

савремена УПРАВА И ПРАВОСУЂЕ

бр. 1
фебруар
2023.
година V

Часопис за практична и теоријска питања јавне управе и правосуђа

ISSN 2620-1690

Проф. др Бољуб Милосављевић

Основне одлике и садржина нових правосудних закона

Мр Ана Трбојевић Клајић

Поступак реституције и електронска управа

Проф. др Небојша Шаркић, Нина Николић

Разлика између нормативног и фактичког стања код одређивања извршних радњи у поступку продаје покретних ствари према важећем Закону о извршењу и обезбеђењу

Др Весна Билбија

Садржаји планова и извештаја о родној равноправности у складу са подзаконским актима

Др Драгиша Б. Слијепчевић

Право наследника на неостварену накнаду материјалне штете рехабилитованог лица после његове смрти

Др Ђорђе Сараја

Правни интерес као процесна претпоставка у Закону о парничном поступку

Проф. др Слободан Перовић

Закон XII таблица судијске независности

Преглед новодонетих прописа у периоду децембар 2022 – фебруар 2023. године

Сентенце Врховног касационог суда



Наша општина, наш град –

НАША МЕСТА!



Све што сте желели да знате о локалној самоуправи,
а нисте имали кога да питате!

Портал за локалну самоуправу nasamesta.com

савремена УПРАВА И ПРАВОСУЂЕ

Часопис за практична и теоријска питања јавне управе и правосуђа

Издавач

Издаваштво и консалтинг

REGULA Београд

Главни и одговорни уредник

Драгољуб Симоновић

Одговорни уредник

Жељко Вујотић

Уредница

Марјана Антонијевић

Редакција

Др Весна Билбија

Проф. др Жељко Никач

Радован Безбрадица

Драгољуб Симоновић

Адреса редакције

Отона Жупанчича 17

11070 Нови Београд

Тел. : 011 2690 811

063 345 088

E-mail: regulabona@gmail.com

www.savremenauprava.rs

Дизајн и припрема за штампу

Иван Јовановић

Штампа

ЈАСЕН

Београд

Излази двомесечно

CIP – Каталогизација у публикацији

Народна библиотека Србије, Београд

35

САВРЕМЕНА управа / главни и одговорни уредник Драгољуб Симоновић. – 2019, бр. 1

(јан.)-.- Београд: Издаваштво и консалтинг Regula, 2019- (Београд : Digital Art). – 28 cm

Двомесечно.

ISSN 2620-1690 = Савремена управа

COBISS.SR-ID 271489292

САДРЖАЈ

- 3 ТЕМА БРОЈА**
Проф. др Бојољуб Милосављевић
Основне одлике и садржина нових правосудних закона
- 17 ПРАВОСУДНИ ЗАКони**
Мишљење Венецијанске комисије о три нацрта закона за спровођење промена Устава о правосуђу (усвојено на 133. пленарној седници 16–17. децембра 2022. године)
- 31 Извештај са јавне расправе о Нацрту закона о уређењу судова, Нацрту закона о судијама, Нацрту закона о Високом савету судства, Нацрту закона о јавном тужилаштву и Нацрту закона о Високом савету тужилаштва**
- 35 ЕЛЕКТРОНСКА УПРАВА**
Мр Ана Трбојевић Клајић
Поступак реституције и електронска управа
- 49 ИЗВРШНИ ПОСТУПАК**
Проф. др Небојша Шаркић, Нина Николић
Разлика између нормативног и фактичког стања код одређивања извршних радњи у поступку продаје покретних ствари према важећем Закону о извршењу и обезбеђењу
- 57 РОДНА РАВНОПРАВНОСТ**
Др Весна Билбија
Садржаји планова и извештаја о родној равноправности у складу са подзаконским актима

- 63 **НАКНАДА ШТЕТЕ**
Др Драгиша Б. Слијејчевић
**Право наследника на неостварену накнаду материјалне штете
рехабилитованог лица после његове смрти**
- 74 **ГРАЂАНСКО ПРОЦЕСНО ПРАВО**
Др Ђорђе Сараја
**Правни интерес као процесна претпоставка у
Закону о парничном поступку**
- 79 **ПРАВНИ ЦИТАТИ**
Проф. др Слободан Перовић
Закон XII таблица судијске независности
- 80 **ПРЕГЛЕД НОВОДОНЕТИХ ПРОПИСА**
**Преглед новодонетих прописа у периоду
децембар 2022 – фебруар 2023. године**
- 94 **СУДСКА ПРАКСА**
Правни ставови Врховног касационог суда
- 104 **Сентенце Врховног касационог суда**
- 112 **ПРАВНЕ ЗАНИМЉИВОСТИ**
Приредио мр Срејко Јанковић

ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ И САДРЖИНА НОВИХ ПРАВОСУДНИХ ЗАКОНА

Уводне напомене

Народна скупштина је 9. фебруара 2023. године донела „сет” нових правосудних закона, трећих по реду, рачунајући од 2001. године. Реч је о пет закона: Закону о уређењу судова, Закону о судијама, Закону о Високом савету судства, Закону о јавном тужилаштву и Закону о Високом савету тужилаштва.¹ Наведени закони донети су ради усаглашавања с Амандманима I до XXIX на Устав Републике Србије,² потврђеним на референдуму пре годину дана (фебруара 2022. године). И један и други корак предузети су у склопу нормативних реформи правосуђа, с циљем „ослобађања правосуђа од утицаја органа политичких власти”, под којима се имају у виду органи законодавне и извршне власти. До признања да је такво „ослоба-

ђање” потребно није се дошло ни лако ни без спољних подстицаја, а да ли је такво признање у потпуности нормативно подржано и да ли оно у исто време значи стварно одрицање од будућих настојања да се на правосуђе врше политички утицаји, друго је питање.

Поступак припреме нових закона оцењен је од стране Венецијанске комисије као транспарентан, што, споља гледано, можда може и тако изгледати. Иста комисија је била задовољна и с већином законских решења, мада не у толикој мери како је то пренето овдашњој јавности. Та је комисија ипак саопштила своје суштински важне резерве поводом неких од кључних решења у својим мишљенима на нацрте и ревидиране нацрте закона. С друге стране, посланичка већина у Народној скупштини није била склона ни овог пута да омогући конструктивну расправу о предлозима закона и њихову евентуалну поправку путем усвајања предложених амандмана опозиције, од којих је један број био правно вредан. Било како било, усвојени закони би могли да, с гледишта Владе и Народ-

1) „Службени гласник РС”, број 10/23 од 9. фебруара 2023. године.

2) Акт о промени Устава Републике Србије, „Службени гласник РС”, број 115/21. О садржини тог акта видети мој чланак „Нови уставни оквир о правосуђу у Републици Србији – дуго ишчекивани корак на путу ка независном правосуђу”, објављен у овом часопису, број 2, 2022, стр. 3–17.

не скупштине, а такође Венецијанске комисије и ЕУ, представљају нормативну претпоставку за стицање веће независности судске власти и веће самосталности јавних тужилаштава у односу на органе политичке власти. Ако би то било тако, Србија би коначно била на путу остварења једног од нужних предуслова владавине права. У прагматичном смислу, Србија је овим законима остварила важан напредак у процесу придруживању ЕУ.

Нови правосудни закони ступају на снагу даном објављивања (ради испуњења обавезе о поштовању рока од годину дана за њихово доношење, утврђеног Уставним законом), а примењују се од дана конституисања Високог савета судства (судски закони), односно од дана конституисања Високог савета тужилаштва (јавнотужилачки закони). Као дан конституисања тих органа сматра се дан објављивања одлуке о избору свих њихових чланова које бира Народна скупштина у „Службеном гласнику РС.”

Даље се сасвим елементарно указује на основну садржину и нешто детаљније на најважније новине које доноси сваки од пет правосудних закона. Уз неке од њих дате су и краће напомене или коментари у виду отворених питања која се неминовно намећу. Таквих питања извесно има више, посебно с обзиром на чињеницу да на овим просторима одступања од тачне примене закона, а у доброј мери и од Устава, пре имају карактер правила него изузетка и редовно производе веће или мање разлике између нормативног и фактичког стања. То утолико пре важи за законе који су релевантни за политичке односе, међу које сигурно спадају и правосудни закони, јер би требало да они унесу промене у дуготрајну праксу политичких утицаја на правосудје.

Будући да су уз нове правосудне законе истог дана извршене измене још шест закона, махом ради термилолошких усклађивања и делом ради унапређења одређених њихових решења, на самом крају овог текста дају се основне напомене о томе.

Закон о уређењу судова

Материја коју уређује овај закон распоређена је у девет поглавља: I Основне одредбе (чл. 1–13), II Спољашње уређење суда (чл. 14–23), III Надлежност судова (чл. 24–34), IV Унутрашње уређење суда (чл. 35–58), V Судско особље (чл. 59–72), VI Правосудна управа (чл. 73–80), VII Обезбеђење суда (чл. 81–85), VIII Средства за рад судова (чл. 86–90) и IX Прелазне и завршне одредбе (чл. 91–97).

Основне одредбе су иновираније модернијим дефиницијама судске власти, независности судске власти и доношења судских одлука. Сагласно уставним Амандманима, уз истицање принципа да судску одлуку може преиспитивати само надлежни суд у законом прописаном поступку, томе је додато да то исто може чинити и Уставни суд у поступку по уставној жалби (члан 4. став 2).

Новину представљају и развијеније формулације одредби о забрани непримереног утицаја на судију и суд (члан 8). Претходно важећи закон уређивао је ову забрану друкчије, утолико што је на општији начин забрањивао коришћење јавног положаја и јавно иступање којим се утиче на ток и исход судског поступка, као и сваки други утицај на суд и притисак на учеснике у поступку.³ Уместо само на суд (и учеснике у судском поступку), сада се примарно забрањују утицаји на „судију у вршењу судијске функције”, а затим и на суд и друге учеснике у судском поступку. Уз то, забрањени утицаји квалификују се као „непримерени” (што у језичком смислу имплицира да постоје и утицаји који нису непримерени и који због тога нису забрањени). Закон није понудио целовиту дефиницију облика утицаја који би се сматрали непримереним утицајем, већ је за препознавање таквих облика утицаја понудио два критеријума. Први се састоји, најпре, у навођењу (*exempli causa*) посебно истакну-

3) Члан 6. Закона о уређењу судова, „Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15 – др. закон, 106/15, 13/16, 113/17, 65/18 – УС, 87/18 и 88/18 – УС.

тих непримерених и забрањених утицаја („посебно сваки облик претње и принуде према судији, коришћење јавног положаја, медија и јавног иступања, којима се утиче на ток и исход судског поступка”) и, затим, проширењу облика непримерених утицаја на забрану „и сваког другог непримереног утицаја на суд, као и притиска на учеснике у судском поступку”. Додатно, као други критеријум, ставом 2. истог члана прописано је да се под непримереним утицајем (који је забрањен) не може сматрати „коришћење законом прописаних права учесника у судском поступку, извештавање о раду суда и коментарисање судских поступака који су у току или судских одлука, у складу с прописима који уређују јавно информисање, као ни стручно анализирање судских поступака и судских одлука.”

Наведене одредбе су, најблаже речено, тешке за примену, јер могу отворити бројне дилеме о томе шта је све непримерен утицај и како га разграничити од утицаја који нису такве врсте. Примера ради, извештавање у медијима може бити нетачно и пристрасно, коментарима и изјавама народних посланика и највиших функционера извршне власти (које штити имунитет) могу се блатити поједине судије или се суду и тужилаштву може „саветовати” како да поступају у појединим случајевима. Чини се да законске одредбе не садрже механизам за онемогућавање таквих утицаја на судове, који свакако нису примерени, али ни недвосмислено забрањени. Поред тога, заштиту судији и суду од непримерених утицаја треба да обезбеди Високи савет судства. Није узета у обзир ни регулисана могућност да у ту заштиту буде јасно укључен и Уставни суд (кроз жалбе судија и право Високог савета судства да подноси предлоге за оцену уставности и законитости општих аката законодавне и извршне власти којима се угрожава независност судства).

Спољашње уређење судова и надлежности судова остали су исти, уз мање промене код опција надлежности судова и терминолошка усклађивања с Амандманима (Врховни суд уместо Врховног касационог суда и сл.). Предлози

стручне јавности и дела опозиције у парламенту да се уведе двостепено суђење у управном спору и Управни суд реорганизује у судове два нивоа очигледно за сада нису добили потребну подршку поседника извршне и законодавне власти.

Унутрашње уређење суда одликује се с неколико нових решења, од којих се два-три могу посебно издвојити. Прво, судије су добиле право да изјаве приговор на годишњи распоред послова или измену тог распореда, који подноси Високом савету судства преко председника суда (члан 36). Друго, уређена је могућност организовања посебне службе за пружање подршке и помоћи оштећенима и сведоцима, која би се образовала у судској управи вишег суда, као и другог суда који одреди Високи савет судства. У основним судовима и другим судовима које одреди исти орган именовала би се „контакт тачка за информисање оштећених и сведока”, а рад наведене службе и поступање контакт тачке уређује такође Високи савет судства (члан 52. ст. 2–4).⁴ И треће, детаљније су уређени послови судске управе и овлашћења председника непосредно вишег суда у надзору послова судске управе нижег суда (члан 55).

Ни поглавље о судском особљу није претрпело битнију ревизију, али је у прелазним и завршним одредбама Закона јасно утврђено да се ради о привременом уређењу које ће важити до ступања на снагу посебног закона који ће уредити положај судског особља (члан 95).

Уређење правосудне управе јесте знатније измењено и управо је оно највећа новина коју доноси овај закон. Мотив за ту новину је у последнијем раздвајању судске и извршне (управне) власти, а она се огледа у преношењу доброг дела послова правосудне управе из надлежности Министарства правде на Високи савет судства. Ради тога, послови правосудне управе (тј. старања о извршавању зако-

4) Оснивање службе за пружање подршке и помоћи оштећенима и сведоцима предвиђено је Националном стратегијом за остваривање права жртава и сведока кривичних дела у Републици Србији за период 2020. до 2025. године, коју је усвојила Влада 30. јула 2020. године.

на и других прописа о уређењу и раду судова) раздвојени су у члану 73. на послове једног и другог органа. Чини се да то раздвајање може бити у пракси, барем док се она не уобличи, компликовано (на пример, Високи савет судства обавља послове статистичке и аналитичке обраде података о раду суда „ради повећања квалитета и ефикасности рада суда”, а Министарство правде обавља послове статистичке и аналитичке обраде података о раду судова „ради праћења примене прописа у областима које министарство нормативно уређује, односно израде прописа, стратегијских, планских и програмских аката”). Иста два органа заједнички доносе Судски пословник (члан 76) и врше надзор над његовом применом, с тим што у неким питањима то чине одвојено, а у другима заједнички (члан 77). Можда ће у пракси сва таква питања бити решавана успешно, али се поводом тога чини довољно јасним да ће служба Високог савета судства свакако морати да буде бројчано увећана.

Поглавље о обезбеђењу суда уређује службу правосудне страже на начин који одговара већ постојећем законском и подзаконском уређењу.

Одредбе о средствима за рад судова садрже одређене новине које се тичу начина предлагања потребних буџетских средстава, расподеле средстава и надзора над трошењем средстава. Високи савет судства предлаже и расподељује средства за текуће расходе судова (осим средстава за судско особље), а Министарство правде сва остала средства (за судско особље, одржавање опреме и судских објеката, инвестициона и капитална улагања, уређење и развој правосудног информационог система). Поред та два органа, у вршењу надзора над трошењем средстава за рад судова учествује и министарство надлежно за финансије.

Прелазне и завршне одредбе, поред питања наставка рада судова, окончања започетих поступака, привременог важења одредаба о судском особљу и поменутог ступања на снагу и почетка примене, утврђују да ће подзаконски акти прописани овим законом бити донети у року

од једне године од дана конституисања Високог савета судства, као и да ће претходно важећи Закон о уређењу судова престати да важи даном конституисања Високог савета судства.

Закон о судијама

По распореду материје и броју чланова сличан свом претходнику,⁵ нови Закон о судијама одражава крупне новине које су уведене Амандманима на Устав. Оне се најпре односе на укидање првог (пробног) избора судија и потпуно измештање избора судија и председника судова из Народне скупштине у Врховни савет судства, као и на јачање јемстава положаја судија и још нека питања. Материја закона је распоређена у осам поглавља: I Основне одредбе (чл. 1–12), II Положај судије (чл. 13–47), III Избор судије (чл. 48–63), IV Престанак судијске функције (чл. 64–73), V Председник суда (чл. 74–85), VI Посебне одредбе о судијама поротницима (чл. 86–94), VII Дисциплинска одговорност судије (чл. 95–106) и VIII Прелазне и завршне одредбе (чл. 107–114).

Основне одредбе садрже исти број слично описаних начела о положају судија и вршењу судијске функције као и раније важећи закон (независност судије у вршењу судијске функције, сталност судијске функције и непремитивност, етички принципи вршења судијске функције, материјална независност, функционални имунитет, одговорност за штету, право на струковно удруживање, учешће у доношењу одлука од значаја за рад суда, право на стручно усавршавање и обуку, избор и престанак функције и број судија и судија поротника, права из радног односа судије). Та се начела даље разрађују у одредбама закона.

У оквиру поглавља о положају судије измењена су, најпре, правила која разрађују начело сталности судијске функције (чл. 15–17). Судија се обавезно удаљује с функције ако му је

5) Закон о судијама, „Службени гласник РС”, бр. 116/08, 58/09 – УС, 104/09, 101/10, 8/12 – УС, 121/12, 124/12 – УС, 101/13, 111/14 – УС, 117/14, 40/15, 63/15 – УС, 106/15, 63/16 – УС, 47/17 и 76/21.

одређен притвор, а факултативно удаљење је могуће ако је покренут поступак за утврђивање разлога за његово разрешење или кривични поступак за кривично дело због којег може бити разрешен, као и ако је упућен на обавезан лекарски преглед ради провере радне способности за вршење судијске функције. Одлуку о удаљењу доноси Високи савет судства, а против те одлуке судија може изјавити жалбу Уставном суду (која искључује право на подношење уставне жалбе). Та жалба нема одложно дејство. И одредбе које разрађују начело непреместивости (чл. 18–21) добиле су нову садржину у складу с решењима из Амандмана на Устав. На другој страни, правила о међусобној независности судија (чл. 22–30), сукобу интереса (чл. 31–33), вредновању рада (чл. 34–40) и материјалном положају судија (чл. 41–47) нису битније ревидирана.

Избор судија регулисан је у складу с Амандманима, тако да изборе судија и председника судова у целини врши Високи савет судства и више нема првог избора судија на трогодишњи период. Општи и посебни (остали) услови за избор судије (чл. 48–52) регулисани су на досадашњи начин. У поступку за избор судије (чл. 53–59) уведено је као новина решење о праву кандидата да изјаве жалбу Уставном суду против одлуке Високог савета судства о избору на судијску функцију (члан 59). Уставни суд је дужан да о жалби одлучи у року од 30 дана и може одбити жалбу или је усвојити, а ако је усвоји – поништиће одлуку о избору на судијску функцију. Полагање заклетве и ступање на дужност (чл. 60–63) уређени су као и у до сада важећем закону.

Престанак судијске функције такође је усаглашен с новим решењима из уставних Амандмана. Судијска функција престаје на захтев судије, кад судија наврши радни век, ако трајно изгуби радну способност за вршење функције, ако му престане држављанство РС или ако буде разрешен. Као и до сада, кад судија Врховног суда наврши 67, а судије осталих судова 65 година живота, престаје им функција по сили закона због навршења радног века.

Два су разлога за разрешење судије: 1) ако је правноснажно осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци и 2) ако је у дисциплинском поступку утврђено да је учинио тежак дисциплински прекршај који, према оцени Високог савета судства, озбиљно штети угледу судијске функције или поверењу јавности у судове (члан 68). Код другог разлога за разрешење, Високи савет судства утврђује чињенице о томе да ли се ради о прекршају који може бити основ за разрешење, а поступак покреће по службеној дужности или на предлог Дисциплинске комисије. Поступак је хитан и треба да се оконча у року од 90 дана од дана покретања (члан 70), а судија има право да буде обавештен о разлозима за покретање и току поступка, као и да сам или преко пуномоћника пружи објашњења и доказе за своје наводе (члан 71). Одлуку о престанку функције доноси Високи савет судства, а против те одлуке судија може изјавити жалбу Уставном суду који доноси коначну одлуку о одбијању жалбе или поништавању одлуке о престанку судијске функције.

Председнике свих судова, сагласно Амандманима, бира Врховни савет судства (уместо Народне скупштине), а бирају се на петогодишњи период, без могућности поновног избора за председника истог суда. Избор се врши на основу јавног конкурса, с тим што се председник Врховног суда бира по прибављеном мишљењу Опште седнице тог суда. Високи савет судства може поставити вршиоца дужности председника суда док нови председник не ступи на дужност, а најдуже на једну годину. Функција председника суда престаје због престанка судијске функције, избором за судију другог суда, на лични захтев, због укидања суда, истеком мандата и разрешењем с функције (члан 79). Разлози за разрешење јесу: теже кршење обавезе установљене прописом о пословима судске управе, нарушавање начела независности судије, поступање супротно пропису о расподели предмета, одступање од прописа којим се уређује годишњи распоред послова, тежак дисциплински прекршај у вршењу функције председника или нестручно вршење функције

(које постоји ако његов рад буде вреднован оценом „незадовољавајуће врши функцију председника суда“). Поступак за утврђивање разлога за разрешење покреће и води Високи савет судства, а као подносилац предлога за покретање тог поступка може се, поред других, појавити и орган који врши надзор над радом суда (члан 81). Против одлуке о разрешењу може се изјавити жалба Уставном суду.

Посебне одредбе о судијама поротницима одликују се новином која се огледа у преношењу читавог поступка њиховог избора на Високи савет судства. Бирају се на пет година и не могу бити поново бирани. Поротник не може бити члан политичке странке или, како је формулисано, „политички деловати на други начин“ (члан 87. став 2). Та формулација захтева даља прецизирања, а истоврсна потреба се намеће и у погледу одредаба о неспојивости функције у члану 91, према којима поротник не може бити адвокат, лице које пружа правне услуге и стручне савете уз накнаду, јавни функционер, запослени у органима јавне власти или лице чија је друга функција, посао или приватни интерес супротан достојанству и независности судије или штетан по углед суда. Не може бити ни старији од 70 година у тренутку избора. Бирају се на основу јавног конкурса, а отворено питање може бити изостајање „резервног“ решења у случају недостатка пријављених кандидата. Поротник може бити разрешен одлуком Високог савета судства, сходном применом правила која важе за судије.

Дисциплинска одговорност судија била је питање које је привукло велику пажњу Венецијанске комисије због бојазни да може послужити као средство којим се нарушава независност судија. Због тога је сврха дисциплинске одговорности дефинисана на следећи начин: „Сврха дисциплинске одговорности је да се судија упозори и санкционише, без угрожавања независности судије, због непримереног понашања или пропуста у раду који угрожавају ауторитет и непристрасност суда, а у циљу одржавања поверења јавности у судство“ (члан 95. став 2). Непримерено понашање и пропусти у раду су,

затим, операционално дефинисани као дисциплински прекршаји који се чине „несавесним вршењем судијске функције“ и „понашањем судије недостојним судијске функције“, а ово друго се простире како на понашање у вршењу функције, тако и на понашање изван вршења функције ако се њиме нарушава углед суда и поверење грађана у судство (члан 96). Појмови „поверење јавности у судове“ и „поверење грађана у судове“ нису уједначени, вероватно услед редакцијског пропуста. Сами дисциплински прекршаји побројани су у члану 97. став 1. Има их укупно 21, а међу њима је и „давање коментара о судској одлуци, поступку или предмету у средству јавног информисања на начин супротан закону и Судском пословнику.“

Како је то иначе уобичајено у другим законима који уређују дисциплинску одговорност, дисциплински прекршаји нису класификовани на лакше и теже, него су прописани без такве поделе, на начин који се користи за прописивање кривичних дела код којих постоје основни и квалификовани (тежи) облик. Одређени дисциплински прекршаји биће, према томе, тешки ако је услед извршења прекршаја „дошло до озбиљног поремећаја у раду суда или нарушавања угледа и поверења јавности у судство, а нарочито застаревања предмета због несавесног рада судије и ако је наступила већа штета у имовини странке у поступку, као и у случају поновљеног дисциплинског прекршаја“ (члан 97. став 2). Проблем је, дакле, у томе што ће квалификацију прекршаја од случаја до случаја, добрим делом користећи дискрециону оцену, вршити орган који води дисциплински поступак на основу општијих критеријума. Дисциплинске мере су опомена, умањење плате до 50% до једне године и забрана избора у суд вишег степена у трајању до три године. Последично, када је у дисциплинском поступку правноснажно утврђено да је судија учинио тежак дисциплински прекршај, може се покренути поступак за његово разрешење. Дисциплински органи су Дисциплински тужилац са својим заменицима и Дисциплинска комисија, које образује Високи савет судства из реда судија. Право на подношење дисциплинске одговора имају и судије у пензији.

плинске пријаве против судије и председника суда дато је сваком лицу, а предлог за вођење поступка подноси Дисциплински тужилац на основу такве пријаве или по службеној дужности. Против одлуке Дисциплинске комисије, Дисциплински тужилац и судија могу изјавити жалбу Високом савету судства. Његова одлука је коначна, а против ње се може водити управни спор.

Прелазним и завршним одредбама уређено је настављање вршење судијске функције и функције председника суда, окончање започетих поступака, рок за доношење подзаконских аката, престанак до сада важећег закона и ступање на снагу овог закона.

Закон о Високом савету судства

Сагласно уставним Амандманима, овај закон садржи низ нових решења о надлежностима Високог савета судства (у даљем тексту: Савет), његовом саставу, избору и мандату чланова, као и о правним средствима која се могу користити против његових одлука. У односу на ранији закон о истоименом органу,⁶ нови закон је због тога у низу елемената доиста нов пропис. Његове одредбе систематизоване су у шест поглавља: I Основне одредбе (чл. 1–16), II Надлежност и начин рада Савета (чл. 17–24), III Поступак за избор члана Савета (чл. 25–53), IV Престанак функције члана Савета (чл. 54–57), V Административна канцеларија (чл. 58–60) и VI Прелазне и завршне одредбе (чл. 61–70). Као што се види, нешто мање од половине укупног броја чланова закона посвећено је уређењу поступка избора чланова Савета.

Садржину основних одредаба, поред одређења предмета закона, чине одредбе о положају Савета (чл. 2–10) и одредбе о положају чланова Савета (чл. 11–16). Као независном државном органу који треба да обезбеђује и јемчи судску независност, Савету се посебно обезбеђује његова финансијска аутономија (чл. 3–5). Он

утврђује предлог свог буџета и доставља га на мишљење Министарству финансија. У случају да то министарство има примедба на предлог буџета, такве примедбе би могле да се отклоне усаглашавањем у оквиру међусобних консултација. Међутим, ако консултације не резултирају сагласношћу, предлог који је утврдио Савет биће укључен у нацрт и предлог закона о буџету с навођењем разлога због којих Влада сматра да предлог буџета који је предложио Савет није прихватљив. Највероватније, то би могло значити да ће у Народној скупштини превагу однети став Владе у односу на став Савета. Пошто се средства одреде буџетом за рад Савета, он ће тим средствима самостално располагати. Састав Савета утврђен је Амандманима, тако да га чине изборни чланови (шест судија које бирају судије и четири истакнута правника које бира Народна скупштина) и председник Врховног суда као члан по положају. Председника и потпредседника Савета бира Савет на пет година, с тим што се први бира међу члановима из реда судија, а други међу члановима из реда истакнутих правника (тзв. лаичка компонента у саставу Савета, по терминологији Венецијанске комисије).

Чланови Савета уживају функционални имунитет (члан 11). Могу бити удаљени с функције у два случаја: за време трајања притвора (обавезно удаљење) и до окончања поступка за утврђивање основа за престанак функције (факултативно удаљење). Одлуку о томе доноси Савет, а против одлуке може се изјавити жалба Уставном суду која нема одложно дејство (члан 12). Изабрани чланови Савета остварују права из радног односа у Савету по прописима о радним односима судија и имају право на плату једнаку плати председника Врховног суда, а чланови из реда истакнутих правника који су наставници на правном факултету⁷ могу остваривати права из радног односа на „свом“ факултету, уз право на месечну накнаду разлике између плате коју остварују на факултету

6) Закон о Високом савету судства, „Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10, 88/11, 106/15 и 76/21.

7) Чини се да је предлагач закона некако дошао до уверења да истакнути правник, који би се евентуално бирао из реда факултетских наставника, може бити само наставник правног, а не и неког другог факултета на коме се предаје један или више правних предмета.

и плате члана Савета. Председнику Врховног суда по основу рада у Савету увећава се плата за 30% (чл. 13–14). Изборни чланови Савета из реда судија не могу вршити судијску функцију, а чланови изабрани из реда истакнутих правника не могу бити носиоци других функција у органима јавних власти или јавним службама, бити чланови политичке странке или политички деловати, нити се бавити другим плаћеним послом, изузев наставом на правном факултету. Прописана је и неспојивост других функција, послова или приватних интереса с функцијом члана Савета и надлежност Етичког одбора да одлучује о томе (члан 15).

Надлежности и начин рада Савета уређују се у релативно малом броју одредаба, с тим што је прописивање детаљнијих правила о начину рада делегирано Савету (за његов пословник). Надлежности су побројане у 30 тачака члана 17, а Савет ради на седницама које су, по правилу, јавне и за чије одржавање је потребно присуство најмање осам чланова Савета (члан 18). Као своја радна тела, Савет оснива Комисију за вредновање рада судије и председника суда, Изборну комисију, Комисију за праћење правилне расподеле предмета, Буџетску комисију, Етички одбор и дисциплинске органе, а може оснивати и друга радна тела (члан 19). Одлуке Савета доносе се већином гласова свих чланова (шест гласова) и квалификованом већином од осам гласова. Ова друга већина је потребна за одлуке о избору председника и потпредседника Савета, избору председника суда, разрешењу председника суда и судије (члан 20), али не и за избор судија. Годишњи извештај о раду Савета доставља Народној скупштини (само) ради информисања (члан 23. став 2). Последњим чланом овог поглавља уређен је састав Етичког одбора, који има пет чланова изабраних међу судијама који нису чланови Савета и који се стара о поштовању и примени Етичког кодекса.

Поглавље о поступку избора чланова Савета садржи посебна уређења за избор чланова из реда судија (чл. 25–42) и чланова из реда истакнутих правника (чл. 43–53). Прво уређење је детаљно и могло би се, условно казано,

назвати „изборним законом у малом”. Од шест чланова који се у Савет бирају из реда судија, по један члан Савета бира се из Врховног суда (што уз председника тог суда као члана Савета по положају овом суду даје два члана); апелационих судова и Управног суда; виших судова; привредних судова и Привредног апелационог суда; основних судова; и прекршајних судова и Прекршајног апелационог суда. Уређени су одлука о отпочињању изборног поступка, услови за кандидовање, бирачко право, изборна комисија и њен положај, изборне радње, кандидациона пријава и поступак по тој пријави, листа кандидата, представљање кандидата, време избора и бирачка места, бирачки одбор и гласачки материјал, начин гласања, утврђивање резултата, право на приговор Савету због повреде изборног права и право на жалбу Уставном суду против решења Савета донетог поводом приговора, као и објављивање резултата избора.

Неупоредиво већу пажњу стручне јавности, али и Венецијанске комисије, с разлогом су привукла решења из Амандмана и овог закона о избору четири истакнута правника, због ризика да управо они као чланови Савета постану лица преко којих ће политичка власт задржати политички утицај на судове. Политички коректним речником наведене комисије та могућност је именована као „проблем избегавања политички хомогене лаичке компоненте у Савету.” Идеална формула би, заправо, требало да гласи „неполитичка лаичка компонента”, што у овом случају није сасвим изводљиво, па је „политичка лаичка компонента” стога постала прихватљива под условом да није хомогена – једностраначки обојена. Да ли су решења закона која се односе на избор истакнутих правника прикладна да реше тај проблем, тешко би се у овом моменту могло устврдити, али и једнако би тешко било понудити неку другу варијанту за та решења која би у датим парламентарним приликама и доминантној политичкој култури могла бити видно боља.

Према основном законском решењу, четири истакнута правника бира Народна скупштина

двотрећинском већином међу осам кандидата која предложи скупштински одбор надлежан за правосуђе. Кандидати треба да испуњавају низ прописаних услова, међу којима је и тај да „снажно не утичу на доношење политичких одлука” (члан 44), а да ли је тај утицај „снажан” или није, цениће предлагач. Одбор предлаже скупштини двоструко већи број кандидата (осам). Сваки члан одбора има право да предложи кандидата, а кандидат се утврђује гласовима две трећине чланова одбора. Ако се таква већина не постигне, одбор ће још једном покушати да утврди кандидате гласовима три петице својих чланова (члан 49). Избор међу кандидатима које је утврдио одбор врши Народна скупштина двотрећинском већином гласова (члан 50). Ако у Народној скупштини не буде двотрећинске већине за избор предложених кандидата или одбор није могао да утврди кандидате ни путем поновљеног одлучивања тропетинском већином својих чланова, избор ће извршити петочлана комисија (председници Народне скупштине, Врховног суда и Уставног суда, Врховни јавни тужилац и Заштитник грађана). Комисија може да изврши избор између свих кандидата који испуњавају услове за избор, а одлуку доноси већином гласова (члан 51).

Престанак функције члана Савета пре истека мандата могућ је на његов захтев, ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци, ако му престане држављанство РС, ако постане члан политичке странке, ако постане недостојан вршења функције или ако учествовало не учествује у раду Савета без оправданог разлога. Ако је реч о члану изабраном из реда судија, функција му престаје и престанком судијске функције, а ако је реч о истакнутом правнику – и ако трајно изгуби радну способност за вршење функције или наврши 65 година живота (члан 54), при чему се чини да је могло бити прописано и 67 година живота. Одлуку о престанку функције доноси Савет, а против те одлуке може се изјавити жалба Уставном суду (која има одложно дејство).

Административна канцеларија је уређена као и у до сада важећем закону.

У прелазним и завршним одредбама уређен је, најпре, први избор чланова из реда истакнутих правника (јавни конкурс се расписује наредног дана од дана објављивања закона,⁸ а одбор надлежан за правосуђе треба да достави Народној скупштини предлог од осам кандидата у року од 30 дана од истека рока за доношење пријава на конкурс, односно у року од наредних осам дана ако не буде потребне двотрећинске већине гласова у одбору). Затим су уређени дан конституисања Савета, наставаљање обављања надлежности постојећег сазива Савета и Народне скупштине до конституисања новог Савета, наставаљање функције чланова постојећег сазива Савета изабраних из реда судија као чланова новог сазива Савета до истека мандата на који су изабрани, наставак рада радних тела Савета, преузимање запослених, рок за избор председника и потпредседника Савета (15 дана од дана конституисања Савета), рок за доношење подзаконских аката (који је могао бити краћи од годину дана) и престанак важења до сада важећег закона.

Закон о јавном тужилаштву

Пошто се овим законом регулишу положај носилаца јавнотужилачке функције и уређења јавних тужилаштва (за разлику од судских закона у којима је та материја раздељена у два закона), то је он и најобимнији од свих пет правосудних закона.⁹ Поглавља овог закона јесу: I Основне одредбе (чл. 1–12), II Уређење јавног тужилаштва (чл. 13–49), III Положај носилаца јавнотужилачке функције (чл. 50–79), IV Избор (чл. 80–98), V Престанак јавнотужилачке функције (чл. 99–108), VI Вредновање рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца (чл. 109–112), VII Дисциплинска одговорност и дисциплински поступак (чл. 113–124), VIII Колегијум јавног тужилаштва (чл. 125–129), IX Особље у јавном тужилаштву (чл. 130–140), X Средства за рад

8) То је и учињено 10. фебруара 2023. године (видети „Службени гласник РС”, број 11/23 од 10. фебруара 2023).

9) Од свог претходника – Закона о јавном тужилаштву из 2008. године („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – др. закон, 101/11, 38/12 – УС, 121/12, 101/13, 111/14 – УС, 117/14, 106/15 и 63/16 – УС), нови закон је обимнији за 14 чланова.

јавног тужилаштва (чл. 141–143) и XI Прелазне и завршне одредбе (чл. 144–154).

Основне одредбе садрже опште норме о јавном тужилаштву, као и принципе о вршења јавнотужилачке функције. Прва група норми је бројнија (дефиниција јавног тужилаштва, одређење највишег тужилаштва, одређење носилаца јавнотужилачке функције и руковођења јавним тужилаштвом, начело самосталности јавног тужилаштва, забрана непримереног утицаја, обележја јавног тужилаштва, односи с другим органима, правним и физичким лицима, обавештавање јавности о раду и др. Забрана непримереног утицаја (члан 6) уређена је по истом моделу који је коришћен у Закону о уређењу судова. Под принципима вршења јавнотужилачке функције закон подразумева дужност носиоца те функције да самостално, стручно, савесно, непристрасно, правично и „без непотребног одлагања” врши своју функцију, поштујући претпоставку невиности и права учесника у поступку, водећи рачуна о заштити људских права, а посебно о правима оштећеног и спречавању дискриминације по било ком основу (члан 12). Формулација је могла бити боља, посебно у делу који тужиоце обавезују да „воде рачуна о заштити људских права”, уместо да доследно и предано поштују и штите та права.

Поглавље о уређењу јавног тужилаштва, као најодимније у закону, обухвата пет одељака. Први од њих (чл. 13–14) уређује врсте јавних тужилаштава и њихов међусобни однос, а у њему је усклађен с Амандманима назив највишег тужилаштва (Врховно уместо Републичког). Мрежа јавних тужилаштава је иста: Врховно, апелациона, виша, основна и посебна тужилаштва за подручје РС (за организовани криминал и за ратне злочине).

Под називом „хијерархијска овлашћења”, други одељак (чл. 15–24) уређује одговорност за рад нижих према вишим главним јавним тужиоцима и одговорност јавних тужилаца према главном јавном тужиоцу (члан 15), као и одговорност Врховног јавног тужиоца према Народној скупштини (члан 24). Преостале

одредбе овог одељка уређују опште обавезно упутство Врховног јавног тужиоца (члан 16), обавезна упутства за рад и поступање у поједином предмету и институте деволуције и супституције. Против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету може се изјавити приговор посебној комисији Високог савета тужилаштва. Тај приговор и одлука комисије поводом њега постају саставни део јавнотужилачког списка, па увид у те акте могу извршити учесници поступка, али тек после правноснажног окончања поступка. Исто правно средство (приговор) може се користити и против решења о деволуцији и супституцији. Одговорност Врховног јавног тужиоца према Народној скупштини не укључује одговорност за поступање у поједином предмету.

Одељак о надлежностима јавних тужилаштава (чл. 25–37) није претрпео битније промене, изузев у погледу терминолошких усклађивања с Амандманима. За разлику од тога, два наредна одељка доносе знатније иновирани решења. Одељак о управи у јавном тужилаштву (чл. 38–41) садржи одредбе о руковођењу управом у јавном тужилаштву, замењивању Врховног и главних јавних тужилаца, именовању вршиоца дужности Врховног и главног јавног тужиоца и плану и програму рада јавног тужилаштва. План и програм садрже и одлуку о годишњем распореду послова у јавном тужилаштву, против које јавни тужилац може изјавити приговор Високом савету тужилаштва. Последњи, пети по реду одељак уређује послове правосудне управе у јавном тужилаштву (чл. 42–49), применом истог приступа који је прихваћен за уређивање таквих послова код судова (подела послова и надзора између Високог савета тужилаштва и Министарства правде).

Положај носилаца јавнотужилачке функције уређен је одредбама о њиховим основним правима и обавезама, трајању функције, удаљењу с функције, трајном премештају и привременом упућивању, неспојивости њихове функције с другим функцијама и пословима и материјалном положају. Најпре се прокламује њихова самосталност у вршењу своје функције

је од извршне и законодавне власти, а затим њихова непристрасност и дужност поступању у складу с Етичким кодексом који доноси Високи савет тужилаштва (о поштовању кодекса стара се Етички одбор). Поред уставне забране чланства у политичким странкама, утврђена им је дужност уздржавања од јавног изражавања политичких ставова и учествовања у јавним расправама политичког карактера (члан 54). Права из радног односа остварују у складу с прописима о радним односима изабраних лица (тј. функционера) ако овим законом није друкчије одређено. Уживају функционални имунитет и имају право на удруживање у струковна удружења. Јавнотужилачка функција је стална, а главни јавни тужилац бира се на шест година и не може бити поново биран на ту функцију у истом тужилаштву. Носилац функције обавезно се удаљује с функције ако му је одређен притвор, а факултативно ако је покренут поступак за утврђивање разлога за његово разрешење или кривични поступак за дело због којег може бити разрешен (члан 64). Одлуку о удаљењу доноси Високи савет тужилаштва, а против те одлуке може се поднети жалба Уставном суду која нема одложно дејство. Плате јавних тужилаца (тј. основице за обрачун и исплату плата) једнаке су платама судија у судовима одговарајућег нивоа (члан 74. став 3).

Избор носилаца јавнотужилачке функције, сагласно уставним Амандманима, различито је уређен за јавне тужиоце, главне јавне тужиоце и Врховног јавног тужиоца. Прве бира Високи савет тужилаштва на сталну функцију, друге исти орган на шест година, а Врховног јавног тужиоца бира Народна скупштина на исти период времена. Општи и посебни услови за избор, као и утврђивање стручности и оспособљености кандидата који се први пут бирају, нису суштински мењани (чл. 81–84). Јавни конкурс за избор јавног тужиоца и главног јавног тужиоца објављује Високи савет тужилаштва, а трочлана комисија коју образује тај орган поступа по поднетим пријавама. Савет затим прибавља мишљења о кандидатима (њиховој стручности, оспособљености и достојности), обавља разговор с њима и саста-

вља ранг листу кандидата. Потом доноси образложену одлуку о избору јавног тужиоца и главног јавног тужиоца и објављује је, а против те одлуке може се изјавити жалба Уставном суду. Поступак за предлагање и избор Врховног јавног тужиоца је друкчији утолико што Високи савет тужилаштва, после спроведеног конкурса, предлаже једног кандидата Народној скупштини. Она га бира већином од три петине гласова свих народних посланика, а ако те већине не буде, избор ће извршити петочлана комисија међу свим кандидатима који испуњавају услове. Практично, то значи да ће у оваквом случају Високи савет тужилаштва доставити Народној скупштини такав списак кандидата. Изабрани Врховни јавни тужилац полаже заклетву пред Народном скупштином, а јавни тужиоци и главни јавни тужиоци пред Високим саветом тужилаштва.

Престанак јавнотужилачке функције могућ је на захтев носиоца функције, због престанка држављанства РС, трајног губитка радне способности, навршетка радног века (65 година за јавне тужиоце и главне јавне тужиоце и 67 за тужиоце у Врховном јавном тужилаштву), као и ако буде разрешен. Уз то, главном јавном тужиоцу престаје функција и у случају укидања тужилаштва којим руководи. Разлози за разрешење су: правноснажна осуда за кривично дело на казну затвора од најмање шест година и чињење тешког дисциплинског прекршаја који, према оцени Врховног савета тужилаштва, озбиљно штети угледу јавнотужилачке функције и поверењу јавности у јавно тужилаштво. Поступак за разрешење јавног тужиоца и главног тужиоца води и одлуку у том поступку доноси Високи савет тужилаштва, док о разрешењу Врховног јавног тужиоца одлучује Народна скупштина на предлог Високог савета тужилаштва. Против одлуке о разрешењу може се изјавити жалба Уставном суду, чија је одлука коначна.

Вредновање рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца, изузев Врховног јавног тужиоца и јавних тужилаца у Врховном јавном тужилаштву, врши се редовно једном у три године, а

може бити и ванредно на основу одлуке Високог савета тужилаштва. Оно је основ за избор и обавезну обуку. Вредновање врши трочлана комисија коју именује Високи савет тужилаштва, с тим да њени чланови – јавни тужиоци вишег степена вреднују рад главног јавног тужиоца и јавних тужилаца нижег степена (члан 112).

Дисциплинска одговорност и дисциплински поступак су уређени на начин који је врло сличан ономе у Закону о судијама, уз разумљиве разлике које постоје у опису дисциплинских прекршаја и посебно у њиховим врстама (чл. 114–115). Примера ради, дисциплински прекршаји су неоправдано неподношење редовног или ванредног правног средства у прописаном року, неосновано неизвршавање обавезног упутства главног јавног тужиоца за рад и поступање у поједином предмету и сл.

Колегијум јавног тужилаштва уређен је уз мање, претежно термиолошке разлике, у односу на уређење у до сада важећем закону.

Поглавље о особљу у јавном тужилаштву представља у мањој мери ревидирано истоимено поглавље претходно важећег закона. Новине се огледају у следећем: мерила за одређивање броја особља у јавном тужилаштву утврђује министар надлежан за правосуђе, по прибављеном мишљењу Високог савета тужилаштва (такво мишљење претходно важећи закон није предвиђао у корист Државног већа тужилаца); за секретара у Врховном јавном тужилаштву може бити постављено лице које испуњава услове за апелационог главног тужиоца (раније: услове за заменика апелационог јавног тужиоца); поступак пријема јавнотужилачких помоћника ближе се уређује актом министра надлежног за правосуђе, по прибављеном мишљењу Високог савета тужилаштва (раније: такво мишљење Државног већа тужилаца није било предвиђено) и сл. Као и у случају судског особља, уређење јавнотужилачког особља је привременог карактера, јер оно треба да буде замењено посебним законом који ће уредити положај тог особља (члан 152).

Средства за рад јавног тужилаштва обезбеђују се у државном буџету, на предлог Високог савета тужилаштва и Министарства правде. Савет предлаже и по усвајању буџета расподељује средства јавним тужилаштвима за њихове текуће расходе, осим средстава за особље у тужилаштву. Министарство предлаже и потом расподељује средства за текуће расходе особља у тужилаштву, за одржавање опреме и објеката, за инвестициона и капитална улагања и за развој правосудног информационог система. Није, дакле, реч о финансијској аутономији каква је обезбеђена за судску власт. Надзор над трошењем буџетских средстава врше Високи тужилачки савет и Министарство правде, као и министарство надлежно за финансије.

Прелазне и завршне одредбе уређују већи број питања. Најпре, то су питања о настављању обављања функција: заменици јавних тужилаца изабрани на сталну функцију од дана ступања на снагу Уставног закона за спровођење Акта о промени Устава РС до дана конституисања Врховног савета тужилаштва настављају да врше функцију као јавни тужиоци; заменици јавних тужилаца изабрани први пут на функцију (у истом периоду) настављају да врше функцију као јавни тужиоци, пошто Високи савет тужилаштва констатује да је њихова функција постала стална; јавни тужиоци изабрани пре дана конституисања Високог савета тужилаштва настављају да обављају функцију као главни јавни тужиоци до истека свог мандата, а исто правило вреди и за Републичког јавног тужиоца (који може бити и поново биран на функцију Врховног јавног тужиоца). Посебно су прописана и правила за настављање функције заменика тужилаца у тужилаштвима посебне надлежности (за организовани криминал и за ратне злочине). Прописана су и правила о наставку рада јавних тужилаштава, окончању започетих поступака, рок за доношење подзаконских аката, престанак важења претходног закона и ступање на снагу овог закона.

Закон о Високом савету тужилаштва

У правнотехничком смислу, овај закон је обликован као и Закон о високом савету судства. Због низа промена у саставу, начину избора, положају и надлежностима Врховног савета тужилаштва (у даљем тексту: Савет), које су донели уставни Амандмани, и овај закон се доста разликује од свог претходника.¹⁰ Законска материја је распоређена у шест поглавља: I Основне одредбе (чл. 1–16), II Надлежности и начин рада Савета (чл. 17–24), III Поступак избора чланова Савета (чл. 25–53), IV Престанак функције члана Савета (чл. 54–57), V Административна канцеларија (чл. 58–60) и VI Прелазне и завршне одредбе (чл. 61–70). Кључне разлике које постоје између положаја судова и тужилаштва одразиле су се и на разлике у саставу и надлежностима два слична органа – овог Савета и Високог савета судства. Оне ће даље и бити у првом плану краћег осврта на овај закон.

Прво, Савет је орган који обезбеђује и јемчи самосталност јавног тужилаштва и носилаца јавнотужилачких функција (бдући да је тужилаштво самостално, а није независно као судство). Друго, међу једанаест чланова Савета девет је изборних чланова (пет јавних тужилаца које бирају носиоци јавнотужилачке функције и четири истакнута правника које бира Народна скупштина) и два члана по положају – Врховни јавни тужилац и министар надлежан за правосуђе. Треће, надлежности Савета су уже, најпре по томе што он бира главне јавне тужиоце и јавне тужиоце, а Врховног јавног тужиоца не бира, него предлаже кандидата Народној скупштини која је надлежна за избор. Исто тако, он одлучује о престанку функције главног јавног тужиоца и јавног тужиоца, а Народној скупштини предлаже престанак функције Врховног јавног тужиоца. С друге стране, он поставља вршиоце дужности функције главног јавног тужиоца, па и вршиоца дужности функције Врховног јавног тужиоца.

10) Закон о Државном већу тужилаца, „Службени гласник РС”, бр. 116/08, 101/10, 88/11 и 106/15.

Радна тела Савета су Комисија за вредновање рада главног јавног тужиоца и јавног тужиоца, Изборна комисија, Комисија за праћење правилне расподеле предмета, Буџетска комисија, Етички одбор, Комисија за одлучивање о приговору против обавезног упутства за рад и поступање у поједином предмету, приговору против решења о супституцији и деволуцији и дисциплински органи (Дисциплински тужилац са заменицима и Дисциплинска комисија).

За доношење одлука Савета прописане су три различите већине: већина од осам гласова (основно правило), већина од седам гласова (одлуке у дисциплинском поступку, удаљењу и престанку функције, предлог за престанак функције Врховног јавног тужиоца, изузеће и удаљење Врховног јавног тужиоца) и већина од шест гласова (одлуке у дисциплинском поступку против Врховног јавног тужиоца).

Пет изборних чланова Савета из реда јавних тужилаца бирају се тако да по један буде из Врховног јавног тужилаштва; апелационих јавних тужилаштва и посебних јавних тужилаштва; и виших јавних тужилаштва; док два треба да буду из основних јавних тужилаштва.

Остале разлике у решењима овог закона у односу на Закон о Високом савету судства одражавају функционалне и организационе (хијерархијске и друге) специфичности јавних тужилаштва, као и посебне одлике положаја носилаца јавнотужилачке функције.

Напомена о другим законима који су измењени заједно с правосудним законима

Као што је већ речено, Народна скупштина је 9. фебруара, уз правосудне законе усвојила и измене још шест закона, и то: Закон о изменама Закона о Уставном суду, Закон о изменама Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала, Закон о изменама Закона о организацији и надлежности државних органа у поступку за ратне злочине, Закон о изменама Закона о организаци-

ТЕМА БРОЈА

ји и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције, Закон о изгледу и употреби грба, застава и химне Републике Србије и Закон о изменама Закона о објављивању закона и других прописа.¹¹ Основни разлог за измене наведених закона је у терминолошком усклађивању с новим називима органа (Врховни суд, Врховно јавно тужилаштво, Високи савет тужилаштва) и носилаца функција (председник Врховног суда, Врховни јавни тужилац, главни тужилац, јавни тужилац, председник Високог савета тужилаштва).

11) Свих шест закона су објављени у „Службеном гласнику РС”, број 10/23 од 9. фебруара 2023. године.

Уз терминолошке измене, извршене су и поједине друге промене (на пример, уведена је служба за помоћ и подршку оштећенима и сведоцима у закону који уређује поступак за ратне злочине и сл.). Закон о Уставном суду је и измењен и допуњен, јер су законом о његовим изменама, поред терминолошких усклађивања, прецизније уређена и одређена питања поступка по жалбама носилаца правосудних функција, враћање на рад у суд и тужилаштво судије Уставног суда изабраног из реда судија и јавних тужилаца по престанку мандата, рокови за одлучивање о жалбама носилаца правосудних функција и још нека питања.

ПРАВНИЧКА САВЕТОВАЊА

Удружење правника Србије и
Удружење правника Републике Српске
организују XXVI Будванске правничке дане.
Будва, 02–06. јун 2023. године

Тема скупа – *Актуелна питања унапређења
правног система и правосудја*

Округли столови о питањима

Правосудни закони,

Уговори у привреди,

Нацрт Грађанског законика

Информације и пријаве на сајту удружења:

<https://udruzenjpravnikasrbije.rs>

+381 11 244 69 10 +381 11 244 30 24

Удружење правника Србије, Крунска 74 Београд

МИШЉЕЊЕ ВЕНЕЦИЈАНСКЕ КОМИСИЈЕ О ТРИ НАЦРТА ЗАКОНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРОМЕНА УСТАВА О ПРАВОСУЂУ

I. Увод

1. Венецијанска комисија је на 132. пленарној седници, на захтев госпође Маје Поповић, министра правде Републике Србије, усвојила мишљење о три нацрта закона којима се примењују уставне промене о правосуђу: Нацрт закона о уређењу судова, Нацрт закона о судијама и Нацрт закона о Високом савету судства (ЦДЛ-АД(2022)030, у даљем тексту: Мишљење из октобра 2022).

2. После Мишљења из октобра 2022. године, три нацрта закона су ревидирана и министар правде Републике Србије је писмом од 15. новембра 2022. године затражила накнадно мишљење Венецијанске комисије о три ревидирана нацрта закона (ЦДЛ-РЕФ (2022)062, ЦДЛ-РЕФ(2022)065 и ЦДЛ-РЕФ(2022)066 сходно томе, у даљем тексту: три ревидирана нацрта закона).

3. Г-ђа Регина Кинер (члан, Швајцарска), г-дин Мартин Куијер (заменик члана, Холандија),

г-дин Жан-Клод Шолзем (заменик члана, Белгија) и г-дин Карло Туори (почасни председник, Финска) били су известиоци за ово мишљење.

4. Будући да је ово само накнадно мишљење, припремљено је без посете земљи. Припремљено је на основу енглеског превода три ревидирана нацрта закона, који можда неће тачно одражавати оригиналну верзију по свим тачкама. Министарство правде је доставило писане коментаре на нацрт накнадног мишљења, који ће бити одражени у анализи која следи.

5. Овај нацрт накнадног мишљења састављен је на основу коментара извештача. Након размене мишљења са министарком Поповић, усвојила га је Венецијанска комисија на својој 133. пленарној седници (Венеција, 16-17. децембар 2022. године).

II. Прелиминарне напомене

6. Српске власти су ревидовале три нацрта закона о правосуђу у светлу мишљења Венеци-

јанске комисије из октобра 2022. и доставиле их Венецијанској комисији на даље мишљење, пре него што су наставиле са њиховим усвајањем. Венецијанска комисија цени ову конструктивну сарадњу.

7. Пошто је ово мишљење наставак Мишљења из октобра 2022. године, оно ће испитати у којој мери су испоштоване кључне препоруке дате у овом последњем (параграф 97). Рађне које су српске власти предузеле у вези са другим препорукама које се могу наћи у Мишљењу из октобра 2022. године, али нису кључне препоруке и стога нису поменуте у одељку са закључцима, биће адресиране тамо где је то потребно. Коначно, могу се појавити неке додатне препоруке о новим питањима која проишљају из ревидираних нацрта закона.

8. У Мишљењу из октобра 2022. године, Венецијанска комисија је приметила да су нацрти закона генерално добро структурирани, јасно написани и да покривају све суштинске тачке које је требало покрити. Међутим, Комисија је такође нагласила потребу за променом правне културе у правосудју како би се допуниле ове позитивне промене. Укупна позитивна оцена ревидираних нацрта закона и опште препоруке остају на снази.

9. Пре почетка анализе, Венецијанска комисија наглашава да је накнадно мишљење морало бити припремљено у врло кратком временском року и да су известиоци морали да процене не само измене првобитна три нацрта закона, која су већ прилично обимна и сложена, већ и измене ревидираних верзија три нацрта закона које је Министарство правде предложило у својим писаним коментарима, као и њихова објашњења појединих одредаба и ревидираних нацрта закона.

Б. Ревидирани нацрт закона о уређењу судова

1. Кључне препоруке

- Власти треба да размотре заједничко усвајање Судског пословника од стране Високог савета судства и Министарства правде.

10. Првобитни текст Нацрта закона предвиђао је да министар правде доноси Судски пословник, на основу „мишљења” (а не сагласности) Високог савета судства (у даљем тексту: ВСС). Ово се сматрало проблематичним, јер Судски пословник покрива неке области које су у сржи судских активности. Ревидирани предлог предвиђа заједничко доношење Судског пословника од стране Високог савета судства и министра правде (ревидирани члан 76. став 2. Нацрта закона). Венецијанска комисија поздравља овај развој догађаја и примећује да је њена препорука испоштована.

- Ограничити овлашћење Министарства правде да издаје „критеријуме за утврђивање броја судског особља” и даје „сагласност на правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у суду”.

11. Венецијанска комисија је у Мишљењу из октобра 2022. године приметила да је надлежност Министарства правде (у даљем тексту: МП или Министарство) да даје „сагласност на правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у суду” (нпр. наведено у члану 73. став 4. Нацрта закона) и надлежност за одобравање броја судског особља (као што је прописано чланом 59. Нацрта закона) која оспорава независност судова.

12. Обим члана 73. Нацрта закона је у извесној мери ограничен новим ставом 5. према којем „при обављању послова судске управе у смислу одредбе из става 4. овог члана, Министарство правде не може задирати у независност судија и судова нити у вршење послова судске управе из става 4. овог члана које су у надлежности председника суда”. Поред тога, у новом члану 95. Ревидираног нацрта закона наводи се да се „одредбе [...] које уређују њоложај судској особља примењују до стицања на снагу њоседној закона којим се уређује њоложај судској особља” (курзив додат). Ово се мора поздравити, иако остаје да се види да ли ће ова општа фраза ефикасно ограничити овлашћења Министарства правде да регулише величину и функције несудског особља у судовима. Комисија подсећа српске

власти на значај буџетске и кадровске аутономије правосуђа за његово правилно функционисање и независност и изражава очекивање да ће посебан закон бити усвојен без одлагања.

- Треба боље разграничити послове судске управе Министарства правде како се не би задирало у независност судова и како се не би преклапали са пословима председника суда.

13. Постоји неколико измена које се могу посматрати као покушај да се разграниче задаци Министарства правде у области судске управе, посебно они о којима се говори у члану 76. став 1. тач. 10)-12) Нацрта закона. С тим у вези, од посебног је значаја нови став 5. члана 73. Нацрта закона, који је цитиран у претходном тексту, којим је утврђен принцип да Министарство правде не треба да се меша у послове судске управе који су у надлежности председника суда. Осим тога, Министарство правде је објаснило да његова улога у избору квалификованих вештака не омета улогу судија да бирају конкретних вештака за конкретан случај. Министарство је такође објаснило како нека од надзорних овлашћења Министарства произилазе из улоге Министарства правде у пружању административне и техничке (укључујући информатичку) подршке раду судова, обезбеђивању правилног евидентирања процесних радњи, тока докумената и др. То су корисна објашњења, која би се могла одразити у меморандуму са образложењем закона.

14. Неки проблеми идентификовани у Мишљењу из октобра 2022. године – недостатак јасноће улоге Министарства у надзору одређених области спровођења Судског пословника (параграф 20) и улоге Министарства правде у одобравању броја особља (види горе) – само су донекле адресирани. Дакле, и поред новоформулисаних принципа немешања Министарства правде у судску управу, специфична надзорна овлашћења Министарства правде остају прешироко дефинисана.

- Овлашћења председника суда треба прецизније описати, посебно у погледу расподеле посла у њиховим судовима

15. Нека појашњења су уведена ревидираним члановима 52–55. Нацрта закона. Дакле, позитивно је да је расподела посла обрађена у члану 53. став 3. Нацрта закона, који је измењен и гласи: „Председник суда се придржава годишњег распореда послова у суду и поступка расподеле судских предмета у складу са овим законом, законом којим се уређује положај судија и Судским пословником”.

16. Имајући то у виду, административне надлежности председника суда, како је критиковано у ставовима 26. и 28. Мишљења из октобра 2022. године, остају прилично широке. Председник суда задржава овлашћење „да обезбеђују законитост, ред и тачност у суду, налажу отклањање неправилности и спречавају прекомерна одлагања” (члан 53. Нацрта закона) и „организују рад и рад суда” (члан 52. Нацрта закона). Само мања измена у члану 52. Нацрта закона искључује функцију подршке „вршењу судске власти” са листе функције председника суда.

17. Поред тога, остаје нејасно да ли председник суда може или не да наређује судији да предузме/не предузме неке конкретне процесне радње, да повуче предмете од једног судије и пренесе их другом. Најзад, требало би разјаснити да ли председник суда има административна овлашћења у односу на несудско особље суда (што је пракса у многим земљама) или то овлашћење припада Министарству правде (види горе).

18. Министарство је објаснило да су административне надлежности председника суда ограничене на „финансијско и рачуноводствено пословање суда, радне односе судског особља, поштовање радног времена суда, поштовање хигијенско-техничких услова рада, благовремено поступање судске администрације итд.” Ово је корисно објашњење, које би се могло додати меморандуму са образложењем Предлога закона. Поред тога, било би препоручљиво да се релевантној одредби (односно члану 53. Ревидираног нацрта закона) дода „кровна клаузула”, слична оној која је додата

ПРАВОСУДНИ ЗАКони

члану 73. Нацрта закона у вези са пословима судске управе Министарства правде, која предвиђа да функција судске управе не подразумева надзор над вођењем конкретних предмета од стране судије појединца.

19. Венецијанска комисија стога препоручује да се ова питања разјасне и детаљније опишу. Као минимум, Нацрт закона треба да прецизира да послови „судске управе” председника суда не смеју да ометају вођење поступка у појединачним случајевима.

• Детаљније описати функцију „надзора” председника вишег суда у односу на председника нижег суда и свести такав надзор на минимум.

20. У Мишљењу из октобра 2022. године, Венецијанска комисија је приметила да је тачно значење „надзора” председника вишег суда према члану 55. Нацрта закона било нејасно, због одсуства набрајања или описа тачне природе надзорних овлашћења председника вишег суда у односу на председника нижег суда. Што је најважније, „непоступање председника суда у складу са мерама донетим током надзора” (члан 98. Нацрта закона о судијама) и даље се у Ревидираном нацрту закона дефинише као дисциплински прекршај, док је остало нејасно које „мере” се могу изрећи током надзора и питање ко (министар правде, председник вишег суда) их може изрећи.

21. Надзорна овлашћења председника вишег суда још увек нису прецизно описана у ревидираном нацрту закона. Међутим, уведене су неке измене које се могу сматрати ограничавањем ових надзорних овлашћења. Тако је новим ставом 4. члана 55. Нацрта закона појашњено да председник вишег суда може вршити само овлашћења која су му посебно дата „законом или другим прописом”, а која не угрожавају „независност и рад надзираног суда”. Поред тога, овлашћење председника вишег суда да тражи информације о раду нижег суда биће додатно ограничено.

22. Опет, као и у случају овлашћења министра правде, аутори Нацрта закона радије не желе

да преформулишу посебна правила, већ да додају општи принцип који треба да ограничи обим и природу „надзора” који врши председник вишег суда. Венецијанска комисија схвата да је веома детаљан и исцрпан опис надзора који врши председник суда тешко постићи. Додавање општег принципа о разграничењу овлашћења председника иде у правом смеру, иако остаје да се види да ли би додавање овог принципа било довољно да заштити независност судија у свакодневној пракси.

• Појам „непримереног утицаја” не би требало да обухвата легитимно понашање учесника у судском поступку, као ни легитимно коришћење слободе говора, укључујући јавну критику судских одлука.

23. Венецијанска комисија је у свом Мишљењу из октобра 2022. године сматрала да првобитни предлог члана 8. став 1. Нацрта закона којим се забрањује било какав „непримерени утицај” на судије, није довољно јасан и да би се могао протумачити да обухвата и легитимно понашање странака у поступку.

24. Министарство правде у својим писаним коментарима предлаже да се ова одредба измени на следећи начин: „Коришћење законом прописаних права учесника у судском поступку, извештавање о раду суда и коментарисање судских поступака који су у току или судских одлука у складу са прописима којима се уређује јавно информисање, као и анализирање правноснажно окончаних судских поступака и правноснажних судских одлука не сматра се на примереним утицајем”. Ова нова формула је добродошла, јер значајно проширује могућност коментарисања судских поступака и самим тим више поштује слободу говора. Венецијанска комисија понавља да се само жестока критика судија у комбинацији са претњама и неоснованим оптужбама може забранити и третирати као „непримерени утицај”, док је критичка анализа, па чак и снажно неслагање са судским одлукама, у већини контекста нормалан део јавне расправе, без обзира да ли је поступак завршен или не. Нова формула коју је

предложило Министарство правде одражава дух оваквог приступа, па Венецијанска комисија сматра да је њена препорука у потпуности спроведена.

2. Остале препоруке

25. У Мишљењу из октобра 2022. године, Венецијанска комисија је идентификовала неколико одредби у Нацрту закона које би могле имати користи од даљег појашњења, укључујући и одредбу која се тиче могућности да се „у управном спору пониште” акти судске управе који „угрожавају независност судија” (члан 73. став 4. Нацрта закона). Венецијанска комисија је задовољна чињеницом да су ове спорне фразе избрисане из ревидираног текста овог члана, што значи да је ова препорука испоштована.

26. У Мишљењу из октобра 2022. године наведено је да члан 10. првобитног Нацрта закона предвиђа механизам притужбе, који међутим није формулисан довољно јасно, и оставља бројна питања без одговора. Питања су се тичала примаоца притужбе, њених последица, њених процесних облика и, коначно, њеног односа са редовним жалбеним и дисциплинским поступцима. У ревидираном нацрту се објашњава да „ако је притужба основана, поступак по притужби ће се водити у складу са чланом 56. овог закона”. Члан 56. Нацрта закона прецизира да се притужба подноси председнику суда. Такође разрађује процедуру која следи. Међутим, чак и након читања члана 10. Нацрта закона у вези са чланом 56. Нацрта закона, није јасно какве би могле бити последице овог механизма („предузете мере”) и какав је његов однос са редовним жалбеним и дисциплинским поступком. Министарство правде је објаснило да овај члан одражава уставну гаранцију петиције државним органима, која се разликује од правних лекова који могу уследити као резултат такве притужбе. Ово би се могло додати у меморандум образложења Предлога закона.

27. Венецијанска комисија је у Мишљењу из октобра 2022. године сматрала да постоји потреба за даљим упућивањем (у члану 11. став

3. Нацрта закона) на конкретне законе који су, према образложењу Министарства правде, дали листу органима који су се под „органима Републике Србије” подразумевали као примаоци судских „досијеа и докумената”. Овим посебним законима, према Министарству правде, дефинисани су и поступци за подношење списка предмета. У ревидираном члану 11. Нацрта закона није било даљег позивања. Како појашњавају у Министарству правде, „није сврсисходно набрајати десетине закона који регулишу обавезу суда да доставља [...] документа државним органима”. Ако аутори сматрају да је набрајање свих таквих конкретних закона превише гломазно или неприкладно за Нацрт закона, барем би у образложењу закона требало навести који закон утврђује право државних органа да добију приступ судским списима.

28. Венецијанска комисија је поздравила да члан 75. Нацрта закона предвиђа право судије да прегледа своје личне досијее и право да се жали Високом савету судства на његов садржај. Венецијанска комисија је, међутим, изразила жаљење што не постоји слична одредба у вези са судским особљем у члану 71. Нацрта закона. Ревидирани члан 71. Нацрта закона сада садржи сличну одредбу у погледу судског особља. Дакле, ова препорука Венецијанске комисије је испоштована.

В. Ревидирани нацрт закона о судијама

1. Кључне препоруке

- Министар правде не треба да предлаже судије поротнике за именоване.

29. Првобитни текст члана 88. Нацрта закона предвиђао је да судије именују Високи савет судства на предлог министра правде. Венецијанска комисија је то замерила, јер у Републици Србији судије поротници учествују у пресуђивању заједно са професионалним судијама, па њихово именоване стога не би требало да буде прерогатив министра.

ПРАВОСУДНИ ЗАКОНИ

30. Ревидирани члан 88. Нацрта закона (који је сада члан 89. Нацрта закона) не захтева предлог министра правде Високом савету судства за именовање судија поротника. Именовање од стране Високог савета судства врши се на основу јавног конкурса који објављује и спроводи Високи савет судства. Тиме се процедура именовања судија поротника приближила процедури именовања професионалних судија, те је стога испоштована препорука Венецијанске комисије.

31. У свом претходном мишљењу, Венецијанска комисија је, између осталог, похвалила власти Републике Србије за одређена правила у вези са процедуром именовања професионалних судија, на пример, одредбу садржану у члану 52. Нацрта закона која захтева разматрање „одговарајуће заступљености припадника националних мањина и познавање стручне правне терминологије на језику националне мањине која је у службеној употреби у суду” приликом именовања и избора судија. Венецијанска комисија са задовољством види да је ова одредба пресликана у односу на судије поротнике (нови члан 87. Ревидираног нацрта закона).

• Листа дисциплинских прекршаја је преширока, са несразмерним фокусом на одуговлачење судских поступака; у Нацрту закона треба експлицитно да се каже да поједине судије не треба да буду одговорне за структурне недостатке у правосуђу.

32. У свом Мишљењу из октобра 2022. године, Венецијанска комисија је приметила да је целокупни садржај члана 97. Нацрта закона забрињавајући, јер је листа дисциплинских прекршаја, садржана у њему, преширока, неки од њих се преклапају и цела листа дисциплинских прекршаја захтева преиспитивање (нпр. тач. 3), 5), 6), 7) и 8)). Поред тога, Венецијанска комисија је констатовала да је постојао несразмеран фокус на дисциплинском кажњавању судије због одуговлачења судског поступка, што је створило ризик да судија постане жртва структуралних недостатака у правосуђу.

33. Члан 97. Нацрта закона (тренутно члан 98. Нацрта закона) је свеобухватно прерађен у светлу препорука Венецијанске комисије. Конкретно, листа дисциплинских прекршаја је поново размотрена (нпр. тач. 5), 6), 7) и 8) које је Венецијанска комисија сматрала проблематичним, избрисани су), чиме је уклоњен несразмеран фокус на кашњења у судским поступцима. Поред тога, у члану 98. Нацрта закона додат је нови став: „Судија не одговара за дисциплински прекршај учињен због недовољног броја судија у суду, повећаног прилива предмета у суду, недовољног броја судија и судског особља, незадовољавајућих просторних и техничких услова за рад или других разлога који онемогућавају ефикасно поступање судије.” Ово елиминише могућност да се судије сматрају одговорним за структурне недостатке у правосуђу. Стога је препорука Венецијанске комисије узета у обзир.

34. Међутим, у Ревидирани нацрт закона додаје се важна нова одредба: биће неопходно мишљење Етичке комисије да би се утврдила повреда Етичког кодекса, што може довести до утврђивања дисциплинске одговорности судије. Састав Етичке комисије није описан у Ревидираном нацрту закона. По мишљењу Венецијанске комисије, уколико ова комисија треба да даје прелиминарну оцену о наводним кршењима Етичког кодекса, састав Етичке комисије треба да буде описан у Нацрту закона о Високом савету судства. Министарство правде је у писаним коментарима навело да ће састав Етичке комисије бити прописан одредбама Закона о Високом савету судства. Ово је позитивно. С обзиром на значај функције коју ће Етичка комисија имати у новом систему, неопходно је да се законом уреди њен састав, профил и статус њених чланова, као и процедуре рада.

• Треба даље развијати концепте „тешких” и „поновљених” дисциплинских прекршаја, посебно како би се искључило разрешење у случајевима поновљених мањих дисциплинских прекршаја.

35. Развијени су концепти „гешких” и „поновљених” дисциплинских прекршаја, тако што су неки дисциплински прекршаји искључени са листе дисциплинских прекршаја који се могу третирати као „тежи” и „поновљени” (члан 98. ст. 2. и 3. Нацрта закона). Поред тога, измењеним Нацртом закона сада је прописано да судија не може бити разрешен дужности због поновљеног мањег дисциплинског прекршаја (члан 98. став 4). Стога је испоштована препорука Венецијанске комисије.

- Неке основне принципе етичког понашања треба описати у самом закону, док их Етички кодекс може детаљније разрадити.

36. Венецијанска комисија понавља своју претходну препоруку да опише неке основне принципе етичког понашања у закону и да разјасни границе њихове примене (наиме, да ли се односе на професионални или приватни живот). Ревидирани нацрт закона не уводи основне принципе етичког понашања као таквог. Међутим, члан 4. сада прописује да: „Етички кодекс регулише принципе независности, непристрасности, стручности, одговорности и достојности”. Дакле, препорука Венецијанске комисије је делимично спроведена. Ради боље усклађености, овај став би се могао преформулисати и постати први став члана 4. Нацрта закона („Принципи понашања судија су независност, непристрасност, стручност, одговорност и достојност”). „Стручност”, међутим, није принцип етичког понашања и у сваком случају треба да буде уклоњена са ове листе. Министарство правде је у писаном одговору прихватило ову примедбу.

- У погледу председника судова, Нацрт закона треба да прецизира појам „веће повреде обавеза прописаних одредбама које регулишу судску управу” која може довести до разрешења председника суда.

37. У Мишљењу из октобра 2022. године Венецијанска комисија је приметила да (а) обим израза „обавезе утврђене одредбама које регулишу судску управу” није јасан или, пре, превише нејасно дефинисан; и (б) Нацрт закона треба детаљније да објасни која врста „неспособности” може довести до разрешења председника суда.

38. Ни у члану 81. Нацрта закона ни у члану 40. Ревидираног нацрта закона нису уведене никакве измене у овом погледу. Венецијанска комисија схвата да су аутори Нацрта закона били суочени са дилемом. С једне стране, проблематична је преширока дефиниција послова „судске управе”, јер не дозвољава да се дефинишу овлашћења председника суда у односу на обичне судије и судско особље, као и овлашћења председника вишег суда у односу на председника нижег суда. С друге стране, врло прецизан и казуистички опис овлашћења председника суда може бити непотпун. Све у свему, приступ који су одабрали аутори је разумљив, иако би Венецијанска комисија више волела прецизнију дефиницију послова „судске управе” и надзорних овлашћења председника вишег суда. Општи принцип немешања у суштински рад судија, уведен у члану 36. Нацрта закона, донекле ублажава ризик од произвољности. При томе, уколико се Нацрт закона усвоји у садашњој форми, овај елемент би требало да се преиспита и промени ако постоје знаци да се те одредбе користе на штету независности судства.

39. Ипак, остају два питања. Прво је да је Венецијанска комисија приметила да постоји тензија између члана 81. Нацрта закона и члана 40. Нацрта закона који не помиње разрешење судије или председника суда због негативне оцене рада. То би ипак требало да реши српски законодавац.

40. Друго се односи на ревидирани члан 36. Нацрта закона. Док измењени члан 36. Нацрта закона даје важно појашњење о обиму оцењивања рада (не би требало да омета оцену суштинских одлука судије и његовог или њеног вршења слободног судијског уверења у вођењу поступка), Венецијанска комисија препоручује да се задрже конкретнији критеријуми за оцену рада редовних судија и да се посебно дефинишу основни критеријуми за оцењивање председника судова, који су били у првобитном Нацрту закона, али је брисан у Ревидираном нацрту закона. Комисија поздравља намеру коју је изразила српски министар правде да се ти конкретнији критеријуми поново уведу у одредбу члана 36. Нацрта закона.

• Постоји опасно преклапање између дисциплинског поступка и поступка за разрешење; потребно је избећи забуну у погледу улоге Високог савета судства у тим поступцима.

41. Пре адресирања ове кључне препоруке, Венецијанска комисија ће проценити спровођење претходних препорука које су релевантне за дисциплински поступак и поступак разрешења.

42. У Мишљењу из октобра 2022. године Венецијанска комисија је препоручила увођење механизма филтрирања за одбацавање очигледно неоснованих дисциплинских пријава. Ревидирани нацрт закона не уводи никакве измене у овом погледу. Међутим, Венецијанска комисија примећује да члан 103. Нацрта закона (раније члан 102. Нацрта закона) предвиђа да Дисциплински тужилац може одбацити пријаву. Није утврђен „праг“ за доношење такве одлуке, што значи да негативну одлуку (тј. да се не води дисциплински поступак) може донети судија без саслушања. У циљу равноправне и предвидиве примене Закона, требало би да успостави неки гранични захтев, који би омогућио да се направи разлика између очигледно неоснованих предмета, које Дисциплински тужилац може одбацити, и предмета који потенцијално могу покренути питање дисциплинске одговорности, а о чему треба да одлучи Дисциплинска комисија Високог савета судства. Министар правде је указала да Дисциплински тужилац заправо служи као филтерски механизам, па се ова препорука може сматрати спроведеном.

43. Венецијанска комисија је такође препоручила да одлуке Дисциплинске комисије Високог савета судства буду образложене. Након ове препоруке, члану 105. Нацрта закона је додат нови став 2.

44. Венецијанска комисија је изразила забринутост због процедуралних правила о поступку за разрешење пред Високим саветом судства (чл. 71. и 72. Нацрта закона), која су била мање развијена од процедуралних правила о дисциплинском поступку (ревидирани чланови 102, 104. и 105. Нацрта закона).

Поред тога, Високи савет судства је имао само 30 дана за доношење одлуке о разрешењу, што се сматрало прекратким за смислено остваривање права на саслушање. У складу са ревидираним чланом 71. Нацрта закона, рок за поступак за разрешење је продужен са 30 на 90 дана (став 3). Поред тога, ревидирани члан 72. став 3. Нацрта закона помиње, иако кратко, гаранције правичног суђења. Све у свему, Комисија сматра да је њена препорука испоштована.

45. Важна препорука Комисије била је усредсређена на међуоднос између два паралелна поступка – дисциплински поступак који прво испитује Дисциплински тужилац, а затим Дисциплинска комисија (са Високим саветом судства као жалбеном инстанцом), с једне стране, и поступка за разрешење који је покренут од стране председника суда или од стране Високог савета судства *proprio motu*, с друге стране, на основу члана 70. Нацрта закона. Венецијанској комисији било је нејасно како Високи савет судства може истовремено бити орган који покреће поступак за разрешење и одлучује о исходу дисциплинског поступка. Комисија је стога препоручила да се избегне таква забунa две различите улоге.

46. Према Ревидираном нацрту закона, надлежност за покретање поступка за разрешење има и Дисциплинска комисија (у даљем тексту: ДК, видети ревидирани члан 71. став 1. Нацрта закона и члан 100. став 1. Нацрта закона). Подразумева се да, када Дисциплински тужилац изнесе предмет пред Дисциплинску комисију она ће имати три опције: да ослободи дотичног судију, да донесе одлуку о блажој дисциплинској санкцији или да покрене поступак за разрешење пред Високим саветом судства. Још увек је нејасно, међутим, каква би била улога високог савета судства у првом и другом сценарију: ако Дисциплинска комисија одлучи да нема разлога за одговор или да онашање заслужује само мању санкцију, да ли ће високи савет судства имати моћ да ипак одлучити да судија заслужује разрешење? Другим

речима, да ли ће Високи савет судства моћи да иде изван предлога Дисциплинског тужиоца и санкције коју је изрекла Дисциплинска комисија? Сасвим је необично да Високи савет судства има три (сукобљене) улоге жалбеног тела (за мање санкције) и покретача/пресуђивача за санкцију разрешења.

47. Министарство правде је у својим запажањима дало додатне детаље о ова два поступка и њиховом међусобном односу. Ова објашњења, међутим, потврђују сумње Венецијанске комисије у могуће преклапање функција Високог савета судства као жалбене инстанце у дисциплинском поступку и органа који покреће и одлучује у поступку разрешења. Стога, Венецијанска комисија сматра да је њена препорука да се разјасни међуоднос између два поступка само делимично адресирана.

48. Венецијанска комисија је у Мишљењу из октобра 2022. препоручила да се разјасни могућност покретања управног спора против одлука Високог савета судства донетих током дисциплинског поступка. Ова препорука је испоштована. Према ревидираном члану 106. Нацрта закона, против одлуке Високог савета судства није могућа тужба Управном суду.

49. Према члану 83. Нацрта закона, постоји посебан поступак за разрешење председника суда, који могу покренути судије, председник вишег суда, тело за оцењивање рада или Дисциплинска комисија (члан 82). Истовремено, основ за привођење председника суда кривичној одговорности делимично је исти као и привођење дисциплинској одговорности судије или његово разрешење (тешки дисциплински прекршај – видети члан 81. Нацрта закона). Чини се да председник суда може бити смењен са своје позиције без икаквог учешћа Дисциплинске комисије. Слично, поступак за разрешење судије може покренути Високи савет судства по службеној дужности, без претходног испитивања предмета од стране Дисциплинске комисије.

50. У закључку, Венецијанска комисија примећује да упркос побољшањима и појашњењима

унетим у Ревидирани нацрт закона, међуоднос између различитих врста одговорности и различитих врста поступака остаје нејасан. Конкретне одредбе Ревидираног нацрта закона не нарушавају нужно било које стандарде, али могу довести до сукоба надлежности и на тај начин нарушити ефикасност дисциплинског механизма. Једна од опција би била да се у Пословнику Високог савета судства објасни процес доношења одлука и односне улоге различитих актера и органа (подносилац пријаве, Дисциплински тужилац, Дисциплинска комисија, Високи савет судства итд.) у погледу сваке врсте поступка. Друга опција би била да се разрешење третира као дисциплинска санкција, праћена специфичним процедуралним захтевима.

- Оцењивање рада не би требало да укључује процену примене судске дискреције у тумачењу чињеница и закона.

51. Ревидирани члан 36. став 3. Нацрта закона описује принципе оцењивања судија, што искључује оцену судијске дискреције (унутрашње уверење судије) у процени доказа и тумачењу прописа. Ово се односи на препоруку Венецијанске комисије. Венецијанска комисија понавља да су у Ревидираном нацрту закона искључени специфични критеријуми за оцењивање. Као што је горе препоручено, Нацрт закона би требало да врати посебне критеријуме за оцењивање појединачних судија и, посебно, председника судова, док Високи савет судства може донети детаљније прописе о томе. Министарство правде је изразило спремност да у текст закона врати конкретније критеријуме, што је позитивно.

2. Остале препоруке

52. Иако је члан 5. првобитног Нацрта закона гарантовао адекватне плате за судије, он није садржао гаранције за реализацију овог принципа. Комисија је приметила да се овај проблем може решити, између осталог, увођењем различитих техника као што је упоређивање нивоа плата са просечном платом у земљи, или са платама у извршној или законодавној власти. Измењеним

чланом 41. уведена је нова одредба према којој основица за обрачун и исплату судијске зараде „не може бити мања од просечне нето зараде запосленог у Републици Србији према последњем објављеном податку органа надлежног за послове пре усвајања предлога буџета за наредну годину”. Стога је испоштована препорука Венецијанске комисије. Међутим, у последњој рунди коментара Министарство правде је обавестило Комисију да ће овај став члана 41. бити преформулисан, после консултација са Министарством финансија. То би гласило: „основица за обрачун и исплату судијске плате утврђује се Законом о буџету”. Ово је корак уназад у поређењу са ревидираним текстом, јер не уводи никаква мерила за плате судија.

53. У Мишљењу из октобра 2022. године, Венецијанска комисија је приметила да је целокупни смисао члана 31. Нацрта закона који се тиче инкомпатибилности судијског мандата са другим занимањима био у складу са сличним одредбама у другим јурисдикцијама. Међутим, то би се могло додатно побољшати, између осталог, искључивањем сваке могућности да судија може обављати било коју функцију у извршној власти. Комисија је даље приметила да речи „ако законом није другачије прописано”, садржане у члану 31. Нацрта закона, имплицирају да судија може истовремено да ради и на другој јавној функцији. У ревидираном члану 31. став 1. Нацрта закона наведене речи су избрисане чиме се елиминише могућност паралелног запошљавања. Ово је у складу са препоруком Венецијанске комисије.

54. Још један проблем који је Венецијанска комисија раније идентификовала у члану 31. Нацрта закона била је веома широка забрана судији да „политички делује на неки други начин” (став 1) и да има друге функције (чак и неплаћене) које би могле бити у супротности са достојанством, угледом и независношћу судије (став 2). Комисија примећује да нису уведене никакве релевантне промене. Венецијанска комисија понавља да би у Нацрту закона требало прецизирати да су забрањени само одређени „очигледни облици снажног политич-

ког ангажмана”, као што је вршење одговорне функције у политичкој странци, излазак на изборе на листи политичке странке, коауторство или потписивање политичких манифеста, прогласа и сл.). Венецијанска комисија препоручује да закон формулише границе дозвољеног политичког ангажовања судија, као што је наведено у наставку; ако је потребно, Етички кодекс би могао даље да развија ову одредбу. Министарство правде је тврдило да члан 31. Нацрта закона само репродукује члан 148. став 4. Устава који предвиђа да је „забрањена политичка активност судија”. Међутим, јасно је да за судије нису забрањени сви политички акти (гласање је најочитији пример), већ само неки облици политичког ангажовања. Ова питања могу се детаљније објаснити у Етичком кодексу или у образложењу закона.

55. Коначно, Венецијанска комисија је у Мишљењу из октобра 2022. године напоменула да је листа неусклађености у члану 91. Нацрта закона у вези са судијама поротницима веома оскудна и нејасно формулисана, у поређењу са чланом 31. Нацрта закона (у вези са професионалним судијама), и да би се тај члан могао проширити на поменуте јасне случајеве инкомпатибилности за судије поротнике. Поред тога, упркос појашњењу Министарства правде известиоцима (видети параграф 46. Мишљења из октобра 2022. године), да се, према члану 94. Нацрта закона, одредбе Нацрта закона које се односе на судије професионалце примењују и на судије поротнике, Комисија је утврдила да примена ових правила још увек није јасна, да ли се ова правила примењују на судије поротнике у целини или само *mutatis mutandis*. Ревидирани члан 91. Нацрта закона (тренутно члан 92. Нацрта закона) је незнатно измењен, искључујући адвокате да постану судије поротници. Министарство правде се у својим писаним коментарима обавезало да ће додатно изменити текст, како би се обухватили други јасни случајеви неусклађености: стога се предлаже да судије поротници не могу бити државни службеници. Овом изменом препорука Венецијанске комисије у том погледу може се сматрати спроведеном.

Г. Ревидирани нацрт закона о Високом савету судства

1. Кључне препоруке

• Нацрт закона треба да обезбеди најширу заступљеност међу лаицима како би се избегла политички хомогена лаичка компонента у Високом савету судства; то се може постићи, на пример, ревизијом процеса предлагања кандидата или правила о гласању за њих у скупштинском Одбору за правосуђе.

56. Венецијанска комисија понавља своју забринутост да ће при избору четири члана лаика Народна скупштина морати да изабере са листе од осам кандидата, које је претходно утврдио Одбор за правосуђе Народне скупштине по политичкој линији. Венецијанска комисија је инсистирала на обезбеђивању што шире политичке заступљености лаичке компоненте Високог савета судства и у том циљу је предложила неколико решења.

57. Једно решење је било формулисање критеријума (не)погодности на такав начин да се појача политичка неутралност кандидата, посебно услов да нису били активни у политици неко време пре него што се кандидују за позицију лаика. Међутим, Министарство правде је тврдило да би такав период „хлађења” могао бити потенцијално неуставан (видети параграф 80. Мишљења из октобра 2022. године), што може објаснити зашто овај пут није истражен.

58. Као алтернативу, Министарство правде Републике Србије је предложило да се прошири појам „достојности” кандидата, што је један од критеријума за њихов ужи избор, тако што ће у члану 44. Нацрта закона прецизирати да „достојност” кандидата „имплицира одсуство снажног политичког утицаја”. Ово је добродошао додатак, који треба још више развијати. Дакле, у Нацрту закона треба прецизирати да кандидати који су били изабрани функционери или чланови Владе или чланови

политичких партија са руководећом улогом не могу бити сматрани „достојним” и да стога не би требало да буду квалификовани за Високи савет судства. Предлог закона треба једнако да предвиди да су неподобни они кандидати чији су блиски рођаци, супружници и партнери били активни у политици. По мишљењу Венецијанске комисије, овакво јачање услова (не)погодности може ублажити ризик од политизације лаичке компоненте Високог савета судства и створити „сигурносну дистанцу” између чланова лаика и страначке политике.

59. У Мишљењу из октобра 2022. Венецијанска комисија је рекла да се главни проблем избегавања политички хомогене лаичке компоненте може решити на различите начине. Између осталог, Венецијанска комисија је предложила да би осам кандидата могло бити изабрано путем неког облика пропорционалног гласања. Овај предлог остаје опција, али постоје и други модалитети.

60. Министарство правде је предложило измену процедуре гласања у Одбору. Тако, према ревидираном члану 49. нови став 2. Нацрта закона, сваки члан Одбора ће предложити једног кандидата. Ревидирани нацрт закона донеће нека даља побољшања у погледу транспарентности поступка пред Народном скупштином и у поступку пред петочланом Комисијом (која служи као механизам против ћорсокака ако Народна скупштина не изабере четири члана). Ови додаци имају за циљ да опозицији дају више гласа у избору чланова лаика Високог савета судства, што је позитивно.

61. Што је најважније, Министарство правде је предложило да се у члану 49. Нацрта закона предвиди да Одбор за правосуђе Народне скупштине одлучује о ужем избору од осам кандидата двотрећинском већином гласова чланова Одбора како би се обезбедила најшира политичка подршка кандидата. Уколико ова већина не буде постигнута у првом кругу, биће одржан други круг у коме ће листа од осам кандидата морати да буде одобрена простом већином гласова.

ПРАВОСУДНИ ЗАКони

62. Венецијанска комисија опрезно поздравља ову иницијативу српских власти. Савет је састављен на пропорционалној основи од представника различитих политичких партија. Према томе, услов квалификоване већине обично ће осигурати да ће кандидати имати значајну међустраничку подршку. Ово смањује ризик од политички хомогене лаичке компоненте, што је била главна брига Венецијанске комисије у Мишљењу из октобра 2022. године.

63. Што се тиче механизма против ћорсокака који је предложило Министарство правде Републике Србије, Венецијанска комисија понавља да је „свесна потешкоћа у дизајнирању одговарајућих и ефикасних механизма против ћорсокака, за које не постоји јединствен модел”. Једна опција је да се обезбеди другачија, све мања већина у наредним круговима гласања, али то има недостатак да већина можда неће тражити консензус у првом кругу знајући да ће у наредним круговима њихов кандидат победити. Друга, можда пожељнија, решења укључују коришћење пропорционалних метода гласања, прибегавање укључивању различитих институционалних актера или успостављање нових односа између државних институција. Свака држава мора да смисли своју формулу.”

64. Укратко, Венецијанска комисија поздравља предлог српских власти да (а) захтевају квалификовану већину у Одбору, и (б) ојачају критеријуме неподобности, под условом да се ови критеријуми даље разрађују у Нацрту закона како је препоручено од стране Комисије. Ово би се позабавило забринутошћу коју је изразила Венецијанска комисија у свом Мишљењу из октобра 2022. године о опасностима у вези са политички хомогеном лаичком компонентом.

• Нацрт закона треба прецизније да опише у којим ситуацијама може престати мандат члану Високог савета судства; Нацрт закона би могао експлицитно да предвиди да неучествовање члана у раду Високог савета судства без озбиљног и објективног разлога може довести до престанка његовог мандата, а такве одлуке се доносе простом већином гласова.

65. Ревидирани члан 54. став 4. Нацрта закона, предвиђа престанак мандата члану Високог савета судства простом већином у случају да „без оправданог разлога не учествује у раду Савета” (члан 20. став 2. Нацрта закона). Ово је у складу са кључном препоруком Мишљења из октобра 2022. У Мишљењу из октобра 2022. такође се инсистира да се изостанци морају поновити. Министарство је у својим писаним коментарима прихватило ову примедбу и сагласно да у складу са тим измени текст.

66. Мишљење из октобра 2022. такође препоручује да члан који ризикује искључење треба да има користи од правичне процедуре. Ревидирани нацрт закона (члан 56. став 3. Нацрта закона) набраја основне процесне гаранције у контексту поступка за превремени престанак мандата изабраног члана Високог савета судства.

67. Коначно, у Мишљењу из октобра 2022. године наглашено је да одлуку о престанку мандата члана треба донети простом већином у Високом савету судства. Како произилази из члана 20. пречишћеног Нацрта закона, за такве одлуке није потребна посебна већина од осам чланова, односно могу се донети простом већином од 6 чланова (од 11). Стога су ове препоруке спроведене.

• Ако се испоштују горе наведене две препоруке, смањује се значај питања високог кворума за доношење одлука Високог савета судства; с тим да се може одржати повећана већина за доношење неких важних одлука.

68. Венецијанска комисија понавља да висок кворум (осам чланова – видети члан 18. Ревидираног нацрта закона) може спречити Високи савет судства да функционише ефикасно, посебно ако српске власти не усвоје адекватне мере како би избегле политички хомогену лаичку компоненту Високог савета судства. Препорука да се кворум смањи на седам чланова (осим у случајевима када је потребна посебна већина према члану 20. Нацрта закона) није испоштована и остаје на снази. Међутим,

уколико се спроводе мере које имају за циљ смањење ризика од политички хомогене лаичке компоненте, како је горе описано (видети параграф 56. Овог мишљења и даље), значај питања високог кворума за доношење одлука Високог савета судства је смањен.

2. Остале препоруке

69. Мишљење из октобра 2022. препоручило је да се прецизније опише у којим ситуацијама мандат члана Високог савета судства може престати, између осталог, повезивањем са понашањем (а не само општом „недостойношћу“). Венецијанска комисија примећује да члан 54. Нацрта закона није ревидиран у том погледу, осим што је израз „недостойан“ замењен са „недостойанствен“, што не изгледа као суштинска промена, па стога није испоштована препорука Венецијанске комисије.

70. Венецијанска комисија је имала резерве у погледу могућности престанка мандата уколико члан „не обавља функцију члана Савета у складу са Уставом и законом“. Комисија је сматрала да је ова формулација превише нејасна да би се користила као основ за разрешење. Ова реченица је избачена из члана 54. Нацрта закона и замењена новим основом за престанак мандата: неучествовање у раду Савета без оправданог разлога. Ово је у складу са препоруком Венецијанске комисије. Међутим, измењен је само члан 54. Нацрта закона, док се у члану 56. Нацрта закона и даље користи нејасна формулација коју критикује Венецијанска комисија (да мандат престаје ако члан „не обавља функцију члана Савета у складу са Уставом и законом“).

III. Закључци

71. Министар правде Републике Србије је писмом од 15. новембра 2022. године затражила накнадно мишљење Венецијанске комисије на три ревидирана нацрта закона којима се спроводе уставни амандмани о правосуђу: Нацрт закона о уређењу судова, Нацрт закон о судијама и Нацрт закона о Високом савету судства.

72. Испоштован је значајан део препорука Мишљења из октобра 2022. године, а пре свега препоруке о заједничком усвајању Судског пословника од стране Високог савета судства и министра правде; о укидању овлашћења министра правде да предлаже судије поротнике за избор; о сужавању листе дисциплинских прекршаја и увођењу изричите забране да се судије сматрају одговорним за структуралне проблеме у правосуђу; о разјашњавању појмова „тешких“ и „поновљених“ дисциплинских прекршаја; о искључењу материјалноправних одлука судија из делокруга оцењивања рада и о прецизнијем описивању основа за престанак мандата члану Високог савета судства.

73. Неке од препорука Венецијанске комисије су испоштоване само делимично. Ово се, између осталог, односи на неке широко формулисане или нејасне одредбе које, као такве, нису у супротности са европским стандардима, али могу створити ризик од забуне (недостатак јасноће улоге Министарства правде у надзору одређених области рада судова) (види параграф 14. горе), улоге председника судова у контексту „судске управе“ (параграф 16), овлашћења председника виших судова у односу на председнике нижих судова (параграф 20), као и међуоднос између дисциплинског поступка и поступка за разрешење и улоге Високог савета судства у тим поступцима (параграф 47).

74. Што се тиче тих препорука, Венецијанска комисија признаје да су аутори нацрта предузели кораке у правцу наведеном у Мишљењу из октобра 2022. Оно што је најважније, додали су неке опште принципе који ће омогућити примену специфичних правила. Министарство правде је предложило нека битна појашњења у вези са значењем појединих одредби ревидираних нацрта закона. Важно је, међутим, да се ова појашњења репродукују или у нацртима закона или бар у меморандумима са образложењима који прате усвајање ова три закона. То би помогло да се осигура да се три нацрта закона која се разматрају, када буду усвојени, тумаче на начин који поштује независност судства. У Венецијанској комисији су уверени да ће об-

ПРАВОСУДНИ ЗАКОНИ

јашњења која је Министарство правде дало у процесу дијалога са известиоцима бити коришћена у скупштинској расправи у циљу даљег унапређења законских текстова. Венецијанска комисија такође понавља да се у сваком случају може захтевати промена правне културе у правосуђу како би се допуниле позитивне промене које доноси текућа законодавна реформа.

75. Једна од најважнијих компоненти успеха реформе Високог савета судства је потреба да се обезбеди да лаичка компонента Високог савета судства не буде политички хомогена. У Мишљењу из октобра 2022. године Венецијанска комисија је предложила неколико могућих начина како да се овај ризик ублажи. Венеци-

јанска комисија поздравља предлог српских власти да (а) захтева квалификовану већину у Одбору за правосуђе Народне скупштине и (б) да ојача критеријуме неподобности, под условом да се ти критеријуми даље разрађују у Закону како је препоручено од стране Венецијанске комисије. Тиме би се решила забринутост због опасности у вези са политички хомогеном лаичком компонентом Високог савета судства.

76. Венецијанска комисија остаје на располагању српским властима за даљу помоћ по овом питању.

Извор: Вебсајт Министарства правде, 19. 12. 2022. године.

Из ризнице њравних изрека

Iudex non debet lege clementior esse. Судија не сме бити блажи од закона.

Iudex non potest esse testis in propria causa. Судија не може бити сведок у спору који расправља.

Iudicis est ius dicere, non dare. Дужност је судије да примењује право, а не да га ствара.

Omnis conclusio boni et veri iudicii sequitur ex bonis et veris praemissis et dictis iuratorum.

Свака одлука доброг и исправног судије произилази из добро и исправно утврђених чињеница и изјава поротника.

Quaestio facti in arbitrio est iudicantis, quaestio iuris legis auctoritati reservatur.

О чињеници одлучује судија, а право је ствар законског прописа.

Quantum bonum aequum, iudici vedebitur. (Ulpianus – D. 21, 1, 42, 9).

Како је добро и правично, судија ће наћи.

Qui damnare potest is absolvendi quoque potestatem habet. (Paulus – D. 42, 1, 3).

Ко може да осуди, има право и да ослободи.

Quod legibus omissum est, non omittetur religine iudicium. (Papinianus – D. 22, 5, 13).

Што су закони пропустили, нека то не пропусти савесност судија.

Ultra petitum partium iudex condemnare non potest. (Sec. Iavolenus – D. 10, 3, 18).

Судија не може осудити на више него што странке траже.

Ad paenitentium properat cito qui iudicat. (Publ. Syr.).

Ко брзо суди, жури се кајању. (Ко брзо суди, брзо се и каје).

Audiatur et altera pars. Нека се чује и друга страна. (Саслушај другу страну).

Da mihi factum dabo tibi ius. Дај ми чињеницу даћу ти право.

Etsi iure deficiamus, hoc aequitas suggerit. (Paulus D - 39. 3. 2. 5). Иако за то нема правног прописа, овакву одлуку налаже правичност. (Каже се за одлуку коју судија доноси по начелу правичности).

Inclusio unius est exclusio alterius. Усвајање једног значи одбијање другог.

Instrumentorum nomine ea omnia accipienda sunt, quibus causa instrui potest. (Paulus - D. 22, 4, 1).

Треба прихватити сва доказна средства која могу расветлити спор.

Из књиге *Thesaurus sententiae iuris*,

приредио - Жељко Вујотић, издавач, Интермекс, Београд, 2000. год.

ИЗВЕШТАЈ СА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ О НАЦРТУ ЗАКОНА О УРЕЂЕЊУ СУДОВА, НАЦРТУ ЗАКОНА О СУДИЈАМА, НАЦРТУ ЗАКОНА О ВИСОКОМ САВЕТУ СУДСТВА, НАЦРТУ ЗАКОНА О ЈАВНОМ ТУЖИЛАШТВУ И НАЦРТУ ЗАКОНА О ВИСОКОМ САВЕТУ ТУЖИЛАШТВА

На основу члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 – др. пропис), на предлог Министарства правде, Одбор за правни систем и државне органе Владе донео је закључке о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о уређењу судова, Нацрту закона о судијама, Нацрту закона о Високом савету судства, Нацрту закона о јавном тужилаштву и Нацрту закона о Високом савету тужилаштва у периоду од 12. децембра 2022 до 15. јануара 2023. године.

У оквиру јавне расправе, Министарство правде, уз подршку пројекта Европске уније и Савета Европе „Подршка реформи правосуђа у Србији”, организовало је округле столове и то: у Нишу 21. децембра 2022. године, у Крагујевцу 23. децембра 2022. године, у Новом Саду 26. децембра 2022. године и у Београду 27. децембра 2022. године. Поред ових округлих столова, у Београду је 10. јануара 2023. године организован округли сто са представницима цивилног друштва.

На сваком од округлих столова представници Министарства правде, који су учествовали у раду радних група, су представили у најбитнијем нацрте закона. Такође, поједини чланови радних група изразили су своја виђења одређених решења. Од стране представника Министарства учесници округлих столова и остала заинтересована јавност су поново позвани да своје предлоге доставе на мејл адресу Министарства. Након ових излагања омогућено је присутним учесницима, у највећем броју судијама, јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца, адвокатима, представницима академске заједнице и цивилног друштва, да постављају питања, дају предлоге, примедбе, сугестије или коментаре.

Мogle су се чути примедбе везано за транспарентност процеса писања правосудних закона, као и у вези са неблаговременошћу достављања позива и неодређивања тачног места и времена одржавања округлих столова у оквиру јавне расправе. Представници Министарства су објаснили да је транспарентност и инклузивност

целог процеса похваљена од стране Венецијанске комисије, као и да је Министарство благовремено доставило позиве како организацијама цивилног друштва тако и председницама судова и јавним тужиоцима и осталим заинтересованим странама да учествују у јавној расправи.

Такође је наведено да је Министарство благовремено објавило радне верзије закона, као и да је током процесе писања закона организовало представљање радних текстова правосудних закона стручној јавности у седиштима апелационих судова у Нишу 20. септембра 2022. године, Крагујевцу 21. септембра 2022. године, Новом Саду 26. септембра 2022. године и Београду 27. септембра 2022. године. Представљање је такође организовано за чланове Националног Конвента о Европској унији у Београду 23. септембра 2022. године, као и у оквиру саветовања о кривичном праву на Златибору 22. септембра 2022. године.

Велики број предлога, примедби, сугестија или коментара који се достављени на мејл адресу Министарства или путем поште. Министарство је у вези са свим достављеним предлозима, примедбама или коментарима дало своје образложене писмене одговоре. Предлози, примедбе или коментари који су се могли чути током јавне расправе се у највећем броју односе на следећа предложена решења:

Нацрт закона о Високом савету судства и Нацрт закона о Високом савету тужилаштва

1. У погледу избора чланова Савета из реда јавних тужилаца, односно судија, примедбе су дате везано за Заступљеност јавних тужилаштва, односно судова (члан 26), која омогућује да глас јавног тужиоца из Врховног јавног тужилаштва, односно судије Врховног суда вреди многоструко више од гласа јавног тужиоца основног јавног тужилаштва, односно судије основног суда и прекршајних судова, обзиром на број јавних тужилаца Врховног

јавног тужилаштва и судија Врховног суда који бирају једног члана савета, у односу на број јавних тужилаца основних јавних тужилаштва, односно судија основног суда и прекршајних судова, који бирају два члана савета. Истиче се да је оваква заступљеност противна члану 28. став 1, који гарантује једнако изборно право свим носиоцима јавнотужилачке функције, односно судијама. Предлаже се или да сви јавни тужиоци и судије бирају кандидате свих врста и степена јавних тужилаштва и судова, или да се измени постојећа заступљеност тако да Врховно јавно тужилаштво, заједно са Јавним тужилашвом за организовани криминал и Јавним тужилашвом за ратне злочине, као тужилаштва републичког ранга, предлажу једног кандидата за члана савета. Сличне промене су предложене и у вези са заступљеношћу судова, како Врховни суд не би сам давао једног кандидата.

2. Више пута су поновљене примедбе да се законом регулише начин на који Савет обезбеђује јавност свога рада. Дат је конкретан предлог за измену (члан 18. Нацрта закона) предложено је да се после става 1. дода став 2. који би гласио: „Седнице савета се оптички и аудио снимају и емитују у реалном времену на интернет страници Савета.”

3. Везано за начин рада Високог савета судства, предложено је да се у члану 18. став 3. предвиди да Савет одржава седницу ако је присутно најмање шест чланова Савета.

4. Предложено је да се јасно дефинише „политичко деловање на други начин” (чл. 15. Нацрта закона о Високом савету судства и Нацрта закона о високом савету тужилаштва)

5. Предложено је да се чл. 15. Нацрта закона о Високом савету судства и Нацрта закона о високом савету тужилаштва о неспојивости усугласе са Законом о спречавању корупције.

6. Критикована је као дискриминаторска одредба која искључује могућност кандидовања за члана савета из реда истакнутих правника, за лица која су испунила опште услове за

старосну пензију (чл. 44. Нацрта закона о Високом савету судства и Нацрта закона о високом савету тужилаштва).

7. Критикована је могућности да чланови Савета из реда истакнутих правника поред ове функције наставе да врше професору на правном факултету или да као чланови тренутног сазива Високог савета тужилаштва из реда заменика јавних тужилаца наставе да врше јавнотужилачку функцију.

8. Изражена је бојазан да ће се без обзира на прописане услове за кандидовање за члана Савета кога бира Народна скупштина из редова истакнутих правника и прописане процедуре избора, избор вршити по политичкој линији и да ће изабрани чланови бити експоненти владајуће већине.

Нацрт закона о судијама

9. Као подложна злоупотреби критикована је одредба члана 25. Закона о судијама, која регулише одступања од редоследа пријема предмета, односно предвиђа могућност одузимања предмета, обзиром да је одредба да је предмет хитан по својој суштини, подложна широком тумачењу.

10. Као дискриминаторна критикована је и одредба о навршењу радног века (члан 67. Закона о судијама), која омогућује судијама Врховног суда да могу обављати судијску функцију до навршења 67 година живота, за разлику од других судија чији се радни век навршава са 65 година живота.

11. Такође је наведено да се неоправдано изузимају од редовног вредновања рада судије који су навршили 60 година живота (члан 34. Нацрта закона о судијама), као и да такав изузетак није предвиђен за јавне тужиоце.

12. Предложено је да се прецизније уреди поступање по притужби судије из члана 29 Нацрта, као и поступање по притужби на рад судије.

13. Упућене се критике везано за трајање вршења функције председника суда (члан 79. Закона о судијама), односно вршиоца функције главног јавног тужиоца и Врховног јавног тужиоца (члан 39. Нацрта закона о јавном тужилаштву) као неоправдано кратко.

14. Више пута су поновљене критике везане за материјални положај судија и јавних тужилаца, као једног од гараната њихове независности и самосталности. Поновљен је предлог да уз постојеће коефицијенте, основица за обрачун плата буде просечна плата у Републици Србији. Такође је подржан и предлог да се овим законима гарантује и пензија у висини последње плате (или 80% последње плате).

15. Такође, више пута се чуо и захтев судија прекршајних судова да се коефицијент за обрачун њихових плата изједначи са коефицијентом за обрачун плата судија основних судова.

16. Предложена је измена члан 51. Нацрта закона, да кандидат за судију који је био адвокат најмање 12 година, није дужан да полаже испит који организује Високи савет судства.

17. Предложена је измена члана 75. Нацрта закона, како би се унеле године потребног радног стажа за избор председника – да може бити изабран судија који најмање 6 година врши судијску функцију у суду истог или вишег степена који поседује управљачке способности и вештине, интегритет и ефикасност у раду.

Нацрт закона о јавном тужилаштву

18. Предложено је да се у члану 16. Закона о јавном тужилаштву дода одредба да се обавезно упутство прилаже у списе предмета.

19. Критиковане су одредбе које онемогућују привремено упућивање из нижег у више тужилаштво обзиром да ће томи бити угрожен рад Тужилаштва за организовани криминали одељења за корупцију.

ПРАВОСУДНИ ЗАКони

20. Како и код Закона о судијама, критикована је одредба члана 55. Нацрта закона која одређује основицу плате. Тражено је да она буде одређена овим законом и усклађена са растом трошковима живота.

21. Изнете су недоумице у вези са чланом 8. Нацрта закона, шта је то непримерен утицај и који је утицај дозвољен.

22. Предложено је да се одељења за корупцију или добију статус тужилаштва посебне надлежности или да се тужиоцима у овом одељењу обезбеди одговарајућа накнада рада.

23. Предложено је да приви заменик буде препознат у погледу накнаде као заменик председника суд.

24. Постављено је питање да ли контрола законитости и уједначене праксе нижег тужилаштва подразумева увид у предмет?

Нацрт закон о уређењу судова

25. Истакнуто је да у Закону о уређењу судова недостаје одредба која уређује положај судске власти.

26. Да је за сада пропуштен прилика да се ближе уреди надлежност Управног суда, који једини уз Прекршајни апелациони суд има седиште у Београду и одељења у апелационим центрима, што омогућује премештање судија без њихове сагласности.

27. Наведено је да нема јасног основа да министарство правде и даље доноси Пословник о раду судова, као ни Мерила за одређивање судског особља.

28. Да је у члану 8. Нацрта закона дата прешироко одређена формулација непримереног утицаја, тако да није јасно који је утицај примерен.

29. Критиковане су одредбе о избору судија и предлагано да проверу стручности код првог избора врши за све кандидате Правосудна академија.

30. Предложено је да у предметима због кршења разумног рока треба да суде привредни судови, ако се односи на поступак пред овим судовима.

Одговори на појединачне примедбе, предлоге, сугестије и коментаре садржани су у прилогу.

Извор: веб-сајт Министарства правде,
25. 1. 2023. године.

Мр Ана Трбојевић Клајић

Саветник за враћање одузете имовине и обештећење,
Агенција за реституцију Републике Србије

ЕЛЕКТРОНСКА УПРАВА

ПОСТУПАК РЕСТИТУЦИЈЕ И ЕЛЕКТРОНСКА УПРАВА

Сажетак: Агенција за реституцију, јавна агенција, односно орган недржавне управе коме су поверена јавна овлашћења, сироводи првостепену управни поступак. Њена надлежност оледа се у враћању одузете имовине и обештећењу бивших власника и њихових законских наследника, и то за ону имовину која је одузета након Другој светској рати од физичких и правних лица и пренесена у инострану имовину. У току трајања поступка, пред органом је да утврди исцуненост великој броја законом прописаних услова, пре него што донесе управни акт – решење или закључак. Утврђивање исцунености услова је ништа друго него исти поступак, који се прежежно одвија прибављањем одговарајућих доказа – исправа – односно, одвија се у комуникацији између државних органа и органа и странака. Колико таква комуникација може да убрза и олакша поступак или, са друге стране, колико та може учинити дешким, дуотрајним и мукошрим? Одговор се крије у сада тек новоуспостављеној, модерној електронској управи.

Кључне речи: Агенција за реституцију, управни поступак, размена података, еуправа, дигитализација, електронско управно поступање, еЗУП, систем за размену података, модул.

Агенција

Надлежност и делокруг

Агенција за реституцију је јавна Агенција основана 2012. године, на темељу тада, новодонетих, прописа о враћању имовине, односно на темељу Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС” 72/2011). У оквиру своје примарне и основне надлежности и делатности, она обавља, као поверене, послове вођења првостепеног управног поступка – враћања имовине која је одузета од физичких и правних лица и пренесена у општенародну, државну, друштвену или задружну својину, после Другог светског рата, односно после 9. марта 1945. године.

Иако, на први поглед и летимично гледано, она спроводи управни поступак исти као и сваки други, који се води пред огромном мрежом управних органа у држави, поступак пред Агенцијом се умногоме ипак разликује и представља својеврстан *sui generis* поступак, који осим што је обојен и управљен одредбама Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС”, број 30/10), одликује се у претежном делу и процесним и мериторним одредбама свог *lex specialis*-а, Закона о враћању одузете имовине и обештећењу (у даљем тексту ЗОВИО).

Седиште Агенције је у Београду. Агенција има подручне јединице у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду, које се оснивају за територију општина према прописима којима се уређује регионални развој (члан 53. ЗОВИО), као и јединицу за професионалну реституцију у Београду. У оквиру Агенције постоји и посебна Јединица за враћање имовине жртвама холокауста, основана на темељу Закона о отклањању последица одузимања имовине жртвама холокауста које немају живих законских наследника. За потребе овог текста, излагање и опсервације односе се примарно на тзв. општу реституцију, односно ону која се спроводи по одредбама ЗОВИО, и чији су титулари права примарно, али не и једино, физичка лица.

Наиме, поступак се покреће захтевом странке, унутар законом прописаног, императивног преклузивног рока, који је истекао 3. марта 2014. године, а трајао је две године. Поједностављено, то значи да се поступак могао једино покренути током две године, али закључно са даном 3. 3. 2014. године. Како је овај рок прописан законом, он је по својој природи императиван и не дозвољава ниједну другу врсту тумачења, нити проширења, измене или допуне. Преклузиван је из разлога што његовим истеком, странка губи право на подношење захтева. У комбинацији та два обележја овог рока, једини резултат јесте да – било који захтев поднет након истека овог рока добија одлику неблаговремености.

Важна карактеристика овог поступка, која га у многоме одваја од осталих управних поступака јесте његово обележје вишестранаџа. Конкретније, то је не само вишестранаџи, већ и контрадикторан поступак, у коме се јавља већи број странака са супротстављеним интересима, што га, на неки начин, приближава чак и обележјима парнице. Странке у поступку¹ су – подносилац захтева (лице по чијем захтеву је покренут поступак), или лице које има правни интерес, обвезник враћања имовине као и републички јавни правобранилац.

На први поглед, овако постављеном енумерацијом, број учесника у поступку не дојми се као значајан. Међутим, посебну пажњу треба обратити на термин „обвезник враћања имовине”, који у себи крије најразличитије категорије потенцијалних субјеката који ће учествовати у поступку.

Конкретније, обвезник враћања подржављене имовине у натуралном облику (у даљем тексту: обвезник) је Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, јавно предузеће, привредно друштво или друго правно лице чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, привредно друштво са већинским друштвеним

1) Члан 39. Закона о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15 – УС, 95/2018, 153/2020)

капиталом и задруга, укључујући и привредна друштва и задруге у поступку стечаја и ликвидације, а који је, на дан ступања на снагу овог закона, власник, држалац или носилац права коришћења, односно располагања на подржављеној имовини – у односу на право које му припада. Обвезник је такође, у одређеним случајевима и носилац права коришћења на грађевинском земљишту. Обвезник обештећења у виду државних обвезница и у новцу је Република Србија².

Код тако опширне категорије субјеката, који сви међусобно комуницирају, размењују податке, информације и доказе, јасно је да овакав управни поступак, у свом вишестраначју и контрадикторности добија ново обележје.

Још једно важно обележје поступка представља сложеност доказног поступка, односно специфична природа и јако велик број докумената, који се у поступку достављају и прибављају.

Конкретније, иако обележен истражним начелом, као и сваки други управни поступак, поступак реституције подразумева одређену улогу странке, коју јој је, као *lex specialis*, наметнуо сам ЗОВИО. Наиме, императивним нормама овог Закона, прописано је да сама странка, још приликом подношења захтева, мора да достави велики број документације која се сматра, не само обавезујућом, већ може водити и губитку права.

Уз поднети захтев, прилажу се следећи докази: извод из матичне књиге рођених за подносиоце захтева, извод из регистра у коме је задужбина уписана, пуномоћје, а ако подносилац захтева нема стално пребивалиште на територији Републике Србије и пуномоћје за лице овлашћено за пријем писмена, као и други доказ на основу којег се могу несумњиво утврдити тражени подаци; – извод из регистра непокретности, извод из регистра покретних ствари, уверење Републичког геодетског завода о идентификацији катастарске парцеле старог и новог премера, осим за катастарске парцеле за које је спроведена комасација; – исправа о подржављењу имовине или назив, број и година службеног гласила у коме је

објављен акт, уз конкретно навођење предмета одузимања и сл.; – извод из матичне књиге умрлих за бившег власника, *решење о наслеђивању*, извод из регистра правних лица, односно други доказ на основу којег се може несумњиво утврдити правна веза подносиоца захтева са бившим власником. Од потребних доказа још се захтева и Потврда да бивши власник, односно његови наследници нису обештећени правом стране државе чије држављанство поседују, одлука о рехабилитацији бившег власника коме је имовина конфискована итд.³.

Овако побројани докази, иако бројни, исцрпни и детаљни, не представљају крај прибављању документације током трајања овог поступка. Напротив, они су само почетак, у ланцу сложености поступка. Да би се утврдила испуњеност законом прописаних услова (те поступак окончао доношењем одговарајућег управног акта – решења, закључка...) током трајања поступка, а након његовог покретања, на дело ступа истражно начело и прибављање свих оних доказа и података у поступку који се спроводе од стране овлашћеног службеног лица.

Независно од предмета захтева (да ли странка потражује пољопривредно земљиште, грађевинско земљиште, станове, локале...), на самом почетку поступка, по службеној дужности, прибављају се, сви списи о одузимању имовине (списи експропријације – решења, записници, поравнања, споразуми, одлуке, списи национализације, списи конфискације, списи аграрне реформе...), и то од најразличитијег броја државног органа код којих се они налазе. То могу бити општински органи управе, сви доступни историјски архиви, скениране исправе из земљишних књига које се чувају при Републичком геодетском заводу итд. У даљем току поступка, комуницира се са свим државним органима који воде евиденције о оним питањима која су значајна за поступак – Секретаријат за легализацију, Републички геодетски завод, Министарство пољопривреде, судови, Пореска управа, одељење за грађевинарство и урбанизам општинских управа, градских управа итд.

2) Исто, чл. 9.

3) Исто, чл. 42.

Када се сагледа горепоменути, потенцијално велики број странака у поступку, као и велики број докумената које је потребно приложити уз захтев, као и документације коју је потребно прибавити ради утврђивања да су испуњени услови прописани законом – јасан је резултат који говори о изразитој сложености овог првостепеног, више-страначког, контрадикторног управног поступка.

Прибављање горепоменуте документације и учешће странака чини, између осталог, доказни, односно испитни поступак, као централни део управног поступка. Тај испитни поступак управо се састоји у прибављању документације – која није ништа друго него – општење органа међу собом, односно општење органа са странкама.

Из тог разлога, све горепоменуто је важно приказати како би се сагледала не само сложеност поступка, него сложеност комуникације органа и странака која представља саставни и нераскидив део управног поступка, а који у зависности од те комуникације, може бити кратак и ефикасан или дуг и мукотрпан.

Замислимо сада, на тренутак, да се сваки од ових, горепоменутих доказа и докумената, може прибавити инстантно? Један клик и доступан је Извод из матичне књиге рођених. Замислимо да се неки од њих могу прибавити електронски, у року од пар дана, без папира, експедиције, печата, прилога, доставница, повратница – неуредних уручења, поновних покушаја уручења, коверата...? Колико би такав поступак трајао? Колико би био једноставнији по странке и по органе?

Полако али сигурно улазимо на терен електронске, дигиталне, еУправе. Пре упуштања у детаљније излагање шта је то електронска управа, како се користи, ко су јој субјекти и како је конкретно од помоћи у поступку реституције, потребно је задржати се кратко на корацима који су јој претходили и питању које специфичности носи поступак реституције.

„Нови“ и „стари“ ЗУП

На жалост, у пракси управних поступака, постоји дугогодишња, неписана, традиција у којој, че-

сто неуреке странке, бивају оптерећене потребом да доставе разне документе, информације и доказе и то под претњом губитка права (под претњом одбацивања захтева). На путу стварања електронске управе, а како би се скратило време прибављања све потребне документације у једном поступку, неопходно је било примарно, утемељити обавезу органа да, у управном поступку, потребне податке прибавља по службеној дужности. Главни разлог, осим очигледног, који се састоји у начелу помоћи неурким странкама, био би што органи међу собом, када би били умрежени, постигли би невероватну брзину размене информација, потребних сваком од њих у својим респективним поступцима.

Доношењем новог Закона о општем управном поступку⁴ отвара се пут, те удара камен темељац, новом приступу управном поступању – а то је дужност органа да, по службеној дужности, врши увид у податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује.

Иако је обавеза прибављања података по службеној дужности одавно позната у управном праву и чини окосницу истражног начела у поступању органа, чини се да је доношењем новог ЗУП-а стављен посебан нагласак на овакво поступање. Ово је посебно видљиво кроз посебну примену чланова који регулишу наведену обавезу – чл. 9. и члан 103 – чија примена је предвиђена без икаквог изузетка. Штавише, они се примењују и пре ступања на снагу самог закона, и то од 8. јуна 2016. године, док је сам Закон ступио на снагу 1. 6. 2017. године.

На примеру реституције, домашај ове две одредбе постаје огроман. Уместо да сама странка, приликом подношења захтева, доставља све Изводе из МКУ, за све своје претке, закључено са бившим власником имовине, затим све Изводе из МКР за сваког од подносиоца захтева, сва Уверења о држављанству – странка би, у складу са овим одредбама доставила једну Изјаву о сагласности, скројену у складу са напред наведеним члановима закона. Наведеном изјавом странка

⁴) „Сл. гласник РС”, број 18/2016.

је сагласна да у њено име, и за њен рачун, орган прибавља све податке неопходне за одлучивање. Све остало остаје на органу који води управни поступак.

Међутим, овај, као и сваки закон, са собом носи прелазне и завршне одредбе које ће уредити примену закона. Питање примене закона је од посебне и изузетне важности у поступку у коме постоји примарни, специјални, мериторни закон којим је уређена таква посебна материја, затим процесни закон као што је ЗУП, па на све то и нови процесни закон у виду „новог” ЗУП-а. Када се на све то додају посебне одредбе чија примена је предвиђена без изузетка, и пре ступања на снагу закона, настаје права чорба прописа и њихове нејасне примене.

Одредбом члана 213. „новог” ЗУП-а прописано је да ће се поступци, који до почетка примене тог закона нису окончани, окончати према одредбама закона који се примењивао до почетка примене тог закона. Ако после почетка примене тог закона решење првостепеног органа буде поништено или укинута, даљи поступак спроводи се према одредбама тог закона.

У претходним редовима овог текста било је помена о специфичном, преклузивном року за подношење захтева пред Агенцијом. Овакав рок истекао је 3. 3. 2014. године, што значи да су сви поступци, који постоје пред органом, покренути пре тог датума, а што даље имплицира, да овај орган, ни на који начин не улази на терен „новог” ЗУП-а. Сваки од поступака започет је пре доношења и ступања на снагу „новог” закона, а великом већином нису окончани.

Управо због тог разлога, као и чињенице да постоји огроман број поступака који ће се и даље спроводити по одредбама „старог” ЗУП-а, нови закон увео је обавезу да се чланови 9. и 103. примењују без изузетка, на све поступке, на све органе.

Наведеним одредбама предвиђено је да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид у податке о чињеницама неоп-

ходним за одлучивање о којима се води службена евиденција, да их прибавља и обрађује, те да орган може од странке да захтева само оне податке који су неопходни за њену идентификацију и документе који потврђују чињенице о којима се не води службена евиденција.

Ова обавеза додатно се разрађује одредбама члана 103. којима је прописано да је орган дужан да по службеној дужности, у складу са законом, врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање.

Ако службену евиденцију води други орган, орган који води поступак дужан је да хитно затражи податке, а замољени орган да **бесилајно устйуйи йодайке у року од 15 дана**, ако није друкчије прописано. *Ако се ийражени йодаци моју добийи елекйронским йуйтем, замољени орјан их досйавља у најкраћем року.*

У поступку који се покреће по захтеву странке орган може да врши увид, прибавља и обрађује личне податке о чињеницама о којима се води службена евиденција када је то неопходно за одлучивање, осим ако странка изричито изјави да ће те податке прибавити сама. Ако странка у року не поднесе личне податке неопходне за одлучивање органа, захтев за покретање поступка ће се сматрати неуредним (члан 59. став 2. овог закона).

Након доношења оваквог закона, орган као што је Агенција морала је свој рад, не само да усклади у односу на „нови” и „стари” ЗУП, већ и у односу на свој *lex specialis*, којим су, супротно оваквим одредбама, прописане процесне обавезе за странку да сама доставља потребне доказе и документацију.

У том смислу, поступајући у складу са наведеним одредбама, број документације и доказа које Агенција сама прибавља постаје значајно већи. Али да ли се тиме убрзава поступак?

На практичном примеру, то значи да ће Агенција сада, уместо странке, на пример, прибавити све потребне изводе из матичне књиге рођених. Сетимо се сада да смо, у том тренутку, још увек

у 2016, 2017. години када електронска управа и електронска размена података још увек није постојала у свом пуном обиму, иако се увелико спремао. Практично гледано, то значи не само већи обим посла, већ и посао на „старомодан начин” – Агенција упућује допис другом органу, експедиција, пошта, уручење, завођење, додела у рад лицима другог органа, одговор, поново пошта и повратнице.

Свакако, јасно је да модерне, брзе, ефикасне, инстантне управе и даље нема... На путу старана овакве управе, првобитно је било потребно променити „свест” управног поступка – да је прибављање службене документације задатак и обавеза државних органа, а не странака. У том смислу све наведене одредбе су од изразито важног „психолошког” утицаја на природу управног поступка и лица која га спроводе.

Али, алата за остваривање брзе модерне управе у том тренутку још увек нема... Све до 2018. године.

Закон о електронској управи и електронска комуникација државних органа

Шестог априла 2018. године објављен је Закон о електронској управи, којим се у правни живот уводи нови систем општења како органа међу собом, тако и општења органа и странака, заснован на концепту електронске управе, а уздигнут на ниво општег прописа. Електронска комуникација постаје обавеза, односно постаје основни принцип и начин комуникације, који се не може заобићи.

Примена овог закона, у погледу ове обавезне електронске комуникације, не може се другачије уредити посебним законом⁵, односно онемогућен је принцип *lex specialis derogat legi generali*, који би дозволио да најразличитији органи државне управе, своје поступке и своје управно поступање другачије уреде, одступајући од електронског управног поступања.

⁵) Закон о електронској управи „Службени гласник РС”, број 27 од 6. 4. 2018, чл. 3.

Овако широко поље примене од изразитог је значаја за управу, имајући у виду да она регулише и тангира најшири спектар права и обавеза појединца. Сваки од поступака подразумева ужи, посебан, закон који прописује, не само поступак и процесне одредбе, већ садржи и материјално-правне одредбе, које су специфичне за конкретну материју коју регулише.

На исти начин, Закон о враћању одузете имовине и обештећењу садржи, како је горе већ детаљно изнето, одредбе материјално-правне природе, којима су прописани услови који морају бити испуњени у поступку – а који нису ништа друго него побројани докази који се у току поступка морају прибавити, ради његовог окончања. Управо ти докази, прибављају се како од странке, тако и од државних органа. Штавише, сам ЗО-ВИО, поставио је обавезу да саме странке, још приликом подношења захтева, доставе велики број доказа. Парадоксално, ради се о доказима и чињеницама који се прибављају од органа, који те чињенице и доказе воде као своје службене евиденције (нпр., изводи из матичних књига).

У том смислу, овај, као и велики број других закона из управне материје, представља директну колизију, како са одредбама чланова 9, 103. „новог” ЗУП-а, тако и сада са одредбама Закона о електронској управи.

Из тог разлога, од изузетне је важности стављање у однос ових различитих закона, те уздизање електронске комуникације на ниво начела, тако да се она не може заобићи позивом на принцип *lex specialis derogat legi generali*. Уколико би се дозволило одступање од новог начела електронске комуникације, то би значило да би сваки, од изразито великог броја органа, могао, посебним прописом, да различито уреди начин комуникације како органа међу собом, тако и органа са странкама, што би потпуно обесмислило домашњег таквог Закона о електронској управи.

Електронско вођење службених евиденција, Портал еУправе и еЗУП

Још једна важна новина прописана овим законом јесте обавеза да се подаци о којима се води

службена евиденција сада успоставе, чувају и размењују у електронском облику. Наиме, члановима 10. и 11. наведеног закона прописано је да органи успостављају и воде регистре и евиденције у електронском облику у складу са законом, те да орган прикупља, обрађује и чува податке у регистрима и евиденцијама у електронском облику. На темељу ових одредаба донет је и подзаконски акт, којим се ближе дефинише поступање органа у вези са чињеницама о којима се води службена евиденција у електронском облику.⁶

Прва и основна претпоставка, на коју се пажња мора скренути, јесте да се ради о подацима о којима се води службена евиденција, и то у електронском облику. Вођење службених евиденција (и њихово издавање) није новина у управном поступку, и дефинисано је како старим ЗУП-ом, тако и новим.

Службене евиденције се воде о различитим чињеницама: о држављанству, рођењу, венчању и смрти, о пореској обавези, о урбанистичким условима, о запосленим лицима у органу итд. Уверења, односно друге исправе, имају значај јавних исправа – под условом да су издате сасвим у складу са подацима из одговарајуће службене евиденције. Оне морају да потврђују управо оно што у службеној евиденцији пише. У складу са прописима о електронском поступању, сада се такве евиденције и регистри воде у електронском облику.

Када су службене евиденције и подаци из њих подигнути на ниво електронске евиденције, остало је питање на који начин ће државни органи комуницирати и прибављати такве податке. Одговор на ово питање налази се на Порталу еУправе и једном његовом малом, али за управу незаменљивом делу – еЗУП, односно Систем за размену података.

Портал еУправе је национални веб-портал успостављен као јединствена приступна тачка елек-

6) Правилник о начину на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку, „Службени гласник РС”, број 57 од 9. августа 2019. године.

тронској управи органа и као такав нуди огроман број услуга својим корисницима, како физичким, тако и правним лицима и државним и недржавним органима. Унутар овог портала постоји модул намењен управним органима и организацијама, осмишљен управо да обезбеди размену података (како оних о којима се води службена евиденција, тако и оних о којима се не води таква евиденција у електронском облику), а у који „улазе” најразличитији органи са истим циљем – успостављање електронске управе.

Конкретније и једноставније, унутар Портала еУправе постоји један модул, доступан само оним управним органима и организацијама који у њега „уђу” (испуне бројне сложене техничке и правне услове, организују свој рад, добију одговарајуће ауторизације и овлашћења...). Тај модул зове се еЗУП, односно СРП – систем за размену података. Међу првима у њега су „ушли” носиоци највећих база података – Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство унутрашњих послова, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање... Огроман број података о којима се воде службене евиденције од стране ових органа, и то у електронском облику, постаје доступан путем овог модула. Ови органи омогућили су приступ ка више десетина својих база података преко Сервисне магистрале органа, те дозволили да се њиховим регистрима, који се воде у електронском облику, приступа инстантно и „на клик”.

Агенција за реституцију, као и велики (али не и довољан) број других управних органа испунила је све услове, те кроз дуг и исцрпан процес постала део електронске управе у Србији, те „ушла” у овакав систем размене података.

Како је горе детаљније било речи о томе који се докази у овом поступку достављају, на који начин и од стране кога, те је истакнуто да се, између осталог, прилажу Изводи из матичних књига умрлих, рођених, венчаних. Ово су докази без којих нема почетка реституције, јер се на темељу њих утврђује активна легитимација подносилаца захтева, односно њихова правна веза са лицима од којих је одузета имовина, што их овлашћује не

само да се јаве у поступку, већ и да остваре право. Без доказане активне легитимације, захтев је не само процесно неуредан, већ и мериторно неоснован.

Сада када знамо да је Министарство државне управе и локалне самоуправе обезбедило приступ својим базама о којима се воде службене евиденције унутар модула еЗУП – последица је да су сви изводи из матичних књига доступни заиста на клик. Унутар модула еЗУП, у падајућем менију услуге, на више страна, побројане су све евиденције које су доступне на клик, међу којима су и горенаведени изводи.

Сада, када је такву врсту доказа могуће прибавити од стране управног органа, на клик, мења се, како начин вођења управног поступка, његово трајање, ефикасност и брзина, али и његова садржина и природа. Од некадашњег ангажовања странке у прибављању разних папира, чекању у редовима, преко дописивања органа, поште, експедиције, повратница и коверата, стигли смо до три клика мишем по екрану рачунара. Домашај по сам поступак је очигледан у својој ефикасности.

Електронски захтев

У горњим редовима текста било је речи о коришћењу модула еЗУП, ради прибављања података и чињеница о којима се води службена евиденција. Као што је горе поменуто, ради се о базама података које су њихови носиоци учинили доступним за прибављање путем овог система за размену података. Такви подаци, иако бројни и значајни за све врсте управних поступака, ипак су ограничени у свом домашају. Наиме, на самом Порталу, унутар овог модула, доступне су 34 услуге, односно 34 регистра из којих се на овај начин могу прибављати подаци (поред матичних књига ту су уверења о држављанству, стање дуга пореског обвезника, изводи из листова непокретности...).

Да би коришћење овог система било јасније и приближније, потребно је нагласити да није сваком управном органу који „уђе” у овај систем доступна свака од ових 34 услуге – напротив.

Сваки орган, у претходној фази прикључивања оваквом систему, тражи „дозволу” за приступ подацима од оног органа који је носилац базе података. Овакво тражење одвија се кроз посебан поступак, на подлози једног обрасца у коме се, између осталог, тачно наводи правни основ тражења таквих података, односно „оправдава” се потреба за тим подацима. Тек по добијању сагласности од стране органа носиоца базе података (а који цени основаност захтева за приступ таквим информацијама) могуће је прибављати податке путем еЗУП-а.

Од 34 понуђене услуге позивања веб-сервиса, Агенција за реституцију има омогућен приступ ка 7 веб-сервиса – изводи из матичних књига, претрага катастра непокретности по матичном броју лица, по броју парцеле, по листу непокретности и уверење о држављанству. За сваку врсту од ових података, Агенција током вођења свог управног поступка, зависи од Портала еУправе, односно еЗУП-а, где све ове податке прибавља инстантно и на „клик”, позивањем одговарајућег веб-сервиса.

Иако сваки од ових доказа, прибављен на овакав начин, значи огромну уштеду како времена, тако и средстава (поступак се немерљиво скраћује), мора се нагласити да се ипак ради о само 7 регистра.

Током вођења поступка, овај орган прибавља много доказа (података) од којих зависи не само ток поступка и врста права, него и постојање права уопште. Велики број доказа потребних у овом поступку прибављају се, на пример, од Републичког геодетског завода. Када једно лице потражује имовину која му је одузета након Другог светског рата, та имовина мора бити одређена и одредива – по адреси, по броју парцеле. Катастарске парцеле током времена мењале су своје бројеве и своје границе, па је један од основних доказа у овом поступку – Уверење о идентификацији. Адресе и улице су мењале називе, па се често мора прибавити Уверење о промени кућног броја. Објекти су током пола века рушени, адаптирани, дограђивани, па је њихов положај потребно утврдити како са архивске ко-

пије плана, тако и са важеће данашње. Све су ово докази од чијег постојања зависи целокупан ток поступка реституције. Истовремено, ово нису подаци о којима се води службена евиденција у електронском облику, који би били доступни на клик, путем еЗУП-а (не спадају у побројане 34 услуге веб-сервиса).

За овакве и многе податке остаје питање – на који начин се они прибављају? Да ли на старомодан начин, путем папирних дописа и поште или постоји неки модернији начин? Замислимо сада, да сваки од органа има неку своју форму електронске комуникације, па је могуће обратити се сваком органу понаособ, електронским путем, ради прибављања оваквих података. Да, свакако би и то представљало велику уштеду времена, али се не би могло назвати електронском управом у правом смислу те речи.

Портал еУправе, у оквиру СРП, односно еЗУП, нуди могућност обједињене комуникације свих органа, путем „општег електронског захтева”. Општи електронски захтев представља поднесак једног органа упућен другом, ради достављања свих оних података о којима се не води електронска службена евиденција, а који су органу неопходни за одлучивање. Простије речено – допис. Допис као и сваки други, у мору дописа који се размењују између управних органа. У својој једноставности, он представља најбитнији алат у сваком поступку. Сада промењен у својој форми, и то тако да га једна реч описује и означава – електронски. Мала језичка сложеница – електронски допис – увела је револуцију у вођење управног поступка.

Овакви електронски поднесци, захтеви, размењују се унутар самог портала, који обједињује све органе који су му приступили. Тако упућен допис остаје забележен унутар самог портала, и подлеже прописима о електронском управном поступању. Први и основни домаћај је изразито кратак рок за поступање по сваком захтеву – 15 дана, као и последице за кршење и пробијање рока. Систем је осмишљен тако да сваки пут када истекне рок, а по захтеву није поступљено, сам систем мења боју захтева те га претвара у

црвену и упозорава корисника да се по истом мора одговорити. Једнако, уз овакве поднеске омогућена је достава прилога у електронском облику.

Наравно, и у погледу овог информатичког алата, унутар система еЗУП, постоје многа ограничења. Прво, основно и најважније је чињеница да њега није могуће упутити било ком адресату, као што је то случај са „обичним” дописом. Конкретније, овакав начин комуникације омогућен је само оним органима који су ушли у „СРП”, те претходно, у договору, успоставили овакав вид сарадње, а такву комуникацију омогући и подржи администратор самог Портала еУправе. Дакле, размена електронских поднесака могућа је само са оним органима који се тако договоре, те један другом омогуће овај вид сарадње.

Иако на први поглед не претерано импозантан појам – електронски захтев/допис/поднесак, мишљења сам да је ово једно од најзначајнијих достигнућа електронске управе. Овај нови појам мења садржину управног поступка као таквог и тангира не само време потребно за одговор него и начин пословања. Приликом слања дописа конвенционалним, старим путем, орган сваки допис штампа у два примерка – један за експедицију, један за примерак који се улаже у предмет. Такав се допис шаље путем поште, те се у предмет уручује повратница, као доказ о уредном уручењу (или коверте са неуредно доставом са ознаком због чега допис није уручен), након чега се предмет, сходно прописима о канцеларијском пословању заводи у роковник, а сам допис се уписује (најчешће и даље ручно) у интерне књиге експедиције. Када одговор по таквом допису стигне (након три и више месеци, па до две године), поново се заводи кроз интерне књиге, уручује и заводи у предмет који излази из роковника да би се по њему поступало. Све ово замењено је електронским дописом чији су достава и уручење инстантни, видљиви у програму, а одговор стиже за највише 15 дана, без учешћа комплетног сектора Писарнице у једном органу, без завођења, развођења, интерних књига, доставница, повратница, неуредних уручења... Дакле, поступак у својој сржи се мења.

До сада, Агенција за реституцију остварила је сарадњу путем размене електронских поднесака на Порталу, примарно и највише са Републичким геодетским заводом, од којег прибавља велики број доказа потребних у поступку (уверење о идентификацији, копије планова, скениране земљишно-књижне улошке, скениране исправе из земљишних књига итд.). Међутим, велики број државних органа, организација као и установа и предузећа којима је поверено вршење јавних овлашћења, те велики број јединица локалне самоуправе није ушао у овакав систем размене података, или уколико је и ушао у СРП, са њима овај орган није успео да оствари сарадњу у виду електронске комуникације путем портала.

Ова чињеница значајна је са аспекта вођења поступка реституције, јер се у њему прибављају докази који су у поседу оваквих органа. Примера ради, одељења за имовинскоправне послове општинских органа управе (односно јединица локалне самоуправе) у својој евиденцији имају све акте (или имају велики број таквих аката) којима је вршено подржављење имовине. Конкретније, при овим органима чувају се списи национализације (решења, записници, расправни записници, уверења...), експропријације, конфискације, аграрне реформе. Ови списи чувају се и при историјским архивима Србије, Београда, Војводине, Шумадије...

Када у току овог поступка, мора да се утврди да ли је од Јована Јовановића, бившег из Београда, након Другог светског рата одузета имовина, орган мора да се обрати (и даље) писменим путем – општинском органу управе (према месту непокретности), историјском архиву Београда, Историјском архиву Србије, Републичком геодетском заводу (који такође чува скениране исправе на основу којих је дошло до промене из приватноправног власништва у општеном имовину). У погледу једне непокретности која је предмет захтева, потребно је обратити се писменим путем на најмање три адресе како би, евентуално нека од њих, у свом поседу имала акте који су тражени. Али предмет захтева скоро никада није само једна непокретност. У овом поступку, сви законски наследници једног лица

потражују сву имовину која је од тог лица одузета. Из тог разлога, предмет захтева, најчешће, чини већи број непокретности, па тако странке могу да потражују, на пример, и педесет непокретности на територији целе државе. За сваку од непокретности потребно је прибавити на који начин, када и како је одузета. То даље значи – дописи, завођења, пошта, експедиција, повратнице, чекање на одговор... Временски интервал се најчешће мери у месецима, а понекад и до године... Без гаранције да ће одговор који стигне уопште бити употребљив. Одговор може доћи и у виду обавештења да тражена информација није у поседу, или да орган није надлежан – стварајући један, понекад непрегледан, зачарани круг бирократије, којој су изложени не само грађани, у својој добро познатој свакодневној интеракцији са управом, већ и органи у спровођењу управног поступка. Таква процедура понавља се за сваку врсту информације која је неопходна у поступку – од прибављања аката којим је одузета имовина, преко утврђивања стања и намене те имовине данас, нпр., утврђивање намене грађевинског земљишта (информација о локацији од одељења/секретаријата за урбанизам), прибављање доказа о структури и спратности објеката (одељења за грађевинске послове јединице локалне самоуправе), питања да ли је пољопривредно земљиште издато у закуп (Министарство пољопривреде), утврђивања вредности непокретности која не може бити предмет натуралног враћања (Пореска управа) итд. Значајан број свих тих органа можда је и успео да уђе у СРП, али Агенција са њима није успела да оствари сарадњу, у којој би комуникација била електронска, и то посредством Портала.

Када се поступак реституције и приведе крају, значајан број поднетих захтева неће резулirati тзв. натуралном реституцијом – односно враћањем одузете непокретности *in rem*, већ ће бити предмет обештећења у виду новца и државних обвезница. Највећи број предмета саткан је делом од натуралне реституције и обештећења заједно. Разлози за то су многобројни, али ипак наведени у Закону – било да се ради о непокретности која више не постоји (срушена је), или о земљишту које је било празно, а данас је

изграђено, или је једноставно својински режим за претходних пола века промењен, па је таква непокретност прешла из државне у приватну својину неког трећег лица, или је намена грађевинског земљишта таква да потпада под „јавне намене” – који год да је разлог, натурална реституција неће бити могућа, а подносиоци захтева биће обештећени.

Шта значи да ће неки подносилац захтева бити обештећен? То значи да ће му се, уместо његове одузете ствари, у законом утврђеној вредности, утврдити одређена врста компензације. Обим и врсту те компензације прописује закон кроз формулу – „Износ обештећења утврђује се у еврима, тако што се основица обештећења помножи коефицијентом који се добија када се стави у однос износ од две милијарде евра и износ укупног збира основица обештећења утврђених решењима о праву на обештећење увећаног за процену неутврђених основица из става 5. овог члана. Коефицијент се изражава са две децимале⁷⁾”.

Упрошћено, то значи да коначан износ за који ће неко бити обештећен, представља резултат множења основице обештећења и коефицијента који прописује Влада РС. Основицу обештећења представља тржишна вредност непокретности коју процењује Пореска управа, сходно вредности на коју се плаћа порез на пренос апсолутних права, изражена у еврима, а према према званичном средњем курсу Народне банке Србије на дан процене. Када се тако сложене рачунице рашчлаве, као најбитнији појам обештећења остаје његова основица – односно тржишна вредност непокретности коју неко потражује. У том тренутку, Пореска управа постаје главни орган са којим Агенција за реституцију сарађује и од које зависи целокупан поступак обештећења.

Када је горенаведено да велики број захтева представља обештећење – претворено у бројке то значи да ће већина од 75.000 поднетих захтева бити предмет обештећења. Подсећања ради, предмет једног захтева (од ових 75.000) може да буде 5, 10, 50 и више непокретности, које могу бити распоређене по територији целе државе.

7) Члан 31. ЗОВИО.

За сваку непокретност која је предмет захтева, а која не може бити предмет натуралног враћања, потребно је утврдити вредност непокретности, те добити процену њене вредности... Када помножимо тако наведене цифре, долазимо до импозантног броја захтева које овај орган упућује Пореској управи и по којима тај орган поступа.

Вратимо се сада на терен врсте комуникације између државних органа. Како је горе појашњено – нису сви органи ушли у СРП, те нису сви органи у држави умрежени преко Портала еУправе, односно огроман број државних органа и даље је ван електронске комуникације у потпуности, те комуницира писменим, папирним поднесцима са свим недостацима које та комуникација носи. Са друге стране, постоје државни органи као што је то Министарство финансија, Пореска управа, које јесте ушло у СРП, и то међу првима, те са једне стране учинило своје базе података доступним кроз инстант веб-сервисе, као што је то уверење о стању дуга пореског обвезника (а који се налазе побројани међу 34 услуге на порталу у којима је већ било речи).

У поступку реституције, Пореска управа доставља записник о процени вредности непокретности, у коме се, за сваку тражену непокретност, утврђује њена вредност на дан процене, а према стању на дан одузимања. Јасно је да овакви подаци нису подаци о којима се воде службене евиденције у електронском облику, те не могу постојати у форми неког уверења које би било доступно инстантно. То су информације које орган пружа од случаја до случаја, у односу на тражене и постављене параметре.

Остаје питање на који начин би могла да постоји комуникација између ова два органа – да ли и даље „конвенционалним дописом” или можда постоји бољи начин? Постоји и о њему је већ било речи – општи електронски захтев у склопу еЗУП-а. Као што је горе већ наведено, то је електронско општење између органа, унутар Портала еУправе, еЗУП-а – које се успоставља у договору та два органа.

У конкретном случају Агенција за реституцију, када је улазила у овакав систем, те комуницирала

са оним органима од којих јој је потребан велики број информација, те покушала да успостави сарадњу у виду општег електронског захтева – она се обратила, наравно, и Пореској управи, која је, подсетићемо, један од првих органа који је ушао у овај систем. Док је са Републичким геодетским заводом успела да оствари сарадњу у погледу овог вида електронске комуникације (те сада са овим органом комуницира искључиво електронски, преко Портала), то са Пореском управом није успела.

На исти начин, као што се од Републичког геодетског завода прибављају Уверења о идентификацији, копије планова, скениране земљишне књиге – у поступку размењивања електронских поднесака преко Портала, овај орган могао би да комуницира и са Пореском управом, која би посредством Портала достављала Записник о утврђивању вредности једне непокретности. Али, до дана данашњег таква сарадња није успостављена.

Закључак

Поступак реституције, односно тзв. опште реституције, приказан је у овим редовима са нагласком на број и врсту документације која се у њему прибавља, а све како би се, на што је могуће јаснији начин, осликала сарадња органа међу собом, односно њихова комуникација. Управа та комуникација органа међу собом представља окосницу управног поступка, односно његов централни део – испитни поступак. Прибављање доказа у једном оваквом поступку, а како би се утврдила испуњеност услова из закона, те дошло до доношења управног акта, није ништа друго него комуникација државних органа (и организација, носилаца јавних овлашћења... итд).

Када говоримо о ефикасности једног управног поступка, о његовој брзини, експедитивности, транспарентности, помоћи неугој странци – говоримо управо о сарадњи и комуникацији органа међу собом и органа са странкама. Каква би та комуникација требала да буде? Од тога каква је она, зависиће епитет који управном поступку

додајемо. Када говоримо о бирократији са негативном конотацијом и призвуком, инстантно се намеће слика редова, чекања, често нељубазног особља на неком шалтеру, крунисано најчешће неуспехом, а осликано кроз добро познату пошалицу – ФТП – фали ти један папир. Када у систем управе убацимо једну реч – „електронска” – призвук, конотација, однос и осећај се мења. Електронско заказивање, електронски потпис, електронска потврда, сертификат... и то су само неке од конотација уперене примарно на физичко лице као крајњег корисника услуга.

Са аспекта једног управног органа и његовог вођења поступка, реч „електронски” уводи потпуно нови концепт управног поступка. Не само што је „психологија” поступка измењена кроз активнију, бржу и једноставнију улогу овлашћених службених лица која воде поступак, него је и његов домашај већи – кроз значајно скраћено време поступања и огромну транспарентност.

На примеру Агенције, а сагледано кроз статистику и бројке – у протеклој години, посредством електронске управе, инстантно, прибављено је 1629 доказа путем позивања веб-сервиса „на клик” (изводи из МКР; МКУ; МКВ; листови непокретности, уверења о држављанству). Дакле, 1629 пута прибављен је доказ у поступку за мање од 3 секунде. Замислимо колико је времена некада било потребно да се напише 1629 дописа којим се тражи достављање, на пример, Уверења о држављанству, колико је то повратница, уручених и неуручених достава, завођења и развођења. Сада је то једна од услуга (међу побројаних 34), која је доступна на клик, инстантно, позивањем веб-сервиса и уношењем матичног броја особе чији се податак тражи.

Са друге стране, Агенција је разменила 1901 електронски допис, односно општи електронски захтев, путем Портала и еЗУП-а. За сваки од 1901 дописа – уручење инстантно, а одговор у року од највише 15 дана (најчешће дан или два). Замислимо сада, колико се некада чекао одговор на сваки од тих 1901 дописа – а то се време мерило месецима, а понекад и по годину дана и више. Рачуница је јасна.

У протеклим редовима било је речи о ограниченом и суженом домањају електронске управе, из разлога како ограниченог броја услуга које су доступне путем веб-сервиса, тако и ограниченог броја органа са којима је комуникација, путем електронског поднеска могућа. Замислимо сада, да сваки од потребних докумената у једном поступку је могуће прибавити путем еЗУП-а. Дакле, замислимо да су сви органи умрежени, да су ушли у СРП, те да комуникација међу њима иде само посредством Портала... Такав један управни поступак био би непрепознатљив. Не само што би време трајања поступка било скраћено у интервалима који се мере годинама, него би и домањај на целокупно пословање једног органа био немерљив. Практично гледано, сваки папир потребан у поступку (од кога зависи утврђивање чињеница неопходних за доношење одлуке) био би доступан или инстантно, „на клик”, или у року од 15 дана. То даље значи да би сваки од преко 75.000 поднетих захтева пред овим органом, у таквој модерној, електронској управи, у теорији, био окончан за највише један или пар месеци (а подсетићемо се да овај орган поступа по захтевима који су поднети 2012, 2013, 2014. године).

До реализације овакве управе, са тиме и овакве модерне државе остало је још много... На примеру Агенције, потребно је нагласити да успостављање оваквог система електронске управе није нимало једноставно, и траје одређени временски период. Наиме, не само што је потребно да орган и сви његови запослени имају техничке предуслове (одговарајућу и модерну опрему и рачунаре), већ значи и куповину електронских

сертификата за сваког корисника – што подразумева значајна буџетска средства. Потребно је да орган са свим својим подручним јединицама, одсецима, филијалама (на стотине и хиљаде запослених) своје целокупно пословање и рад оријентише на електронско пословање. То даље значи да је потребно да орган своје запослене обучи – било да се одлучи да ће сви запослени користити овакву комуникацију, или ће орган одредити секторе који ће се тиме бавити, као и да потпуно реорганизује, столећима дуго пословање важног сектора – Писарнице. То су само малобројни побројани кораци који се предузимају унутар једног органа. У исто време, орган који „улази” у СРП мора деловати и „споља” – успоставити сарадњу са сваким од оних органа са којима је потребно да размењује податке – а то је огроман број органа, организација, ималаца јавних овлашћења који су носиоци података. Све ово осликава потешкоће са којима се државни органи сусрећу у успостављању једне овакве модерне електронске управе, и то без залажења у „психолошки” аспект модернизације, у држави у којој, нажалост, велики број државних службеника није технолошки описмењен на нивоу који је неопходан за овакву управу.

Остаје нада да ће овако започети пут стварања електронске управе, од стране једног броја управних органа, међу којима је и Агенција за реституцију, представљати инспирацију и тежњу свим оним органима који до тог стадијума нису дошли, а све у циљу једне транспарентне, модерне, ефикасне, брзе и доступне управе, која би била на услузи својим крајњим корисницима – својим грађанима.

Summary: *The Property restitution Agency, as a public agency, i.e. an administration body, entrusted with public powers, conducts an administrative procedure in the first instance. Its primary jurisdiction lies in the return of confiscated property and compensation of former owners and their legal heirs, namely for those properties that were confiscated after the Second World War, and transferred to the public property. During the procedure, the authority has to determine the fulfillment of a large number of conditions set forth in the law, before passing an administrative act - decision or judgment. Determining the fulfillment of the conditions is nothing more than an examination procedure, which mainly takes place by obtaining appropriate evidence - documents - that is, it takes place in communication between state authorities and third parties. How much can such communication, speed up and facilitate the procedure or, on the other hand, how much can it make it difficult, time-consuming and laborious? The answer lies in the newly established, modern electronic administration.*

Key words: *Restitution Agency, administrative procedure, data exchange, E administration, digitization, electronic administrative procedure, Data exchange system, module.*

Литература:

Наташа Марковић, Леонид Стоименов, Оливер Војиновић, *Е управа у Србији, Прејлед њостојећеј сѣања јавних сервиса, Телекомуникациони форум, 2008.*

Проф. др Зоран Томић, проф. др Добросав Миловановић, доц. др Вук Цуцић, *Практикум за љримену Закона о ојштем уљравном љосљуйку*

Закон о електронској управи („Службени гласник РС”, број 27 од 6. 4. 2018)

Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/2016 и 95/2018 – аутентично тумачење)

Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 108/13, 142/14 и 88/15 – УС, 95/2018, 153/2020)

Правилник о начину на који органи врше увид, прибављају, обрађују и уступају, односно достављају податке о чињеницама о којима се води службена евиденција из регистара у електронском облику, а који су неопходни за одлучивање у управном поступку „Службени гласник РС”, број 57 од 9. августа 2019)

<https://www.ite.gov.rs/tekst/80/ezup.php>

<https://euprava.gov.rs/>

Проф. др Небојша Шаркић
Правни факултет Универзитета Унион, Београд

Нина Николић
LLM, корисник сталне обуке Правосудне академије

ИЗВРШНИ ПОСТУПАК

РАЗЛИКА ИЗМЕЂУ НОРМАТИВНОГ И ФАКТИЧКОГ СТАЊА КОД ОДРЕЂИВАЊА ИЗВРШНИХ РАДЊИ У ПОСТУПКУ ПРОДАЈЕ ПОКРЕТНИХ СТВАРИ ПРЕМА ВАЖЕЋЕМ ЗАКОНУ О ИЗВРШЕЊУ И ОБЕЗБЕЂЕЊУ*

Сажетак: Важећи Закон о извршењу и обезбеђењу као и прелиходни закони који су реулисали грађански извршни поступак уређује четири фазе – извршне радње у поступку извршења на покретним стварима – продаја покретних ствари. То су попис, процена, продаја и намирење. По нашем схваћању, недостигаје као обавезна извршна радња, јавно реулисање фактичке радње одузимања покретне ствари од извршног дужника. Ово мишљење је изузетно значајно због прецизније реулисања преласка одговорности на онога код кога се покретна ствар налази у случају да дође до њеног несаванка, уништења или оштећења. Посебно, ово мишљење је значајно јер Закон осавља могућности јавном извршиоцу да одлучи где ће се пописана ствар налазити од првенука пописа па до продаје. По нашем мишљењу ову фазу треба уредити кроз део који се назива одузимање и разрађује ову фактичку радњу у поступку.

Кључне речи: покретне ствари, попис, процена, одузимање, продаја, намирење.

* Из зборника радова: Актуелна мишљања савременог законодавства и правосудја: Саветовање правника у Будви, 12–15 јун 2022. године. 163–175. стр, Удружење правника Србије и Републике Српске, Београд 2022.

I Уводне напомене

Намера аутора, у овоме тексту, била је да докаже недоследност законодавца у креирању фаза у поступку спровођења извршења. Нажалост, ова недоследност се временски простире кроз све нове или допуњаване законе упркос чињеници да је стручна јавност у више наврата указивала на неадекватну законску формулацију и битну разлику између правног и фактичког стања.¹

Најпре бисмо пошли од одредбе члана 233. Закона о извршењу и обезбеђењу², која предвиђа да се у поступку извршења на покретним стварима сходно примењују све одредбе које регулишу извршење на непокретности од члана 151. до члана 210. У односу на оне радње или одлуке које нису изричито прописане одредбом члана 217. до 255. које регулишу извршење на покретним стварима, дакле сходно ће се примењивати одредбе које се односе на продају непокретности. То је и разлог зашто се један број примедба које ћемо изнети у овоме чланку односе и на део о продаји непокретности, али је по нашем мишљењу ова разлика видљивија на делу који анализирамо.

1) О фазама извршног поступка према Закону о извршењу и обезбеђењу из 1938, види: Б. Благојевић, Систем извршног поступка, Београд 1938; Дионис Година, Приручник новог Закона о извршењу и обезбеђењу, Београд 1932; Иво Матијевић, Фердо Чулиновић, Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу, одредбе уз члан о продаји покретних ствари, Београд 1939; Мајснер Александар, Закон о извршењу и обезбеђењу, Београд 1938.

О фазама поступка према Закону о извршном поступку из 1978, види Шаркић Небојша, Драган Рашић, Приручник за примену Закона о извршном поступку, СА, Београд 1990, Коментар уз одредбе Закона о продаји покретних ствари, Службени лист СФРЈ, број 20/78.

Закон о извршном поступку „Службени лист СФРЈ”, бр. 28/00 у члану 71. предвиђа исте извршне радње као и сада важећи текст. О фазама поступка и примени види Небојша Шаркић, Младен Николић, Коментар Закона о извршном поступку, „Службени гласник”, Београд 2009; Небојша Шаркић, Грађански извршни поступак, Факултет за пословно право Београд 2005; Небојша Шаркић, Младен Николић, Коментар Закона о извршном поступку, Факултет за пословно право, Београд 2005. О каснијим законским решењима види: Небојша Шаркић, Младен Николић, Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу, Параграф 2013; Младен Николић, Небојша Шаркић, Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу, Београд 2018, ПФУБ; Младен Николић, Небојша Шаркић, Коментар Закона о извршењу и обезбеђењу, ПФУБ, Београд 2021.

2) „Службени гласник Републике Србије”, бр. 106/15, 106/16 – аутентично тумачење, 113/17 аутентично тумачење, 54/19, 9/20 – аутентично тумачење, у даљем тексту ЗИО или закон.

Основа наше полемике је одредба члана 219. која предвиђа да се извршење новчаног потраживања на покретним стварима спроводи пописом и проценом ствари (што практично по језичком тумачењу представља једну извршну радњу), продајом ствари (друга извршна радња) и намирењем извршног повериоца из продајне цене (трећа извршна фаза).

У ставу 2. пак закон каже да се процена ствари може одвојити од пописа, ако због посебне вредности ствари није могуће да ствар процени истовремено са пописом.

Прва ствар на коју ћемо указати јесте чињеница да се овде ради о две потпуно одвојене извршне радње које је закон објединио. Ипак, ова примедба је мање суштинска у односу на круцијалну примедбу да законодавац не дефинише одузимање покретне ствари као посебну извршну радњу³.

Одузимање покретне ствари од извршног дужника, као извршна радња у поступку је битна због каснијих дешавања, односно шта ће се са том ствари десити: ко ће је чувати, ко ће сносити трошкове чувања, ко ће сносити одговорност, а потом и накнаду штете у случају губитка или оштећења ствари, ко ће накнадити штету у случају да је ствар давала плодове или остваривала вредност и сл.⁴

Покушаћемо да објаснимо како постоји озбиљна разлика између нормативног супстрата и фактичког стања, те предложити да се ово питање адекватније законски регулише.⁵

3) Слично решење садржи Овршни закон Републике Хрватске. Тако се у члану 136. који регулише овршне радње, у ставу 1. предвиђа: „*da se ovrha na pokretninama provodi njihovom zaplijenom, procijenom, oduzimanjem, otpremanjem, povjerenjem na čuvanjem sudu, ovrhovoditelju ili trećoj osobi, njihovom prodajom, te namirenjem ovrhovoditelju iz iznosa dobivenog prodajom*”. Види детаљније Овршни закон, приредио М. Дика, Загреб, 2021.

4) О извршењу на покретним стварима ради наплате новчаних потраживања, види детаљније: Никола Бодирога, Теорија извршног поступка, Београд 2012.

5) О фазама извршног поступка код продаје покретних ствари види: Дика Михајло, Трива Синиша и Белајац Велимир: *Судско извршно право*, Информатор, Загреб 1980; Станковић Гордана, „Предмети извршног поступка”, *Правни животи* 12/04, Старовић Боровоје, *Коментар Закона о извршном поступку*, Интермекс, Београд, 2007, Трива Синиша, *Грађански извршни поступак*, Загреб 1980.

II Попис и процена покретних ствари

1. Попис

Као и сви претходни закони који су уређивали поступак извршења, и овај предвиђа да се решење о извршењу уручује извршном дужнику приликом изласка на лице места ради спровођења прве извршне радње пописа и процене. Закон, такође, оставља могућност као што је напред речено: да се решење које није могло бити предато дужнику пре пописа доставља прибијањем на месту пописа, да се попис ствари врши и без присуства странке, те да се странка која није била присутна попису обавести накнадно о томе. Закон регулише да предмет пописа могу бити све потребне ствари које су у државини извршног дужника, осим, наравно, оних ствари које су према закону узете од извршења. Морамо се сада вратити на члан 218. који предвиђа у шест тачака детаљно шта не може бити пописано, а самим тим и одузето од извршног дужника.

Треба напоменути да закон предвиђа обавезу јавног извршитеља да се попис ограничи само на онолико ствари колико је потребно ради намирења извршног повериоца, трошкова поступка и, наравно, споредних потраживања. Ову одредбу свакако треба ценити у контексту одредбе о сразмери у поступку извршења која представља једно од темељних начела извршног поступка. Првенствено се пописују ствари које се могу лакше продати – уновчити (на пример, много је лакше продати техничку робу, него неки уметнички предмет, с обзиром на логичну претпоставку да је лакше утврдити цену и наћи купца за, рецимо, телевизор, музички стуб и слично, него за уметничку слику, скулптуру и сл.).

Наравно, основна сврха пописа је забрана располагања пописаном ствари. У случају да су покретне ствари остале у државини код извршног дужника (што је најчешћи случај), то значи да су на чувању код њега уз забрану било ка-

ког располагања с тим стварима ни правно ни фактички. Не смеју се отуђити ни оптерећивати нити без сагласности извршног повериоца мењати њихову локацију и слично.

У овом делу Закон уређује још и питање записника о попису, дејства пописа, могућност измене пописа, публиковање пописа, достављање података за упис заложног права, стицање заложног права на пописаној ствари и право на намирење.

Једно од интересантних питања у овом делу је одредба члана 229. која предвиђа да се пописане ствари остављају на чување извршном дужнику или извршном повериоцу или другом лицу које већ има државину ствари. Затим, Закон предвиђа да се готов новац, хартије од вредности и драгоцености чувају у депозиту јавног извршитеља или лица које обавља комисионе послове продаје, а ту се могу ставити и друге ствари веће вредности које су донесене на чување. По нашем мишљењу, одредба члана 229. став 1. ЗИО веома је непрецизна, јер она оставља, практично, арбитрарност јавном извршитељу да одлучи коме ће се оставити ствар на чување. Закон само набраја коме се ствари могу оставити, а да не даје никакав објективизан критеријум зашто се, на пример, ствар оставља извршном дужнику или зашто се ствар даје повериоцу или трећем лицу. Наредни члан, 230, предвиђа промену чувара пописане ствари уз право јавног извршитеља да може на предлог извршног повериоца који је могућ до доношења закључка о додељивању ствари одузети ствари извршном дужнику и поверити их на чување извршном повериоцу или другом лицу које извршни поверилац одреди. Овде се опет сувише арбитрарно користи термин *може*, а да чак ни не указује на, рецимо, упозорење од могућности оштећења, злоупотреба коришћења ствари, доказ о томе да је ствар коришћена, оптерећена или да је умањена вредност и сл. Чини се да је непрецизност овакве одредбе потенцијално створила проблем јавних извршитеља, јер тешко могу образложити зашто су се, рецимо, определили за неку од законом предвиђених варијаната.

ИЗВРШНИ ПОСТУПАК

Закон, такође, предвиђа и фактичку ситуацију безуспешног пописа, као и право извршног повериоца на избор после безуспешног пописа.

2. Процена ствари

Наша основна теза да се ради о одвојеној фактичкој ствари, па да би тако требало и нормативно уредити, потврђује се чланом 232. ЗИО, који предвиђа да се, по правилу, ствари процењују када се и пописују, да ствари процењује јавни извршитељ, а потом се оставља могућност да се процена ствари врши и на основу обавештења о цени која се добија од одговарајућих организација, институција или правних или физичких лица одговарајуће струке. Такође, закон предвиђа да извршни поверилац и извршни дужник могу споразумно да одреде вредност ствари. По нашем мишљењу, законодавац неоправдано игнорише вештачење као једно од темељних доказних средстава које предвиђа Закон о парничном поступку, а које се одредбе сходно примењују и у извршном поступку. Једноставнија формулација би била да у случају када јавни извршитељ нема сазнања или не може да утврди вредност ствари, ангажује вештака одређене струке ради обављања процене (под појмом вештака подразумевамо: проценитеље, даваоце стручних мишљења при институцијама, одређене за то квалификоване установе и сл.).⁶

Закон је, такође, уредио и питање записника о попису и процени, његове садржине, али и забелешке уместо пописа и процене ствари⁷.

3. Продаја покретне ствари

Закон предвиђа да се продаја покретних ствари може вршити јавним надметањем, сада је то електронско јавно надметање или непосредном погодбом.

6) Објашњење уз члан 233. види детаљније: Небојша Шаркић, *Вештачење у извршном поступку*, ЗР, Глосаријум 2002, Небојша Шаркић, Младен Николић, *Вештачење као доказно средство*, Глосаријум, Београд 2008; Небојша Шаркић, Младен Николић, *Вештачење као доказно средство у извршном поступку*, ЗР, Глосаријум 2012; Небојша Шаркић, Младен Николић, *Нови Закон о судским вештацима*, ЗР, Глосаријум 2010.

7) Види одредбе чл. 234. и 235. ЗИО.

Начин продаје одређује се закључком о продаји покретне ствари. Услов да би јавни извршитељ донео закључак о продаји покретне ствари и тиме заказао продају јесте да је решење о извршењу постало правноснажно. То подразумева да јавни извршитељ мора прибавити информацију од суда који је донео решење о извршењу да ли је решење о извршењу постало правноснажно, било протеком рока за жалбу, а да оно није изјављено, било одбијањем жалбе извршног дужника.

Закон је детаљно прописао садржину закључка о продаји покретних ствари где се у шест тачака мора тачно написати шта све мора да садржи овај закључак. Закључак о продаји покретних ствари објављује се на електронској огласној табли коморе и на други уобичајени начин.

Закон детаљније уређује питање продаје на јавном надметању, плаћање продајне цене после јавног надметања, те уређује питање сходне примене одредаба о јавном надметању код продаје непокретности.

Ако друго јавно надметање није успело, јавни извршитељ одмах позива извршног повериоца да у року од 15 дана изабере намирење продајом ствари непосредном погодбом или преносом права својине на ствари. Извршни поступак обуставља се ако извршни поверилац пропусти рок да се определи⁸.

Закон је уредио и питање продаје ствари непосредном погодбом, и то у члановима 244, 245, 246. и 247.⁹

Значај овога питања види се по бројним одредбама, па је тако законодавац предвидео ко не може бити купац покретних ствари, али је предвидео и престанак и брисање залогне, те престанак закупа.

4. Намирење

Последња извршна радња у поступку извршења на покретним стварима јесте намирење и

8) Види одредбе чл. 243. ЗИО.

9) Види одредбе чл. 244, 245, 246. и 247. ЗИО.

оно почиње одмах после доношења закључка о продаји покретне ствари. Јавни извршитељ доноси закључак о намирењу и заснива га на стању ствари и списка предмета и јавног регистра. У овим случајевима релевантан је регистар залоге који води Агенција за привредне регистре.

За разлику од могућности која је прописана у члану 197. став 2. закона у односу на намирење из цене продате непокретности да се намирује и потраживање у односу на које решење о извршењу није постало правоснажно, и да се могу доцније намирити када решење постане правоснажно код покретних ствари, то није предвиђено. За намирење се узимају у обзир само потраживања оних извршних поверилаца чије решење о извршењу је постало правоснажно пре доношења закључка о намирењу.

Закон у одредби члана 253. предвиђа првенство намирења потраживања на основу законског издржавања, а потом у члану 254. намирења осталих потраживања.

III Одузимање ствари

Као што смо већ навели, одузимање покретне ствари као радња јавног извршитеља, није законом посебно предвиђена нити детаљније уређена. Ова процесна радња може се реализовати у неколико случајева.

Чешћа ситуација је да до одузимања ствари дође у тренутку када је јавни извршитељ извршио попис ствари и процену ствари. Тада је извршном дужнику предочено постојање дуга који је утврђен у извршној исправи, по правилу му је остављен краћи временски рок да се одлучи да ли ће добровољно измирити своју обавезу или ће се приступити одузимању ствари. Такође, добио је и информацију о извршеној процени, те се јасно може определити да ли је за њега прихватљивије да се ствар одузме од њега по процењеној ствари или ће за њега бити прикладније да измири сопствену обавезу.

У овој ситуацији, јавни извршитељ има релативно рашчишћену ситуацију у погледу права

извршног дужника, његове информисаности са садржином и даљим потенцијалним током поступка и недвосмислено исказану вољу извршног дужника: усмено или писмено изјашњење, или се може закључити из конкluentних радњи, да неће да изврши своју обавезу и намири потраживање.

Јавни извршитељ преузима покретну ствар и даје потврду о одузимању ствари извршном дужнику. Неопходно је детаљно објаснити у каквом је стању ствар одузета, прецизно време одузимања, место где је ствар затечена, да ли је од тренутка процене на ствари дошло до одређених видљивих или скривених промена, начин на који је ствар транспортована и место где се ствар чува.

Од тренутка када је узео ствар у фактичку државину јавни извршитељ сноси пуну професионалну, моралну имовинску, али и казнену одговорност за стање одузете ствари. Јавни извршитељ одговара и за радње лица која су стално запослена у његовој јавноизвршитељској канцеларији, али и лица које је ангажовао за ову процесну радњу. Тако, на пример, радници који физички износе предмете из стана или пословног простора извршног дужника морају се опходити са изузетном пажњом према тој ствари, те се било какво оштећење или умањење вредности преноси на одговорност јавног извршитеља. Такође, уколико дође до оштећења у транспорту или у складиштењу у простору који користи или је за ту специјалну прилику обезбедио, јавни извршитељ такође сноси одговорност по свим наведеним облицима.

Уколико одузета ствар подразумева и неке посебне облике чувања, одржавања, заштите и сл., обавеза је јавног извршитеља да обезбеди све ове облике заштите и, наравно, може одговорати по општим правилима о одговорности (важе одредбе о ослобађању од одговорности из облигационог права).

По нашем мишљењу, овде се морају користити најстрожи критеријуми и највиши стандарди

ИЗВРШНИ ПОСТУПАК

у професионалном раду јавних извршитеља, јер се не може говорити чак ни о уобичајеној пажњи приликом обављања ових радњи, јер је јавни извршитељ лице које је посебно изабрано за обављање ових послова, добило је јавно овлашћење пренето од стране суда, преузима улогу државе у вршењу одређених послова извршења судских одлука, те се на њега морају примењивати, по нашем мишљењу, најстрожи стандарди одговорности у професионалном раду.

Нажалост, и док је извршење спровођено преко суда, дешавало се да су неки предмети нестајали из депозита, да су коришћени или да је њихова вредност умањивана. То нам сада још додатно компликује ситуацију, јер се као носилац одговорности не појављује више држава, већ приватно физичко лице – јавни извршитељ са пренетим овлашћењима и јавним поверењем које му је дато.

Друга могућа ситуација је уколико је јавни извршитељ одлучио да се ствар повери на чување, на пример, банци, складиштару, установи специјализованој за чување ствари или обављање одређене делатности.

Овде би одговорност, наравно, била утврђивана према општим правилима одговорности у смислу да ли је субјект на кога је пренето овлашћење ове послове обављао у складу са професионалним стандардима, да ли је било елемената за ослобађање од одговорности према општим правилима о ослобађању одговорности и сл. Евентуална одговорност јавних извршитеља могла би да буде само у случају да је робу ускладиштио у неадекватан простор, да је робу дао на чување некомпетентном физичком или правном лицу, да је ствари предао на чување мимо општих правила о чувању или субјекту који није овлашћен за обављање тих послова. Тада би се могла утврђивати одговорност јавног извршитеља за некомпетентан рад, али наравно, и за евентуалну штету која је проистекла.

Реално се поставља питање да ли јавни извршитељ може одговарати у случају да је донео одлу-

ку да се ствар повери на чување извршном повериоцу или трећем лицу. По нашем мишљењу, ова одговорност би могла бити само изузетно утврђена уколико би се могла доказати груба непажња, односно несавесност у доношењу овакве одлуке или уколико је јавни извршитељ намерно донео погрешну одлуку, уколико је то донео из неких незаконитих побуда (примање мита, добијање одређених повластица и сл.), што је, наравно, предмет казненог права, а не самог извршног поступка.

У случају да је до оштећења или умањења вредности ствари дошло у време док је она била код извршног повериоца или трећег лица, та лица су одговорна за стање те ствари која им је дата на чување. Само изузетно, у случају да се утврди намерна грешка у доношењу овакве одлуке, могао би одговарати јавни извршитељ, и то како професионално, тако и материјално.

Нама се пак чини да би у делу који говори о одузимању било добро регулисати и питања која се односе на трошкове одржавања. Ови трошкови могу бити редовни – уобичајени, али и ванредни. Тако, на пример, банка ће узети одређену накнаду за коришћење сефа или депозита. Складиштар ће наплатити услуге чувања одређене робе веће вредности или већег обима у неком складишту према уобичајеној и утврђеној тарифи. Осим ових трошкова, могу настати и ванредни трошкови који се односе, на пример, на отклањање неких недостатака или обављање одређених ствари које су нужне за функционисање, односно одржавање те ствари (на пример, у случају да је напољу хладно, а да се утврди да у одузетом возилу нема антифриза, трошкови сипања течности антифриза су несразмерно мањи од трошкова који би настали кваром услед залеђивања мотора).

Идентичан проблем јавља се и у случају да је у току периода у коме је ствар одузета (било по ком од напред наведених примера) украдена, уништена или на просто нестала. Од тренутка када је ствар предата у притежање јавном извршитељу, извршном повериоцу или трећем лицу (по ма ком основу), одговорност како за

оштећење, тако и за крађу и оштећење одговара онај на кога је одговорност пренета.

IV Закључно разматрање

Све изнето нам указује на оправдане добронамерне сугестије стручне јавности, па и аутора овога текста, да се у Закону о извршењу и обезбеђењу преуреде одредбе о фазама поступка код извршења на покретним ствари. Најпре, чини нам се да треба раздвојити и правно регулисати питање пописа у односу на процену. Детаљније уредити питање процене уз децидније означавање обавезе ангажовања стручних лица (вештака – проценитеља) у свим оним случајевима када може бити спорна вредност процењене ствари.

Такође, чини нам се да је круцијално питање уређивање фазе одузимања ствари, те преносења одређених права, али и одговорности над том ствари на јавног извршитеља. Потом он стиче право да према слову закона организује јавну продају и одузету ствар додели у власништво купцу.

Осим наведених примедба и сугестија, изнећемо и своју тезу да је постојећи ЗИО требао да буде правно технички сачињен у два законска текста. Први би био Закон о извршењу и обезбеђењу, који би уредио поступак извршења и обезбеђења (основна начела, надлежност, правни лекови, средства извршења итд.).

Други закон би био Закон о јавним извршитељима, у коме би се могло детаљније уредити питање њиховог статуса, фактичког рада јавних извршитеља, објаснити свака од појединачних радњи и, наравно, детаљније утврдити права, али и обавезе и одговорност јавних извршитеља.

Постојећи ЗИО је и тако пренормиран и има изузетно велик број чланова. Наше мишљење је да би он, иначе, морао био реформисан, јер осим наведених, постоје и друге примедбе стручне јавности које су делимично отклоњене последњим изменама и допунама. Израда два текста закона дала би прилику да се свако од веома значајних питања за заштиту права грађана и њихове имовине детаљно уреди.

Из ризнице ђравних изрека

Id non est constantis et recti iudicis, cuius animi motum vultus detegit. (Callistratus – D. 1, 18, 19, 1).

Не приличи угледном и ваљаном судији да лице открива његова осећања.

In dubio iudex non dolo, sed per imperitiam male iudicasse praesumitur.

Док се другачије не докаже, претпоставља се да је судија лоше судио због незнања, а не из рђавих побуда.

In propria causa nemo iudex. (С. Ј. – 3, 5, 1). Нико не може бити судија у својој ствари.

Inferior iudex non potest tollere legem superioris. Нижи судија не може укинути одлуку вишег.

Iudex ad certam rem datus, si de aliis pronunciaverit quam quod ad eam rem pertinet, nihil egit.

(С. Ј. — 7, 48, 1). Ништаво је све што судија нареди или изрекне, ако није у вези са спором чије расправљање му је поверено.

Iudex aequitatem semper spectare debet. (Ulpianus — D. 13, 4, 4, 1).

Судија увек треба да води рачуна о правичности.

Iudex in primis illud observare debet, ne aliter iudicet, quam legibus et constitutionibus aut moribus proditum est. (Just. Inst. 4, 17, pr.).

Судија треба пре свега да води рачуна о томе да не суди другачије него што је то одређено законима, прописима или обичајем.

Из књиге *Thesaurus sententiae iuris*,

приредио - Жељко Вујотић, издавач, Интермекс, Београд, 2000. год.

THE DIFFERENCE BETWEEN NORMATIVE AND FACT SITUATION CONCERNING GRANTING OF ENFORCEMENT ACTIONS DURING THE SALE OF MOVABLE PROPERTY, ACCORDING TO THE CURRENT LAW ON ENFORCEMENT AND SECURITY INTEREST

Summary: *The current Law on Enforcement and Security Interest, like the previous laws that regulated civil enforcement procedure, regulates four stages – enforcement actions during enforcement against movable property – the sale of movable property. Those are: inventory, valuation, sale and satisfaction. In our opinion, the act of taking away movable property from an enforcement debtor should be regulated as an obligatory enforcement action. This issue is of utmost importance because of more accurate regulation of transfer of responsibility to the person who keeps movable property in case it's lost, destroyed or damaged. This issue is particularly important because the Law leaves an opportunity for public enforcement officers to decide where will movable property which was placed on an inventory list be situated from the moment it was placed on the list to the moment it is sold. In our opinion, this stage should be regulated in the part which would be named "taking away" and which would elaborate on this action in the procedure.*

Key words: *Movable property, inventory, valuation, taking away, sale, satisfaction.*

Литература

- Благојевић Б., *Систем извршној њосџујка*, Београд 1938.
- Бодирога Н., *Теорија извршној њосџујка*, Београд 2012.
- Дика М., Трива С. и Белајац В., *Судско извршно њраво*, Информатор, Загреб 1980.
- Дика М., *Овршни закон*, Загреб, 2021.
- Дионис Г., *Приручник новој Закона о извршењу и обезбеђењу*, Београд 1932.
- Мајснер А., *Закон о извршењу и обезбеђењу*, Београд 1938.
- Матијевић И., Чулиновић Ф., *Коменџар Закона о извршењу и обезбеђењу*, Николић М., Шаркић Н., *Коменџар Закона о извршењу и обезбеђењу*, Београд 2018, ПФУБ
- Николић М., Шаркић Н., *Коменџар Закона о извршењу и обезбеђењу*, ПФУБ, Београд 2021.
- Станковић Г., „Предмети извршног поступка”, *Правни живои* 12/04,
- Старовић Б., *Коменџар Закона о извршном њосџујку*, Интермекс, Београд 2007.
- Трива С., *Грађански извршни њосџујак*, Загреб 1980.
- Шаркић Н., Рашић Д., *Приручник за џрмену Закона о извршном њосџујку*, СА, Београд 1990.
- Шаркић Н., *Вешџачење у извршном њосџујку*, ЗР, Глосаријум 2002.
- Шаркић Н., Николић М., *Вешџачење као доказно средсџво*, Глосаријум, Београд 2008.
- Шаркић Н., Николић М., *Вешџачење као доказно средсџво у извршном њосџујку*, ЗР, Глосаријум 2012.
- Шаркић Н., Николић М., *Нови Закон о судским вешџаџима*, ЗР, Глосаријум 2010.
- Шаркић Н., Николић М., *Коменџар Закона о извршном њосџујку*, Службени гласник, Београд 2009.
- Шаркић Н., *Грађански извршни њосџујак*, Факултет за пословно право Београд 2005.
- Шаркић Н., Николић М., *Коменџар Закона о извршном њосџујку*, Факултет за пословно право, Београд 2005.
- Шаркић Н., Николић М., *Коменџар Закона о извршењу и обезбеђењу*, Параграф 2013.

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ

САДРЖАЈИ ПЛАНОВА И ИЗВЕШТАЈА О РОДНОЈ РАВНОПРАВНОСТИ У СКЛАДУ СА ПОДЗАКОНСКИМ АКТИМА

Увод

Прошло је скоро две године од усвајања Закона о родној равноправности, којим је успостављен нови нормативни и институционални оквир политике родне равноправности у Републици Србији. Тачније, Закон о родној равноправности је објављен у „Службеном гласнику РС”, број 52 од 22. маја 2021. године, а ступио је на снагу 1. јуна 2021. године¹.

Законом се уређује појам, значење и мере политике за остваривање и унапређивање родне равноправности, врсте планских аката у области родне равноправности и начин извештавања о њиховој реализацији, институционални оквир за остваривање родне равноправности, надзор над применом закона и друга питања од значаја за остваривање и унапређивање родне равноправности, при чему су плански акти у области родне равноправности и извештавање о реализацији планских аката предмет Главе III Закона.

1) У даљем тексту и фуснотама: Закон.

У циљу спровођења Закона и њиме прописаних обавеза које се односе на сачињавање планских аката у области родне равноправности и извештавање о њиховој реализацији, као и на евидентирање и извештавање о остваривању родне равноправности, Министар за људска и мањинска права и друштвени дијалог донео је Правилник о изради и спровођењу плана управљања ризицима од повреде принципа родне равноправности и Правилник о вођењу евиденције и извештавању о остваривању родне равноправности.

Оба подзаконска акта објављена су у „Службеном гласнику РС”, број 67 од 17. јуна 2022. године.

Садржаји планова управљања ризицима од повреде принципа родне равноправности

Правилником о изради и спровођењу плана управљања ризицима од повреде принципа родне равноправности прописан је начин из-

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ

раде, садржина и рокови за доношење и спровођење плана управљања ризицима од повреде принципа родне равноправности, затим садржина, рокови и начин достављања извештаја о спровођењу Плана управљања ризицима, као и начин вршења надзора од стране министарства надлежног за равноправност полова, односно родну равноправност.

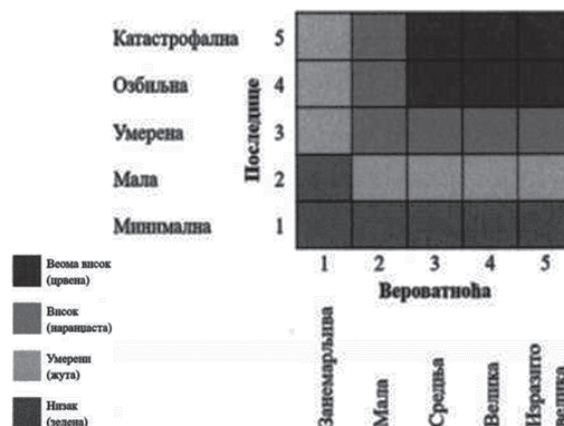
План управљања ризицима је документ који у писменој форми доносе органи јавне власти: државни органи, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, као и јавна предузећа, установе, јавне агенције и друге организације и лица којима су законом поверена поједина јавна овлашћења, као и правно лице које оснива или финансира у целини, односно у претежном делу Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, а могу га донети и друга правна лица и организације. Овај документ представља гаранцију родне перспективе, уродњавања и уравнотежене заступљености полова у поступањима доносиоца, за чије доношење, спровођење и извештавање о спровођењу је одговоран руководилац обвезника доношења плана управљања ризицима. Исто лице, тј. руководилац обвезника доношења плана управљања ризицима одређује лице које ће обављати послове координације у вези са доношењем, спровођењем и извештавањем о спровођењу плана управљања ризицима.

Код доносиоца плана управљања ризицима који има више од 50 запослених и радно ангажованих лица, ове послове обавља лице из реда запослених које је одређено као лице задужено за родну равноправност у складу са актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

Приликом израде плана управљања ризицима полази се од радних процеса у свим областима функционисања доносиоца плана управљања ризицима, а сви запослени се обавештавају о почетку израде, циљу и значају доношења плана управљања ризицима (истицањем обавештења на видно место у институцији, слањем обавештења свим запосленима путем електронске поште и сл.).

Како се конкретно израђује план управљања ризицима и шта садржи?

План управљања ризицима израђује се на основу процене ризика, која представља почетну фазу у процесу његове израде. Проценом ризика идентификују се извори могућег угрожавања лица у процесу рада који могу да проузрокују повреду принципа родне равноправности и сагледавају могуће последице, потребе и могућности за заштиту од повреде принципа родне равноправности. Процена степена ризика се врши уз помоћ матрице којом се ризик процењује и мери као: веома висок (црвена), висок (наранџаста), умерени (жута) и низак (зелена), на основу којих се процењује вероватноћа настанка ризика, као и последица тог ризика. У члану 3. Правилника о изради и спровођењу плана управљања ризицима од повреде принципа родне равноправности, табеларно је представљена матрица за процену и мерење ризика:



Након процене ризика, за сваку област предлажу се адекватне мере за спречавање или отклањање ризика. Процену ризика врши лице одговорно за спровођење мера из плана управљања ризицима.

План управљања ризицима садржи списак области и радних процеса који су нарочито изложени ризику за повреду принципа родне равноправности, укључујући и резултате процене степена ризика, списак превентивних

мера којима се спречавају ризици и рокови за њихово предузимање, као и податке о лицима одговорним за спровођење мера из плана управљања ризицима.

Доносилац плана управљања ризицима има обавезу да састави извештај о спровођењу плана који садржи податке о самом доносиоцу, процену степена ризика, вероватноће настанка и могућих последица ризика, списак мера предвиђених планом управљања ризицима; информације о томе да ли су мере из плана управљања ризицима спроведене и разлоге због којих мере евентуално нису спроведене, и то на прописаном обрасцу. Наиме, Образац -Извештај о спровођењу плана управљања ризицима од повреде принципа родне равноправности (за период од 1. јануара до 31. децембра године за коју се извештај подноси) налази се одштампан уз Правилник о изради и спровођењу плана управљања ризицима од повреде принципа родне равноправности и чини његов саставни део.

Садржаји евиденције и извештаја о остваривању родне равноправности

Правилником о вођењу евиденције и извештавању о остваривању родне равноправности прописан је изглед образаца на којима органи јавне власти и послодавци, као и тела за родну равноправност евидентирају податке разврстане по полу, као и садржина и начин достављања извештаја о остваривању родне равноправности органа јавне власти и послодавца, тела за родну равноправност, политичких странака и синдикалних организација.

Евиденција података о остваривању родне равноправности у органима јавне власти, односно телима за родну равноправност

Наиме, органи јавне власти и послодавци, који запошљавају и радно ангажују 50 и више лица,

као и тела за родну равноправност, дужни су да евидентирају податке о остваривању родне равноправности, који морају бити исказани и разврстани збирно, по полу и старосној доби. Евиденција података се води електронски и у писменој форми на прописаним обрасцима, а подаци у електронској и писменој форми евиденције су истоветни, исказују се бројчано или процентуално и не могу да садрже податке о личности.

Први образац, тачније Образац 1 који је саставни део Правилника о вођењу евиденције и извештавању о остваривању родне равноправности јесте - Евиденција података о остваривању родне равноправности у органима јавне власти, а прописано је да садржи рубрике за упис података о:

- 1) органу јавне власти, односно послодавцу (назив, седиште и адреса, број телефона, електронска адреса, веб-сајт, матични број и порески идентификациони број ПИБ);
- 2) укупном броју запослених и радно ангажованих лица у органу јавне власти или код послодавца (што чини 100% запослених и радно ангажованих лица), броју и проценту запослених и радно ангажованих жена, као и броју и проценту запослених и радно ангажованих мушкараца у односу на укупан број и проценат запослених, разврстаних по полу и старосној доби свих запослених и радно ангажованих лица;
- 3) квалификацијама које поседују запослена и радно ангажована лица, разврстана по полу;
- 4) броју и проценту запослених и радно ангажованих лица на извршилачким радним местима и на положајима, разврстаних по полу;
- 5) платама и другим накнадама запослених и радно ангажованих лица исказаних у просечном номиналном износу, разврстаних по полу, у категоријама за извршилачка радна места и за положаје;
- 6) броју и проценту запослених и радно ангажованих лица, разврстаних по полу и старосној доби која су у години вођења евиденције

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ

више запошљавана, као и броју и проценту запослених и радно ангажованих лица, разврстаних по полу и старосној доби која су у години вођења евиденције добила отказ, односно која су отпуштена, као и разлоге за то;

7) разлозима због којих су на поједина радна места запошљавани, односно распоређивани у већем броју припадници одређеног пола;

8) разлозима због којих су на поједине положаје постављани, односно именовани у већем броју припадници одређеног пола;

9) броју и проценту кандидата пријављених на конкурсе за попуњавање положаја или извршилачких радних места у органу јавне власти, односно за заснивање радног односа код послодавца или ради другог вида радног ангажовања код послодавца у години вођења евиденције, разврстаних по полу и по квалификацијама;

10) броју примљених пријава запослених и радно ангажованих лица о њиховој изложености узнемиравању, сексуалном узнемиравању или уцењивању или неком другом поступању које има за последицу дискриминацију на основу пола, односно рода, разврстаних по полу и старосној доби;

11) начину поступања одговорног лица у органу јавне власти или послодавца по поднетим пријавама по основу прецизираном у подтачки 10) овог става;

12) броју судских спорова који су вођени у вези са дискриминацијом на основу пола, односно рода, у години вођења евиденције, као и броју судских спорова који су окончани у корист запосленог и о начину поступања одговорног лица у органу јавне власти или послодавца по тим судским одлукама;

13) броју и проценту запослених и радно ангажованих лица укључених у програме стручног усавршавања и додатног образовања, као и стручног оспособљавања приправника, разврстаних по полу, у години вођења евиденције;

14) броју и проценту лица на извршилачким радним местима и на положајима, ангажованих у органима управљања и надзора, комиси-

јама и другим телима код органа јавне власти и послодавца, разврстаних по полу, квалификацијама и старосној доби;

15) броју и проценту тражилаца и корисника бесплатне правне помоћи у сврху остваривања родне равноправности у години вођења евиденције, разврстаних по полу;

16) броју и проценту пријављених случајева насиља по основу пола, односно рода, разврстаних по облику насиља, полу жртве насиља и полу извршиоца насиља, као и међусобном односу жртве и извршиоца насиља, у години вођења евиденције;

17) лицу задуженом за родну равноправност, које је унело податке у образац, датуму и месту уноса података и потпис овлашћеног лица (руководиоца).

Тела за родну равноправност такође евидентирају податке о остваривању родне равноправности и то на Обрасцу 2, који поред горе наведених података предвиђених Обрасцем 1, садржи и друге таксативно прописане податке,² као што су подаци о усвојеним развојним плановима и другим актима у областима из надлежности јединице територијалне аутономије или јединица локалне самоуправе који садрже родну перспективу и сажети опис исте, мерама и активностима које је то тело иницирало и реализовало, а које су у функцији остваривања и унапређивања родне равноправности; ефектима рада органа јавне власти на остваривању и унапређивању родне равноправности, реализацији покрајинског или локалног буџета из домена родне перспективе и др.

Органи јавне власти и послодавци, као и тела за родну равноправност, дужни су да наведене образце ставе на увид надлежној инспекцији тј. инспекцији која врши инспекцијски надзор у тој области, као и министарству надлежном за равноправност полова, односно родну равноправност на начин и у складу са прописима којима се уређује заштита података о личности. Осим тога, дужни су да сачињавају и до-

2) Чл. 3. ст. 4. тач. 1)–9) Правилника о вођењу евиденције и извештавању о остваривању родне равноправности.

стављају годишњи извештај о остваривању родне равноправности, док политичке странке и синдикалне организације сачињавају и достављају наведеном министарству периодичне извештаје.

Годишњи извештаји

Органи јавне власти и послодавци, као и тела за родну равноправност, дужни су да сачињавају и достављају годишњи извештај о остваривању родне равноправности, док политичке странке и синдикалне организације сачињавају периодичне извештаје и достављају их надлежном министарству у складу са Законом.

У вези с тим, годишњи извештај органа јавне власти и послодаваца, за који је предвиђен Образац 3, садржи:

- 1) опште податке о органу јавне власти, односно послодавцу (назив, седиште и адресу, број телефона, електронску адресу, веб-сајт, матични број, порески идентификациони број ПИБ);
- 2) оцену стања у погледу остварене родне равноправности у органу јавне власти, односно код послодавца;
- 3) разлоге због којих није остварена прописана равноправна заступљеност жена и мушкараца у саставу органа јавне власти, односно код послодавца, ако та заступљеност није остварена;
- 4) извештај о спровођењу плана управљања ризицима када је подносилац извештаја законски обвезник доношења плана управљања ризицима у складу са Законом.

Уз овај Образац 3 прилаже се попуњен Образац 1.

Затим, тела за родну равноправност дужна су да сачињавају годишњи извештај о остваривању родне равноправности, и то на Обрасцу 4. Саставни део тог извештаја су:

- 1) попуњен Образац 2;
- 2) оцену стања родне равноправности у јединици територијалне аутономије или јединици локалне самоуправе за чију територију су образована тела за родну равноправност;

- 3) податак о донетом плану управљања ризицима када је подносилац извештаја законски обвезник доношења плана управљања ризицима у складу са Законом.

Тела за родну равноправност достављају годишњи извештај органу јединице локалне самоуправе, који их је основао, најкасније до краја године у којој се завршава извештајни период, а који постаје саставни део годишњег извештаја тог органа, који се доставља надлежном министарству у складу са Законом.

Образац 5 предвиђен је за извештај који сачињавају политичке странке и синдикалне организације. Наиме, наведени субјекти су дужни да припремају извештаје који садрже опште податке о политичкој странци, односно синдикалној организацији, податке о броју жена и мушкараца у органима управљања, органима надзора и њиховим телима, податак о актима организације, којима је прописано да се право на учлањење и активно учешће у раду остварује без било ког вида дискриминације на основу пола, односно рода, податак о донетом плану деловања, који садржи посебне мере за унапређивање родне равноправности и о томе да ли је јавно објављен и податак о оснивању, учлањењу и активностима организације уколико је искључиво или преваходно намењено лицима и групи лица истог пола или рода.

Закључак

Казнене одредбе³ Закона о родној равноправности су подељене према субјектима прекршаја на оне које се односе на послодавце, органе јавне власти, политичке странке и синдикалне организације. Процена законодавца је да је Законом о родној равноправности било неопходно предвидети озбиљнију казнену политику. У вези са тим, оглушавање о обавезу евидентирања података о остваривању родне равноправности, као и сачињавања и достављања извештаја о остваривању родне равноправности повлачи за собом прекршајну одговорност.

3) Глава IX Закона о родној равноправности.

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ

Тако, новчаном казном од 50.000 до 2.000.000 динара казниће се послодавац који има својство правног лица ако, између осталог, не евидентира податке из члана 65. став 2. овог закона или не достави извештај Министарству у складу са чланом 66. став 4. овог закона. Казна за одговорно лице у правном лицу предвиђена је у распону од 5.000 до 150.000 динара.

Потом, новчаном казном од 5.000 до 150.000 динара казниће се одговорно лице у органу Републике Србије, органу територијалне ауто-

номије и органу јединице локалне самоуправе ако не одреди лице задужено за родну равноправност (члан 64); не евидентира податке из члана 65. ст. 2. и 3. овог закона, те не достави извештај Министарству у складу са чланом 66. став 4. овог закона.

Такође, новчаном казном од 50.000 до 2.000.000 динара казниће се политичка странка, као и синдикална организација, ако, између осталог, не достави Министарству извештај из члана 66. став 5. овог закона.

Из ризнице њравних изрека

Ne bis in idem. (Sec. Ulpianus - D. 44, 2, 7, 4).

Не може се двапут о истој ствари судити.

Nemo alieno nomine lege agere potest. (Ulpianus - D. 50, 17, 123).

Нико не може у туђе име покренути судски поступак.

Non enim numero iudicatur, sed pondere. (Cicero - De off. 2, 22, 79).

Не треба судити по броју него по тежини.

Nullae partes sunt iudicanti in confitentes. (Ulpianus - D. 9, 2, 25, 3).

Странкама које признају не суди се.

Per minorem causam maiori cognitioni praeiudicium fieri non oportet. (Paulus - D. 5, 1, 54).

Не треба при суђењу о мањем спору, одлучивати и о већем.

Qui se iudicis incompetentis semel subiecit, illius iurisdictionem agnoscere videtur.

Ко једном прихвати суђење ненадлежног судије, сматра се да је признао његову јурисдикцију.

Si iudicas, cognosce; si regnas, iube. Ако судиш, упознај (стање ствари); ако управљаш, наређуј.

Victus victori in expensis condemnandus est.

Побеђени у спору треба да буде осуђен да плати трошкове победиоцу.

Nullus in his terris est sine teste locus. Ни једно место на овој земљи није без сведока.

Testis de visu preponeratur aliis. Сведок очевидац више вреди од других.

Testis nemo in sua causa esse potest. (C. J. 3, 5, 1).

Нико не може бити сведок у властитој ствари.

Testis non est iudicare. Сведок није позван да суди.

(Сведок је дужан да изнесе своја опажања, а не и своје мишљење поводом догађаја о ком сведочи).

Testis optimus - confitens reus. Најбољи је сведок кривац који признаје.

Testis unus - testis nullus. (C. J. - 4, 20, 9). Један сведок као ниједан.

Из књиге *Thesaurus sententiae iuris*,

приредио - Жељко Вујотић, издавач, Интермекс, Београд, 2000. год.

НАКНАДА ШТЕТЕ

ПРАВО НАСЛЕДНИКА НА НЕОСТВАРЕНУ НАКНАДУ МАТЕРИЈАЛНЕ ШТЕТЕ РЕХАБИЛИТОВАНОГ ЛИЦА ПОСЛЕ ЊЕГОВЕ СМРТИ*

Сажетак: Предмет реферата је утврђивање правне природе права на материјално обештећење рехабилитованог лица по Закону о рехабилитацији („Службени гласник РС” бр. 92/11). Сторно је да ли је одредбом члана 26. Закона усђановљено право рехабилитованог лица на материјално обештећење личне или имовинскојравне природе. С тим у вези, расправљено је и питање да ли је то право погодно за наслеђивање. У реферату су даћи правни аргуменћи у прилој сјава да се не ради о личном, већ о имовинском праву. Стоја је изражен правни сјава да то право прелази и на наследнике рехабилитованог лица које је преминуло након подношења захјева Комисији за рехабилитацију, или након подношења шужбе за накнаду ше шјеће у парничном постоуку.

Кључне речи: Рехабилитација, рехабилитационо обештећење, материјална шјећа, наслеђивање права на материјално обештећење.

* Из зборника радова: Актуелна питања савременог законодавства и правосуђа: Саветовање правника у Будви, 12–15 јун 2022. године. 33–47. стр, Удружење правника Србије и Републике Српске, Београд 2022.

УВОД

Пред Врховним касационим судом постављено је спорно правно питање: да ли су у случају смрти рехабилитованог лица у току спора његови наследници правни следбеници његовог неоствареног права на накнаду материјалне рехабилитационе штете? У вези са тим правним питањем изнета су два опречна правна схватања. По једном, материјална рехабилитациона штета представља лично право рехабилитованог лица које није подобно за наслеђивање. Овакво правно схватање се изводи тумачењем одредбе члана 20. став 1. и члана 26. став 1. Закона о рехабилитацији¹, по коме право на накнаду материјалне штете припада само рехабилитованом лицу и није преносиво на друга лица из члана 21. Закона.² Зато се то право не може реализовати позивом на одредбе Закона о наслеђивању, односно Закона о облигационим односима. Наследници рехабилитованог лица би могли бити правни следбеници права на накнаду материјалне штете која припада рехабилитованом лицу само у случају да је то право било признато овом лицу посебним законом или правноснажном судском одлуком донетом до момента његове смрти.

Насупрот овом гледишту, изнето је и друго правно схватање по коме се не ради о личном, већ о имовинском-субјективном праву подоб-

1) Одредбом члана 26. став 1. Закона о рехабилитацији („Службени гласник РС”, бр. 92/11) прописано је да рехабилитовано лице има право на обештећење за материјалну штету насталу због повреде права и слобода, у складу са законом којим се уређују облигациони односи, а одредбом члана 20. став 1. да рехабилитовано лице има право на посебан пензијски стаж, месечну новчану накнаду (посебан додатак), здравствену заштиту и друга права из здравственог осигурања, право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. овог закона, односно обештећење за ту имовину, као и право на рехабилитационо обештећење.

2) Том одредбом је прописано да деца рехабилитованог лица, која су за време трајања повреде права и слободе рођена у установи за извршење санкција, односно која су у тим установама са њима провела одређено време, или су за то време расла без родитељског старања једног, односно другог или оба родитеља имају право на здравствену заштиту и друга права из здравственог осигурања, право на враћање конфисковане имовине, или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. овог закона, односно обештећење за ту имовину, као и право на рехабилитационо обештећење.

ном за наслеђивање. И за ово правно схватање су изнети одговарајући правни аргументи.

С обзиром на супротстављеност правних аргумената по наведеним правним схватањима, овај реферат има за предмет анализу изнете правне аргументације у прилог и једног и другог становишта, а са циљем да се предложи и заузме јединствено правно схватање о наведеном спорном правном питању.

ПРАВНА СТАНОВИШТА АКТУЕЛНЕ СУДСКЕ ПРАКСЕ ВРХОВНОГ КАСАЦИОНОГ СУДА

Анализом чињеничног стања и правне аргументације у донетим одлукама Врховног касационог суда може се закључити да постоје четири правне ситуације којима се опредељује став о неоснованости захтева наследника рехабилитованог лица да се њима као правним следбеницима досуди накнада материјалне штете.

Прва ситуација се односи на тужбени захтев наследника који је поднет након постхумно донетог решења о рехабилитацији. У том случају рехабилитација је реализована на основу Закона о рехабилитацији из 2006. године³, али после смрти рехабилитованог лица. Након тога је од стране његових наследника покренут судски поступак за остварење права на накнаду материјалне штете.⁴ У свим овим одлукама Врховни касациони суд је заузео становиште да тужиоци – наследници рехабилитационог лица имају право на накнаду материјалне штете.

3) „Службени гласник РС” бр. 33/06 тим законом је било установљено само право лица која су без судске или административне одлуке или судском или административном одлуком лишена, из политичких или идеолошких разлога, живота, слободе или неких других права од 6. априла 1941. године до дана ступања на снагу тог закона, а имали су пребивалиште на територији Републике Србије. Међутим, одредбама тог закона није конституисано и право рехабилитованог лица на материјално рехабилитационо обештећење.

4) То су одлуке донете у предметима Врховног касационог суда: Рев 536/2014 од 26. 12. 2014. године, Рев 1279/2014 од 26. 12. 2014. године, Рев 917/2014 од 04. 12. 2014. године, Рев 698/2014 од 13. 11. 2014. године, Рев 475/2014 од 02. 09. 2015. године, Рев 626/2014 од 21. 07. 2015. године, Рев 1519/2014 од 22. 04. 2015. године, Рев 1606/2014 од 22. 04. 2015. године, Рев 1106/2015 од 12. 05. 2016. године, Рев 617/2016 од 23. 02. 2017. године, Рев 297/2017 од 21. 03. 2018. године и Рев 1578/2019 од 02. 10. 2019. године.

тованог лица немају право да у својству његових правних следбеника потражују накнаду материјалне штете по одредби члана 26. став 1. Закона о рехабилитацији из 2011. године, јер то право припада само рехабилитованом лицу. С обзиром на чињеницу да је рехабилитовано лице преминуло пре донетог решења о рехабилитацији, његови законски наследници немају право да самостално остваре накнаду материјалне штете која би сходно одредби члана 26. став 1. Закона припала рехабилитованом лицу. Ово је из разлога што је одредбом члана 21. став 3. Закона наследницима рехабилитованог лица које је умрло пре донетог решења о рехабилитацији признато као самостално право искључиво право да потражују повраћај конфисковане имовине, или имовине одузете рехабилитованом лицу по основу прописа из члана 2. став 1. Закона, односно да остваре обештећење за ту имовину у складу са чланом 25. Закона⁵. Следом тих правних аргумената изнета је и тврдња да би захтев за накнаду материјалног рехабилитационог обештећења могао бити предмет наслеђивања само у случају да је посебним законом или Законом о рехабилитацији изричито прописано да се по правноснажности решења о рехабилитацији право на накнаду материјалне штете сматра имовинским правом рехабилитованог лица и да улази у његову заоставштину као предмет наслеђивања. Како то није случај, наследници рехабилитованог лица немају право да без претходног утврђења у судском поступку досуђене накнаде материјалне штете рехабилитованом лицу самостално захтевају да се то право њима призна и по том основу досуди одговарајућа накнада материјалне штете.

Друга правна ситуација у већ пресуђеним предметима Врховног касационог суда по захтеву наследника рехабилитованог лица за досуђење накнаде материјалне штете постоји у предметима у којима је рехабилитација спро-

5) Одредбом члана 25. Закона прописано је да рехабилитовано лице и лица из члана 21. став 3. тог закона имају право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. истог закона, односно обештећење за ту имовину, у складу са законом који уређује враћање одузете имовине и обештећење за одузету имовину.

ведена по одредбама Закона о рехабилитацији из 2011. године, али након смрти рехабилитованог лица. И у том случају судски поступак за признање права на накнаду материјалног рехабилитационог обештећења је покренут позивом на одредбу члана 26. став 1. Закона о рехабилитацији из 2011. године.⁶ И у овим предметима је заузето идентично правно становиште, као и у предметима у којима је решење о рехабилитацији донето након смрти рехабилитованог лица пре ступања на снагу Закона о рехабилитацији из 2011. године. Заједничка је правна аргументација за ове предмете да би законски наследници рехабилитованог лица могли остварити право на накнаду материјалне штете аналогном применом правила о наслеђивању – одредбе члана 1. став 1. Закона о наслеђивању.⁷ Јер, у та права несумњиво спада и право на накнаду материјалне штете које је припадало рехабилитованом лицу – њиховом оставиоцу. Међутим, у ситуацији када је њихов правни претходник преминуо пре доношења решења о рехабилитацији, они то право не могу остварити.

Трећа правна ситуација се тиче самосталног захтева наследника рехабилитованог лица за досуђење нематеријалне и материјалне штете по основу одредбе члана 21. ст. 1. и 2. и члана 26. ст. 3. и 4. Закона из 2011. године.⁸ Овом одлуком је тужиљи признато право на нематеријалну штету по основу претрпљених душевних патњи због боравка њеног оца у установи за извршење санкција са којим је у време његовог противправног лишења слободе иста живела у заједничком домаћинству. Али, истом одлуком је одбијена ревизија у односу на одбијајућу одлуку за утужени износ материјалне штете. Та одлука је донета позивом на одредбу

6) То су одлуке донете у предметима Врховног касационог суда: Рев 1036/2014 од 15. 05. 2015. године, Рев 485/2015 од 01. 10. 2015. године, Рев 1172/2015 од 24. 03. 2016. године, Рев 819/2016 од 11. 05. 2017. године, Рев 2142/2015 од 09. 03. 2016. године, Рев 190/2017 од 28. 04. 2017. године и Рев 167/2019 од 23. 05. 2019. године.

7) Овом одредбом је прописано да заоставштину чине сва наслеђивања подобна права која су оставиоцу припадала у тренутку смрти.

8) То је одлука Врховног касационог суда Рев 2486/2015 од 10. 03. 2016. године.

НАКНАДА ШТЕТЕ

члана 23. став 3. Закона о рехабилитацији из 2011. године, без навођења посебних аргумената за овакво пресуђење. Међутим, ако се зна да је одредбом члана 23. став 1. Закона о рехабилитацији регулисано право рехабилитованог лица на новчану накнаду – посебан пензијски додатак, може се закључити да је и предмет тужбеног захтева била исплата тог потраживања. Осим тога, у ову правну ситуацију може се сврстати и одлука Врховног касационог суда Рев 4081/2020 од 04. 03. 2021. године. Међутим, тај поступак је покренут 2016. године, односно након смрти рехабилитованог лица које је умрло 2015. године. При томе, рехабилитовано лице је пре смрти поднело захтев Комисији Министарства правде за признање права за накнаду нематеријалне и материјалне штете и то право споразумно уступило тужиоци као законском наследнику. До реализације споразума није дошло, јер о поднетом захтеву за рехабилитационо обештећење није одлучено за живота рехабилитованог лица. У прилог изнетог правног становишта у тој одлуци изнета је следећа правна аргументација: „Право на обештећење материјалне штете коју је рехабилитовано лице претрпело, могу остварити и његови наследници, једино у случају да су рехабилитована лица то право остварила, односно да им је признато за живота. Тужиоци јесу законски наследници сада покојног Б. Д., али у овом поступку не могу основано потраживати накнаду тражене материјалне штете ни по основу наслеђа иза свог брачног друга, односно оца. Јер, према Закону о наслеђивању, заоставштину представљају само права подобна за наслеђивање која су оставиоцу припадала у тренутку смрти. Права подобна за наслеђивање су само она права која је оставилац остварио, односно која су му призната до момента смрти, што не подразумева и право на потраживање одређеног права уместо њега (оставиоца). Имајући ово у виду, као и да Б. Д. за живота није признато право на накнаду било ког вида материјалне штете, коју је трпео због утврђене повреде права и ограничења слободе, то је и захтев тужилаца за накнаду тражене материјалне штете неоснован; како то правилно закључују и нижестепени судови. Стога је пра-

вилан закључак нижестепених судова да право на обештећење за материјалну штету насталу због повреде права и слободе у складу са Законом о облигационим односима, имају само рехабилитована лица, а да тужиоци као наследници – брачни друг и деца рехабилитованог лица немају право на накнаду материјалне штете. Право на рехабилитационо обештећење за претрпљену материјалну штету у смислу одредбе члана 26. Закона о рехабилитацији припада само рехабилитованом лицу, а не и његовим правним следбеницима. Нема места ни примени одредаба Закона о облигационим односима које се тичу накнаде материјалне штете, пошто је Закон о рехабилитацији, посебан закон (*lex specialis*) у односу на Закон о облигационим односима. Зато се у конкретном случају примењују одредбе Закона о рехабилитацији, а не одредбе Закона о облигационим односима. Дакле, Закон о рехабилитацији прописује да се право на накнаду материјалне штете признаје искључиво рехабилитованом лицу, односно ово право је везано за личност рехабилитованог лица и не може се преносити на његове правне следбенике. Тужиоци су тужбу у овој правној ствари поднели 27. 04. 2016. године након смрти рехабилитованог лица које је преминуло 25. 06. 2015. године, па им не припада право да као правни следбеници наставе поступак ради накнаде штете у овој парници нити постоји правноснажна одлука о таквом његовом праву, а нису ни решењем о наслеђивању наследили право правног претходника које се односи на наплату рехабилитационог обештећења.”

Последња, четврта правна ситуација, тиче се предмета у којима је рехабилитовано лице за живота покренуло поступак за накнаду материјалне штете пред Комисијом Министарства правде, односно у судском поступку, али је пре правноснажног пресуђења, односно окончања ревизијског поступка наступила смрт рехабилитованог лица.⁹ Одлуком у предмету Рев

9) То је одлука донета у предмету ВКС Рев 3487/2019 од 08. 07. 2020. године, поводом које се и разматра спорно право питање из овог реферата, те одлука донета у предмету Рев 2077/2019 од 27. 06. 2019. године и Рев1 17/2021 од 24. 06. 2021. године.

2077/2019 од 27. 06. 2019. године одбијена је ревизија у односу на правноснажну другостепену пресуду којом је одбијен захтев наследника за накнаду материјалне штете по основу неоствареног права на зараду рехабилитованог лица као њиховог правног претходника. Оваква одлука је заснована на тврдњи да то право не припада наследницима рехабилитованог лица из разлога што њихов правни претходник није био у радном односу у време противправног лишења слободе. Стога „тужиљи као лицу које је преузело поступак у овој правној ствари не припада право на накнаду материјалне штете, јер ово право није имао ни М. П.”. Осим тога, у овој пресуди је изнето и правно схватање да „Тужиљи као наследнику покојног М. П., који је неспорно био жртва учињеног акта терора, не припада право на обештећење због тога што тужиља нема статус жртве да би имала право на обештећење, јер по националном законодавству (Закону о рехабилитацији и Закону о облигационим односима) нема право на рехабилитационо обештећење ни по једном основу.” На битно истоврсном чињеничном стању заснована је и одлука Врховног касационог суда РевI 17/2021. У том предмету, ревизијски поступак је окончан након смрти рехабилитованог лица, која је наступила после доношења правноснажне одлуке другостепеног суда. Међутим, цитираном одлуком преиначена је побијана другостепена пресуда и тужиоцима – правним следбеницима рехабилитованог лица досуђена накнада материјалне штете у односу на утужену разлику у неисплаћеној пензији. У тој одлуци се у прилог заузетог правног схватања о основаности тужбеног захтева наследника рехабилитованог лица наводи следећа правна аргументација: „Правни претходник тужилаца је потраживао накнаду материјалне штете због губитка пензије за период лишења слободе и незапослености у периоду након лишења слободе, јер би му и тај период, да није било штетног догађаја, био обухваћен пензијским и инвалидским осигурањем на основу којег је стекао пензију. Правни претходник тужилаца је у том периоду онемогућен да ради, односно да уплаћује пензијско и инвалидско

осигурање, што су разлози због којих му је и пензија коју је остварио била нижа. Та штета је настала за правног претходника тужилаца, па тужиоци имају право на накнаду те штете, на основу члана 20. у вези са чланом 26. став 1. Закона о рехабилитацији и члана 189. став 3. ЗОО.

Тужиоци потражују и накнаду материјалне штете за разлику у пензијама, јер је услед штетног догађаја њихов правни претходник остварио право на пензију на пословима који су били знатно мање плаћени, прво као неквалификовани радник, а затим као службеник, уместо као капетан прве класе. Правни претходник тужилаца, на основу члана 189. став 3. ЗОО, има право на разлику између пензије коју би остварио да није био осуђен и пензије коју је остварио, јер услед осуде није могао да се, након издржавања затворске казне, поново запосли у војсци као капетан прве класе, већ је био принуђен да ради као неквалификовани пољопривредни радник, а затим као службеник.”

У контекст ове правне ситуације може се уврстити и неотправљена одлука Врховног касационог суда, чије правно становиште представља предмет анализе овог реферата у односу на његову уподобљеност досадашњој судској пракси, или одступању од исте. У тој одлуци је преиначена правноснажна другостепена пресуда Апелационог суда којом је потврђена пресуда Вишег суда у Београду тако што је одбијен захтев законских наследника рехабилитованог лица да им се на име материјалног рехабилитационог обештећења – накнаде материјалне штете исплати утужени износ. Оваква одлука је заснована на следећој правној аргументацији: „Полазећи од утврђеног чињеничног стања нижестепени судови су закључили да постоји обавеза тужене за исплату материјалне штете настале услед неоснованог лишења слободе, примењујући одредбе члана 26. став 1. и 3. Закона о рехабилитацији, налазећи да право на накнаду материјалне штете које припада пок. Ж. К. по основу наведене одредбе закона спада у његову заоставштину у смислу одредбе члана 1. став 2. Закона о насле-

НАКНАДА ШТЕТЕ

ђивању и да стога тужиоцима који су оглашени за његове законске наследнике припада право на накнаду материјалне штете у виду рехабилитационог обештећења.”

Закон о рехабилитацији представља *lex specialis* у односу на Закон о облигационим односима у погледу регулисања права на обештећење за материјалну и нематеријалну штету (рехабилитационо обештећење), прописаног круга лица која имају одређена права по том основу, као и обим тих права, као и у односу на Закон о наслеђивању у погледу права која могу бити предмет наслеђивања. Одредбом члана 26. Закона о рехабилитацији прописано је да рехабилитовано лице има право на обештећење за материјалну штету насталу због повреде права и слобода, у складу са законом којим се уређују облигациони односи (став 1). Према члану 20. став 1. овог Закона рехабилитовано лице има право на посебан пензијски стаж, месечну новчану накнаду (посебан додатак), здравствену заштиту и друга права из здравственог осигурања, право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. става 1. овог закона, односно обештећење за ту имовину, као и право на рехабилитационо обештећење. Одредбом члана 21. став 3. истог Закона прописано је да право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. овог закона, односно обештећење за ту имовину имају наследници рехабилитованог лица у складу са одредбом члана 25. овог закона.

Основано се ревизијом тужене указује на погрешно примењено материјално право у ситуацији када применом члана 26. став 1. Закона о рехабилитацији тражене видове материјалне штете могу захтевати само рехабилитована лица односно лица која су из политичких, верских, националних или идеолошких разлога била лишена слободe или других права до дана ступања на снагу овог закона, па зато тужиоци као деца рехабилитованог лица нису активно легитимисани да потражују материјалну штету коју је њихов отац трпео због лишења слободe.

По становишту овог суда, тужиоцима као ћерки и сину рехабилитованог лица не припада право на тражену накнаду материјалне штете, јер према цитираним одредбама Закона о рехабилитацији ово право припада само рехабилитованом лицу (лично право), а не и његовим наследницима за које је прописано само право на враћање конфисковане или одузете имовине, односно обештећења за ту имовину.”

АНАЛИЗА ПРАВНЕ (НЕ)УТЕМЕЉЕНОСТИ СПОРНОГ ПРАВНОГ СТАВА

Судска пракса представља већи број пресуда највишег суда у којима су донете идентичне одлуке у односу на битно истоврсно чињенично и правно стање. Анализом изнетог спорног правног става са становишта чињеничног и правног утемељења у односу на све анализиране пресуде Врховног касационог суда у овом реферату, може се закључити да се ради о посебном случају пресуђења у односу на који не постоји устаљена уједначена судска пракса Врховног касационог суда. Ово је из разлога што је у свим другим пресудама, осим пресуде донете у предмету Рев 2077/2019 и Рев 17/2021, одлучено о самосталном захтеву наследника рехабилитованог лица у односу на која је поступак рехабилитације спроведен након њихове смрти. Тек потом покренут је судски поступак у коме су наследници рехабилитованог лица поставили захтев да се њима призна право на материјално рехабилитационо обештећење као правним следбеницима рехабилитованог лица. У тим предметима није било спорно питање права наследника да ступањем у парницу коју је за живота покренуло рехабилитовано лице они остваре материјално рехабилитационо обештећење као његови правни следбеници у том спору. Зато је предметна спорна одлука очито заснована на битно различитом чињеничном стању у односу на све друге одлуке Врховног касационог суда у којима је, такође, одбијен захтев за признање права наследницима рехабилитованог лица за досуђење утужене накнаде материјалне штете.

Међутим, са становишта изнете правне аргументације из спорне одлуке у односу на све остале поменуте одлуке Врховног касационог суда делимично постоји неспоран идентитет. Он се исказује у изнетој правној аргументацији по којој, сходно одредби члана 26. став 1. Закона о рехабилитацији, право на материјално рехабилитационо обештећење могу остварити само рехабилитована лица. Наследници рехабилитованог лица могу самостално остварити само права која су им таксативно призната одредбом члана 21. став 3. Закона о рехабилитацији (право на враћање конфисковане имовине или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. Закона о рехабилитацији). То су делимично и правни аргументи на које се позивају и преостале поменуте пресуде Врховног касационог суда као разлог за одбијање самосталног захтева наследника рехабилитованог лица за исплату утужене накнаде материјалне штете.

Међутим, иако се ради о идентичној правној аргументацији, она се односи на битно различите чињеничне ситуације. Јер, тврђа да се наследницима не може признати самостално право на остварење материјалног рехабилитационог обештећења апсолутно је тачна у односу на чињенично утврђење у коме се остварење тог права темељи на решењу о рехабилитацији које је донето након смрти рехабилитованог лица. Ово је из тог разлога што се сходно одредби члана 27. став 1. Закона, право на рехабилитационо обештећење, које је сагласно одредби члана 3. став 2. Закона, обухвата обештећење и за материјалну и за нематеријалну штету, може остварити само подношење захтева од стране рехабилитованог лица Комисији за рехабилитационо обештећење. Стога је подношење захтева од стране рехабилитованог лица Комисији за рехабилитацију законски услов за остварење права на рехабилитационо материјално обештећење. И обрнуто, ако се захтев не поднесе, то право се не може остварити. Међутим, тај захтев се може реализовати и судским путем. То се сходно одредби члана 27. став 3. Закона може учинити подношењем тужбе за накнаду штете у случају када је захтев одбијен

од стране Комисије, или о њему није одлучено у року од 90 дана од дана подношења, као и у случају када је по поднетом захтеву постигнут делимични споразум. Али, тужба се не може поднети по истеку рока од једне године од дана достављања одлуке о одбијању захтева или дана закључења споразума, односно истека рока за одлучивање о поднетом захтеву.¹⁰ Сагласно оваквом законском решењу, очито је да се право на рехабилитационо материјално обештећење не конституише тренутком доношења правноснажног решења о рехабилитацији. То право се стиче тек са подношењем захтева Комисији за рехабилитационо обештећење. Рехабилитовано лице може, али не мора поднети такав захтев. То је ствар његове воље, односно вољног избора. У случају када је рехабилитовано лице поднело захтев за рехабилитационо обештећење, оно је тим актом исказало вољу да створи нову правну ситуацију, односно да конституише своје субјективно право за накнаду материјалног и нематеријалног рехабилитационог обештећења. На тај начин врши се трансформација – преображај правне могућности установљене одредбом члана 26. став 1. Закона за остварење рехабилитационог обештећења у субјективно право рехабилитованог лица. Зато је претходно подношење захтева за рехабилитационо обештећење Комисији од стране рехабилитованог лица законски услов за конституисање таквог субјективног права на страни рехабилитованог лица. У ситуацији када је смрт рехабилитованог лица наступила пре доношења решења о рехабилитацији, не постоји правна могућност да то лице поднесе захтев за рехабилитационо обештећење. Стога то не могу учинити ни његови законски наследници. Из тих разлога је и наведена правна аргументација применљива само у односу на случај када је решење о рехабилитацији донето после смрти рехабилитованог лица. Отуда, *mutatis mutandis*, ова правна аргументација није применљива на чињенично стање на коме се темељи спорно правно схватање. То је последица чињенице да су тужиоци – наследници у том предмету ступили у парницу коју је за живота покренуло ре-

10) Види одредбу члана 27. став 4. Закона о рехабилитацији.

НАКНАДА ШТЕТЕ

хабиловано лице. У тој чињеничној ситуацији њихов правни претходник је испунио услов прописан одредбом члана 27. став 1. Закона о рехабилитацији, јер је за живота поднео захтев за материјално рехабилитационо обештећење, односно покренуо парницу за остварење тог права. Предмет тог права је накнада материјалне штете која се исказује у износу неостварених зарада по основу прековременог рада, рада у дане државних празника, изгубљене зараде – плате за време незапослености, разлике у оствареној плати пре и после штетног догађаја и разлике у пензији коју би остварио да није било штетног догађаја. То су потраживања која неспорно имају материјалноправни карактер. Стога ова потраживања представљају део имовине – изгубљене користи рехабилитованог лица коју је оно могло остварити у складу са одредбом члана 189. Закона о облигационим односима, а сходно императивној одредби члана 26. став 1. Закона о рехабилитацији.¹¹ Преносивост права на ово потраживање није забрањена одредбом члана 197. Закона о облигационим односима. Право на остварење ових потраживања је припадало рехабилитованом лицу у тренутку његове смрти. Зато су та потраживања подобна за наслеђивање у смислу одредбе члана 1. став 1. Закона о наслеђивању. Могућност наслеђивања тог права не може се оспорити тврђом да је одредбом члана 21. Закона о рехабилитацији изричито прописано која права могу остварити наследници рехабилитованог лица. Јер, овом одредбом није прописано да наследници рехабилитованог лица могу наследити само потраживање материјалне штете која је у тренутку његове смрти истом већ била призната правноснажном пресудом или другим законом. Одредбом члана 21. Закона о рехабилитацији изричито је конституисано право других лица која она могу остварити у складу са одредбом члана 3. став 2. прописаним правним последицама рехабилитације. То су, управо, лица одређена чланом 21. Закона. Отуда је сагласно тој одредби – другим лицима из-

¹¹) Том одредбом је изричито прописано да рехабилитовано лице има право на обештећење за материјалну штету насталу због повреде права и слобода, у складу са законом којим се уређују облигациони односи.

узетно признато право на здравствену заштиту и друга права из здравственог осигурања, као и право на рехабилитационо обештећење у складу са чланом 26. став 3. Закона. Међутим, одредбом члана 21. став 1. прописано је да право на рехабилитационо обештећење припада само лицима из члана 7. тачка 5) Закона. То су деца рехабилитованог лица која су за време трајања повреде права и слободе родитеља рођена у установама за издржавање санкција, односно која су у тим установама са њим провела део времена или су за то време расла без родитељског старања једног, односно другог или оба родитеља. У том случају, деца рехабилитованог лица стичу самостално право на рехабилитационо обештећење у складу са одредбом члана 26. став 3. Закона. Одредбом члана 26. став 3. Закона конституисано је право лица из члана 7. став 5. (деца рехабилитованог лица рођена у установи за извршење санкција, или деца која су у тој установи са рехабилитованим лицем провела део времена, односно деца лишена родитељског старања) да по основу сопственог права остварују накнаду нематеријалне штете због претрпљених душевних болова у складу са законом којим се уређују облигациони односи. Осим тога, одредбом члана 21. став 2. конституише се право на рехабилитационо обештећење брачном другу, деци, родитељима, односно браћи, сестрама и ванбрачном партнеру рехабилитованог лица у складу са одредбом члана 26. став 4. Закона. Одредбом члана 26. став 4. Закона конституисано је право на накнаду нематеријалне штете за душевне болове због смрти рехабилитованог лица, под условом да је између њих и умрлог рехабилитованог лица постојала трајна заједница живота, у складу са законом којим се уређују облигациони односи. Дакле, ниједан од прописаних случајева из одредбе члана 21. ст. 1. и 2. Закона не односи се на чињеничну и правну ситуацију на којој се темељи спорно правно схватање. Том одлуком се пресуђује о праву наследника на наследништво у односу на измаклу корист – материјалну штету коју би могло остварити рехабилитовано лице, а не о наслеђивању права на нематеријалну штету.

Осим тога, ни одредбом члана 21. став 3. Закона није искључено право законских наследника рехабилитованог лица да ступе у парницу покренуто по његовој тужби и да по основу наслеђивања постану титулари права угужених износа материјалне штете као неостварене измакле користи која је у тренутку смрти рехабилитованог лица представљала предмет његовог тужбеног захтева. Неприменљивост одредбе става 3. члана 21. Закона на чињеничну ситуацију на којој се темељи спорно правно схватање произлази и из неспорног језичког значења те одредбе. Наиме, одредбом члана 21. став 3. прописано је да право на враћање конфисковане имовине, или имовине одузете по основу прописа из члана 2. став 1. Закона, односно обештећење за ту имовину, могу остварити и наследници рехабилитованог лица у складу са одредбом члана 25. Закона. Одредбом члана 25. је прописано да се то право остварује у складу са законом којим је уређено враћање одузете имовине и обештећење. Дакле, језичко значење ове одредбе неспорно указује да се тај захтев не односи на потраживање које је било предмет одлучивања у спорној одлуци Врховног касационог суда. Стога је и по основу те одредбе правно неутемељена тврдња да је законским наследницима рехабилитованог лица искључено право на наслеђивање материјалног рехабилитационог обештећења које је то лице могло остварити позивом на одредбу члана 26. став 1. у вези са одредбом члана 27. ст. 1, 2, 3. и 4. Закона о рехабилитацији. Из тих разлога правно је неутемељена тврдња да се право на наслеђивање материјалне штете као неостварене имовинске користи рехабилитованог лица може остварити само под условом да је одредбама Закона о рехабилитацији, односно другог посебног закона то право изричито конституисано и на страни законских наследника рехабилитованог лица. Јер, такво становиште би имало правну валидност само у случају да је наслеђивање права на накнаду материјалне штете од стране наследника рехабилитованог лица изричито искључено Законом о рехабилитацији, или другим посебним законом, што није случај. Такве забране нема у позитивном праву Републике Србије. Напротив,

систематским, логичким и циљним тумачењем одредаба Закона о рехабилитацији несумњиво се може доћи до становишта да је *ratio legis* доношења тог закона била неспорна тежња законодавца да се отклоне све штетне последице које су настале правно неоснованим лишењем слободе лица из члана 1. став 1. Закона о рехабилитацији, као и правне последице које су по том основу претрпела друга лица – брачни друг и деца рехабилитованог лица, као и његови родитељи, браћа и сестре и ванбрачни друг. У том циљу је Законом о рехабилитацији и прописана могућност рехабилитације не само по основу поднетог захтева од стране лица из члана 7. Закона, већ и по сили самог закона.¹²

Сагласно изнетој правној аргументацији може се закључити да је основни циљ доношења Закона о рехабилитацији био да се тим Законом уреди делотворан поступак рехабилитације и отклоне све негативне последице настале правно неоснованим лишењем слободе рехабилитованог лица, као и правне последице које су тим поводом претрпели његов брачни и ванбрачни друг, деца, родитељи, браћа и сестре. Оваквим законским одређењем држава Србија је у оквиру својих законодавних надлежности конституисала правни основ да се после више од 60 година бар донекле ублаже све штетне последице правно неоснованог лишења слободе нечовечног мучења невиних жртава титоистичке диктатуре. Зато је крајње неприхватљиво да се Законом о рехабилитацији призната права рехабилитованим лицима и њиховим наследницима дерогирају од стране највише правосудне инстанце путем правно неутемељеног рестриктивног тумачења појединих одредаба Закона о рехабилитацији.

Осим тога, и независно од већ изнете правне аргументације, овим рефератом се указује на неодрживост спорног правног схватања и са аспекта уставне забране дискриминације установљене одредбом члана 21. Устава, као и са становишта одредбе члана 16. став 2. Устава којом је прописано да су општеприхваће-

12) Види одредбу члана 5. Закона о рехабилитацији.

НАКНАДА ШТЕТЕ

на правила међународног права и потврђени међународни уговори саставни део правног поретка Републике Србије који се непосредно примењују. Тим поводом се мора истаћи да је право наслеђивања неостварене материјалне штете по основу изгубљене зараде – плате, односно неисплаћених рата пензија, у судској пракси Врховног касационог суда неспорно. Отуда је изнето спорно правно становиште упитно и са становишта одредбе члана 21. Устава, јер се негирањем тог права наследницима рехабилитованог лица успоставља својеврстан вид дискриминације која је цитираном уставном одредбом изричито забрањена. И не само то, спорно правно становиште је упитно и по основу одредбе члана 16. Устава. Ово је из тог разлога што је у бројним одлукама Европског суда за људска права јасно и недвосмислено исказано становиште да свако легитимно очекивање остварења одређеног имовинског права представља део имовине лица које то право остварује у конкретном случају. Сходно изнетој правној аргументацији, нема сумње да је рехабилитовано лице подношењем захтева за остварењем материјалног рехабилитационог обештећења, односно утужењем тог потраживања легитимно могло очекивати увећање своје имовине за одређени износ утуже неновчане накнаде. Рехабилитовано лице то право није остварило за живота, али је у складу са одредбама Закона о рехабилитацији законитим поступањем за живота испунило све услове да признато јој правно стање из члана 26. став 1. Закона преобрази у своје субјективно имовинско право. Зато је супротно правно становиште упитно и са становишта наведених уставних јемстава.

На крају, али не са мањим степеном аргументованог оспоравања спорног правног става, морамо указати и да је оно у директној супротности са исказаним правним ставом у пресуди Врховног касационог суда Рев1 17/2021. То је одлука Врховног касационог суда која је донета у складу са правним ставом Уставног суда заузетим у одлуци Уж 10801/2018 од 29. 10. 2020. године. Уважавајући правно схватање из те одлуке, Врховни касациони суд је

у пресуди Рев1 17/2021 изричито навео да је: „правни претходник тужилаца због неоснованог лишења слободе онемогућен да ради и уплаћује доприносе за пензијско и инвалидско осигурање. Из тог разлога му је и умањена пензија коју је остварио. Та штета је настала за правног претходника тужилаца, па тужиоци имају право на накнаду те штете на основу одредаба члана 20. у вези са чланом 26. став 1. Закона о рехабилитацији и члана 189. став 3. Закона о облигационим односима.” Овом пресудом Врховног касационог суда, која је отправљена из суда, недвосмислено је признато право наследницима рехабилитованог лица на остварење утуженог потраживања у односу на разлику остварене и очекиване пензије рехабилитованог лица у случају да није било његовог противправног лишења слободе. То је готово идентично чињенично стање на коме се темељи и спорна одлука, која је предмет анализе овог реферата. Разлика је само у чињеници да је у том спору рехабилитовано лице за живота поднело тужбу за остварење материјалног рехабилитационог обештећења, али је преминуло у току ревизијског поступка, док је у спорном предмету смрт рехабилитованог лица наступила пре доношења правноснажне пресуде другостепеног суда. Међутим, и у једном и у другом случају Врховни касациони суд је одлучивао о основаности ревизија изјављених против правноснажних пресуда другостепеног суда. Битно је различита само чињеница да је у спорном предмету правноснажном другостепеном пресудом наследницима рехабилитованог лица било признато право на накнаду утужене материјалне штете, док је у предмету Рев1 17/2021 такав захтев био правноснажно одбијен. Међутим, пресудом Врховног касационог суда Рев1 17/2021 преиначена су првостепена и другостепена пресуда о одбијању тужбеног захтева и тужиоцима досуђена утужена потраживања по основу измакле користи као материјалне штете у висини неостварене разлике у пензији. То је једина одлука Врховног касационог суда, која се заснива на битноистоврсном чињеничном стању као и спорна одлука. Али, за разлику од спорног правног става заузетог у том предмету, у пред-

мету Рев1 17/2021 недвосмислено је исказано правно становиште да утужено потраживање материјалне штете које је за живота судским путем захтевало рехабилитовано лице представља његово имовинско, а не лично право, које је подобно за наслеђивање. Зато је предметно спорно становиште у директној супротности са заузетим правним ставом и донетом пресудом Врховног касационог суда у предмету Рев1 17/2021, која је одлуком Грађанског одељења отправљена из суда. Међутим, то је и једина одлука Врховног касационог суда у односу на коју се може правно ваљано ценити основаност изнетог спорног правног схватања. Посматрано са тог аспекта, нема сумње да је спорни став у директној супротности са правним ставом који је прихваћен у пресуди Рев1 17/2021. При томе, изнети правни аргументи јасно указују да оспорено правно схватање не може представљати правно допуштен изузетак у односу на пресуду Врховног касационог суда донету у предмету Рев1 17/2021. Штавише, такво правно становиште се директно коси и са Законом о рехабилитацији конституисаним правом рехабилитованог лица и његових наследника на остварење њиховог права на признање материјалног рехабилитационог обештећења које је за живота захтевало, али није и остварило, рехабилитовано лице иако

је на темељу правноснажног решења о рехабилитацији сагласно законито предузетим претходним правним радњама стекло субјективно право за остварење одговарајуће материјалне накнаде по том основу.

ЗАКЉУЧАК

На темељу наведене правне аргументације, мишљења смо да у односу на истакнуто спорно правно питање треба узети следеће

ПРАВНО СХВАТАЊЕ

Право на накнаду материјалне штете из члана 26. став 1. Закона о рехабилитацији може остварити рехабилитовано лице када је за живота благовремено поднело захтев Комисији за рехабилитацију, односно покренуло парнични поступак за накнаду штете по том основу.

Право на материјално рехабилитационо обештећење прелази на наследнике рехабилитованог лица које премине након подношења захтева за накнаду штете Комисији за рехабилитацију, или након подношења тужбе за накнаду штете у парничном поступку.

ГРАЂАНСКО ПРОЦЕСНО ПРАВО

ПРАВНИ ИНТЕРЕС КАО ПРОЦЕСНА ПРЕТПОСТАВКА У ЗАКОНУ О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

Објављено у часопису „Правни информатор”, број 11, 2015, година издања XVIII, стр. 52–54, латиница, ИССН 1450-7137, Београд

Парнични поступак покреће се тужбом. Члан 192. Закона о парничном поступку¹ (у даљем тексту: ЗПП) одређује садржину тужбе. Став 1. наведеног члана гласи:

„Тужба мора да садржи одређени захтев у погледу главне ствари и споредних тражења, чињенице на којима тужилац заснива захтев, доказе којима се утврђују ове чињенице, вредност предмета спора, као и друге податке које мора имати сваки поднесак (члан 98).”²

Према одредби члана 228. ЗПП-а „странка је дужна да изнесе чињенице и предложи доказе на којима заснива свој захтев или којим оспорава наводе и доказе противника, у складу са овим законом”.

1) „Службени гласник Републике Србије”, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 – одлука УС, 55/2014, 87/2018 и 18/2020.

2) Члан 98. односи се на поднеске генерално.

По члану 229, став 1. ЗПП-а „доказивање обухвата све чињенице које су важне за доношење одлуке”.

У члановима 192, 228. и 229. ЗПП-а реч је о чињеницама и доказима на којима се заснива захтев. Ни у једном се не спомиње правни интерес. Без обзира на то, и одредбу члана 2. став 2. ЗПП-а, да „суд не може да одбије да одлучује о захтеву за који је надлежан”, правни интерес мора да постоји. Он је општа процесна претпоставка за покретање и вођење парнице без обзира на садржај правне заштите. Зато мора постојати већ у часу подизања тужбе. На то упућује одредба члана 294. ЗПП-а који (у релевантном делу) гласи:

„Суд по претходном испитивању тужбе доноси решење којим се тужба одбацује ако утврди да:

.....

3) о истом захтеву већ тече парница;

4) је ствар правоснажно пресуђена;

5) је у истој ствари закључено судско поравнање;

б) не постоји правни интерес тужиоца за доношење тужбе из члана 194. овог закона;
.....”

Тачке 3), 4) и 5) односе се на све типове тужби. Једино се тачка б) односи искључиво на деклараторну тужбу. Иако се правни интерес наводи само у вези са деклараторном тужбом (члан 194. ЗПП-а), разлог за одбацивање тужбе и у осталим наведеним случајевима јесте непостојање правног интереса. У свим наведеним случајевима непостојање правног интереса представља процесну сметњу.

Суд по службеној дужности пази на постојање правног интереса током целог поступка. У том смислу су и одредбе члана 203, ставови 3. и 5. ЗПП-а³, члана 359, став 2. ЗПП-а⁴ и члана 338. ЗПП-а⁵. Уколико не би постојао правни интерес, вођење судског поступка било би беспредметно.

Правна теорија је јединствена у томе да се постојање правног интереса пресумира код кондемпторне и конститутивне тужбе, али не и код деклараторне, с обзиром на специфичност природе деклараторне правне заштите. У складу са тим је и законодавно решење из ЗПП-а, јер се правни интерес изричито наводи само у вези са деклараторном тужбом.

Деклараторна тужба (тужба за утврђење)

С обзиром на то да се, у принципу, код конститутивне и кондемпторне тужбе правни интерес пресумира, питање правног интереса

3) Члан 203, ставови 3. и 5. ЗПП-а:

„(3) Док парница тече, не може се у погледу истог захтева покренути нова парница међу истим странкама, а ако таква парница буде покренута, суд ће тужбу да одбаци.

(5) Суд ће у току целог поступка да пази да ли је у току друга парница о истом захтеву међу истим странкама.”

4) Чл. 359. ст. 2. ЗПП-а:

„Суд током целог поступка по службеној дужности пази да ли је ствар правоснажно пресуђена и ако утврди да је парница покренута о захтеву о коме је већ правоснажно одлучено, одбациће тужбу.”

5) Чл. 338. ЗПП-а:

„Суд у току целог поступка по службеној дужности пази да ли тече парница о захтеву о коме је раније закључено судско поравнање и ако такво поравнање постоји, одбациће тужбу.”

као процесне претпоставке своди се, у суштини, на правни интерес за подизање деклараторне тужбе.

Деклараторна тужба, као средство за остварење деклараторне правне заштите у нашем правном систему, регулисана је одредбом члана 194. ЗПП-а, који гласи:

„Тужилац може у тужби да тражи да суд само утврди постојање, односно непостојање неког права или правног односа, повреду права личности или истинитост, односно неистинитост неке исправе.

Тужба за утврђење може да се поднесе ако тужилац има правни интерес да суд утврди постојање, односно непостојање неког спорног права или правног односа, пре доспелости захтева за чинидбу из истог односа или истинитост, односно неистинитост неке исправе, или ако тужилац има неки други правни интерес.

Тужба за утврђење може да се поднесе ради утврђења постојања, односно непостојања чињенице, ако је то предвиђено законом или другим прописом.

Тужба за утврђење повреде права личности може да се поднесе без обзира на то да ли је постављен захтев за накнаду штете или други захтев, у складу са посебним законом.”

Предмет утврђења у парници по деклараторној тужби

Да се ради о деклараторној правној заштити, недвосмислено следи из одредбе става 1. члана 194. ЗПП-а, где се наводи да „тужилац може у тужби тражити да суд само утврди ...” (наглашио Ћ. С.).

Сходно одредби става 1. члана 194. ЗПП-а може се тражити утврђење постојања или непостојања права, или истинитост, односно неистинитост исправе⁶. С обзиром на овакво одређење

6) И у Грађанском парничном поступку из 1929. године (Краљевине Југославије), предмет утврђења по деклараторној тужби је био правни однос или право, и истинитост или неистинитост

предмета утврђења, чињенице не могу бити предмет тужбеног захтева за утврђење.

Право чије се утврђење тражи мора бити конкретно и постојати у време подизања тужбе, вођења поступка и доношења пресуде. И утврђење непостојања права мора се темељити на чињеницама које постоје у време подизања тужбе, вођења поступка и доношења пресуде. Иако законска формулација упућује на то да ранији правни однос, који је престао, не би могао бити предмет утврђења, правна теорија, а и пракса, стоје на становишту да је то могуће, али изузетно. Ради се о случају кад је правни однос проузроковао правне последице, па његово раније постојање представља основ за одређено право у садашњости⁷. Без обзира на језичку формулацију става 1. члана 194. ЗПП-а, *ratio legis* оправдава овакво становиште.

Не може се тражити утврђење будућих правних односа

Утврђење садржаја и смисла правних прописа не може бити предмет деклараторне правне заштите⁸. Правни прописи нису грађанско-правни однос. Правни однос настаје између правних субјеката, а правни прописи су правни темељ тих односа. Утврђивање садржаја и смисла правних прописа, у конкретној примени права, врши се у поступку квалификације, тј. супсумпције конкретног чињеничног стања под садржај опште правне норме, да би се мериторно пресудило о тужбеном захтеву. Странке могу имати правни интерес само у вези са конкретним правним односом, који се темељи на општој правној норми, а не на утврђењу садржаја те норме. Зато утврђење садр-

исправе. Параграф 323: „Тужбом се може тражити, да се утврди (установи), да ли постоји или не постоји неки правни одношај или право, да се призна истинитост неке исправе или утврди неистинитост њезина, ако тужилац има одређени правни интерес, да се што пре судском одлуком утврди тај правни одношај или право или истинитост исправе.”

7) Боривоје Познић: *Грађанско процесно право*, Београд, 1991, стр. 163.

Синиша Трива: *Грађанско парнично процесно право*, Загреб, 1980, стр. 305.

8) Боривоје Познић: наведено дело, стр. 163.
Синиша Трива: наведено дело, стр. 305.

жаја и смисла правних прописа не може бити предмет тужбеног захтева.

Не треба поистовећивати утврђење садржаја и смисла правних прописа са утврђењем постојања уговора и правне природе уговора. Уговором се ствара грађанскоправни однос између уговорних страна. Утврђење постојања уговора је утврђење правног односа између уговорних страна, а не утврђење чињеница. Такође, и утврђење природе уговора је утврђење правног односа у вези са уговором, а не утврђење чињеница. Зато странкама треба признати правни интерес за деклараторну правну заштиту и у овим случајевима. Искључено је, међутим, утврђење чињеница у вези са уговором, јер је то чињенично питање, које је везано за утврђивање чињеничног стања у поступку кондемпнаторне или конститутивне правне заштите.

Утврђење истинитости, односно неистинитости исправе, значи обезбеђење доказне вредности исправе путем правоснажне пресуде.

У случајевима кад се правна заштита не може остваривати деклараторном тужбом, разлог за то је недостатак правног интереса, као опште процесне претпоставке.

Недостатак правног интереса код деклараторне тужбе произлази из чињенице да би утврђење прелазило оквира утврђења права, односно истинитости или неистинитости исправе, или се правна заштита у конкретном случају може постићи у поступку кондемпнаторне или конститутивне правне заштите.

Правни интерес

Сходно одредби члана 194. ЗПП-а, правни интерес као процесна претпоставка за деклараторну правну заштиту постоји: ако тужилац има правни интерес да суд утврди постојање, односно непостојање неког спорног права или правног односа, пре доспелости захтева за чинидбу из истог односа или истинитост, односно неистинитост неке исправе, или ако тужилац има неки други правни интерес (став 2)

и ради утврђења постојања, односно непостојања чињенице, ако је то предвиђено законом или другим прописом (став 3).

Правни интерес предвиђен посебним прописима

Закон у одређеним случајевима даје странци непосредно овлашћење да покрене парницу и тражи деклараторну правну заштиту, или овлашћује суд да упути странку на покретање парнице. Тужилац тада нема обавезу да доказује свој правни интерес, јер га закон овлашћује на подизање тужбе. Тако, на пример: на темељу одредаба Закона о наслеђивању правни интерес не мора доказивати тужилац у случају подизања тужбе ради утврђења ништавости завештања, уговора о наслеђивању, уговора о будућем наследству или испоруци, уговора о садржини завештања, уговора о уступању и расподели имовине за живота, уговора о доживотном издржавању, одрицања од наследства које није отворено, одрицања од права да се захтева деоба; на темељу одредаба Закона о извршном поступку, ради утврђења недопустивости извршења; на темељу Закона о стечају, у случају излучног потраживања. Правни интерес не треба да доказује странка ни у оним случајевима кад то није посебно законом одређено, а суд је упути на парницу ради утврђења права које је спорно.

Правни интерес пре доспелости

Тужилац може имати правни интерес да се утврди постојање неког права или правног односа и пре доспелости захтева за чинидбу из тог односа. Уколико би се ограничила могућност пружања правне заштите тако да се правни интерес признаје само након доспелости захтева за чинидбу, тужилац би био доведен у ситуацију да своје право може остваривати само кондемпнаторном тужбом. Често се повреда права на начин који имплицира кондемпнаторну правну заштиту може спречити покретањем поступка деклараторне судске заштите, што јој даје превентивни карактер.

Други правни интерес

Поред правног интереса да се тражи утврђење постојања, односно непостојања неког права или правног односа, тужилац може подићи деклараторну тужбу и кад има „неки други правни интерес”. С обзиром на овакво законско одређење, очигледно је да је законодавац прихватио оно становиште правне науке по коме правни интерес не мора бити имовинске природе, заснован на грађанском праву⁹. Тиме се признаје постојање правног интереса и у случају утврђења права или правног односа који се утврђују у парничном поступку, а од чијег утврђења зависи постојање или непостојање неког другог односа тужиоца. Може бити из домена кривичног, управног, породичног, међународног, или неког другог права. Често од утврђења тих односа зависи остварење административног или јавноправног односа, који се остварују у неком другом поступку.

Инцидентни (прејудицијелни) захтев за утврђење

Члан 195. ЗПП-а одређује:

„Ако одлука о спору зависи од тога да ли постоји или не постоји неки правни однос који је у току парнице постао споран, тужилац може, поред постојећег захтева, да истакне захтев да суд утврди да такав однос постоји, односно да не постоји, ако је суд пред којим парница тече надлежан за такав захтев.

Истицање захтева у смислу става 1. овог члана неће се сматрати преиначењем тужбе.”

Инцидентни захтев је нови, самосталан тужбени захтев, који се истиче уз већ постојећи захтев. Зато истицање таквог захтева има значај преиначења тужбе. Због тога што од постојања, односно непостојања тог односа зависи одлука о спору, он је од прејудицијелног зна-

⁹) Срећко Цуља (Srećko Zuglia): *Грађански парнични поступак ФНРЈ*, Загреб, 1957, стр. 372.

чаја за одлуку о главној ствари. Из тог разлога истицање оваквог захтева не сматра се преиначењем тужбе и није потребна сагласност туженог.

С обзиром на формулацију „правни однос који је у току парнице постао споран” (нагласио Ђ. С.), истицање таквог захтева је могуће до закључења главне расправе. Иако се наводи да је то однос који је постао споран у току парнице, очигледно је да се ради о односу који постоји и пре покретања парнице, а у току парнице постаје евидентан. Из тог разлога је сврсисходно, у поступку по кондемпнаторној тужби допустити тужиоцу да већ у тужби, поред кондемпнаторног захтева истакне истовремено и деклараторни захтев за утврђење постојања, односно непостојања спорног правног односа из кога произилази основаност кондемпнаторног захтева. У том случају изрека пресуде садржи деклараторни преамбул, који је нужна претпоставка сваке кондемпнаторне пресуде, јер представља правни основ за пресуђење по кондемпнаторном захтеву. У пракси се практикује овакво кумулирање тужбених захтева у стварноправним споровима у вези непокретности. Ни туженом се не би могао оспорити правни интерес за истицање оваквог захтева од прејудицијелног значаја за одлуку о главној ствари. Тужени то може учинити подизањем противтужбе са деклараторним тужбеним захтевом.

Сем случајева кад право на деклараторну заштиту произилази изричито из закона, тужилац мора учинити вероватним свој правни интерес. Да би суд могао оценити да ли у конкретном случају постоји правни интерес, тужилац поред тврдње да је угрожено његово право треба да учини вероватним да би усвајање тужбеног захтева за њега представљало остварење користи коју не може остварити без судске пресуде којом се удовољава његовом тужбеном захтеву.

Правни интерес умешача (интервенијента)

Члан 215. став 1. ЗПП-а одређује умешача на следећи начин: „Лице које има правни интерес да у парници која тече међу другим лицима једна од странака успе, може да се придружи овој странци.” Умешач је овлашћен да подноси предлоге и да предузима остале парничне радње као и странка којој се придружио (члан 217. став 1. ЗПП-а). Ако правно дејство пресуде треба да се односи на умешача, он има положај јединственог супарничара (члан 219. став 1. ЗПП-а).

Правни интерес умешача постоји кад правне последице пресуде у спору између парничних странака посредно или непосредно утичу на његове правне односе. Постојање правног интереса је услов умешања, без обзира на садржај правне заштите због које се води парница. Умешач увек мора доказати свој правни интерес. У смислу члана 216. став 1. ЗПП-а, странка може оспорити умешачу право да учествује у поступку и предложити да се умешач одбије, а суд може и без изјашњавања странака одбити учешће умешача ако утврди да не постоји правни интерес умешача. С обзиром на то да суд може и без изјашњавања странака одбити учешће умешача ако утврди да не постоји правни интерес, очигледно је да и у случају умешања суд по службеној дужности пази на постојање правног интереса.

Процесне последице недостатка правног интереса

С обзиром на то да је постојање правног интереса процесна претпоставка за допуштеност суђења, а не материјалноправна претпоставка за усвајање тужбеног захтева, на постојање правног интереса суд пази по службеној дужности током целог поступка. У случају непостојања правног интереса суд се неће упуштати у расправљање о главној ствари, него решењем одбацити тужбу, без обзира на врсту правне заштите.

ПРАВНИ ЦИТАТИ

ЗАКОН XII ТАБЛИЦА СУДИЈСКЕ НЕЗАВИСНОСТИ*

I. Судија је у изрицању правде независан од било које власти, осим власти легитимног закона;

II. Судија доноси непристрасне одлуке у законном предвиђеном поступку на основу процене чињеница и разумевања закона у смислу остварења комутативне и дистрибутивне правде;

III. Судија примењује и норме о људским правима које произлазе из потврђених и објављених међународних уговора и општеприхваћених међународних стандарда који су саставни делови унутрашњег правног поретка сваке просвећене заједнице;

IV. Судија је личност јавног поверења;

V. Судијска дужност је заснована на високом ступњу правничке и опште културе, па судији мора бити доступна могућност сталног усавршавања;

VI. Судија као и други грађанин, ужива општу слободу мишљења, говора, изражавања уверења, професионалног удруживања, окупљања и кретања, али свагда тако да чува достојанство свог позива и непристрасност и независност судства;

VII. Вршење судијске дужности не сме бити предмет недостојних утицаја, подстицања, притисака, претњи или интервенција, директ-

них или индиректних, од стране било кога и из било којих разлога;

VIII. Свако је дужан да, у границама принудних прописа, јавног поретка и морала, поштује независност судије и да се уздржи од сваког акта недостојног утицаја. Свако лице које својим актом недостојног утицаја угрози или наруши независност судије, казниће се по закону;

IX. Држава гарантује независност судије доследном применом уставног начела владавине права и начела поделе власти на законодавну, извршну и судску, по коме судска власт припада судовима;

X. Судија не може бити позван на одговорност за мишљење или за глас који је дао у вршењу судијске дужности. Имунитет судије уређује се законом;

XI. Судија не може вршити вансудске пословне активности којима се компромитује његова судска независност или достојанство;

XII. Судија се мора изузети да поступа по одређеном предмету у случају да постоје такви разлози који доводе у питање његову непристрасност, као и када може доћи до сукоба интереса који је неспојив са вршењем судијске функције и независности судије.

* Из књиге *Беседе са Койаоника 1990–2002.* аутор проф. др Слободан Перовић, издање Копачичка школа природног права.



ПРЕГЛЕД НОВОДОНЕТИХ ПРОПИСА У ПЕРИОДУ ДЕЦЕМБАР 2022 – ФЕБРУАР 2023. ГОДИНЕ

Закључно са „Сл. гласником РС”, бр. 12/2023 од 10. фебруара 2023. године

СЕТ ПРАВОСУДНИХ ЗАКОНА

Народна скупштина Републике Србије усвојила је се правосудних закона ради усклађивања са Уставом Републике Србије, који су објављени у „Сл. гласнику РС”, бр. 10/2023 од 10. фебруара 2023.

- ЗАКОН О ЈАВНОМ ТУЖИЛАШТВУ
- ЗАКОН О СУДИЈАМА
- ЗАКОН О УРЕЂЕЊУ СУДОВА
- ЗАКОН О ВИСОКОМ САВЕТУ СУДСТВА
- ЗАКОН О ВИСОКОМ САВЕТУ ТУЖИЛАШТВА
- ЗАКОН О ИЗМЕНАМА ЗАКОНА О ОРГАНИЗАЦИЈИ И НАДЛЕЖНОСТИ ДРЖАВНИХ ОРГАНА У ПОСТУПКУ ЗА РАТНЕ ЗЛОЧИНЕ
- ЗАКОН О ИЗМЕНАМА ЗАКОНА О ОРГАНИЗАЦИЈИ И НАДЛЕЖНОСТИ ДРЖАВНИХ ОРГАНА У СУЗБИЈАЊУ

ОРГАНИЗОВАНОГ КРИМИНАЛА, ТЕРОРИЗМА И КОРУПЦИЈЕ

- ЗАКОН О ИЗМЕНАМА ЗАКОНА О ОРГАНИЗАЦИЈИ И НАДЛЕЖНОСТИ ДРЖАВНИХ ОРГАНА ЗА БОРБУ ПРОТИВ ВИСОКОТЕХНОЛОШКОГ КРИМИНАЛА
- ЗАКОН О ИЗМЕНАМА ЗАКОНА О УСТАВНОМ СУДУ
- ЗАКОН О ИЗМЕНАМА ЗАКОНА О ИЗГЛЕДУ И УПОТРЕБИ ГРБА, ЗАСТАВЕ И ХИМНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
- ЗАКОН О ИЗМЕНАМА ЗАКОНА О ОБЈАВЉИВАЊУ ЗАКОНА И ДРУГИХ ПРОПИСА И АКАТА

Детаљније о новом сету правосудних закона прочитајте у тексту:
**ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ И САДРЖИНА
НОВИХ ПРАВОСУДНИХ ЗАКОНА,**
аутора проф. др Богољуба Милосављевића.

ДРУГИ НОВОДОНЕТИ ЗАКОНИ

ЗАКОН О ДОПУНИ ЗАКОНА О ЈАВНИМ МЕДИЈСКИМ СЕРВИСИМА

(„Сл. гласник РС”, бр. 142/2022) из образложења
За обављање основне делатности, која је у функцији остваривања јавног интереса, Јавна медијска установа „Радио-телевизија Војводине” до 31. децембра 2023. године делимично се финансира из буџета Републике Србије.

ЗАКОН О ИЗМЕНИ ЗАКОНА О ДРЖАВНИМ СЛУЖБЕНИЦИМА

(„Сл. гласник РС”, бр. 142/2022) из образложења
Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, а почиње да се примењује од 1. јануара 2019. године, изузев одредаба чл. 23. и 24, члана 25. став 2, у делу у којем се односе на преузимање државног службеника са Евиденције интерног тржишта рада и чл. 26, 78, 86. и 87. које се примењују од 1. јануара 2020. године, члана 28. став 1. у делу који се односи на учествовање на интерном конкурсном државних службеника који су у радни однос на одређено време примљени након спроведеног јавног конкурса због привремено повећаног обима посла, члана 36. ст. 2, 3. и 4. и члана 37. који се примењују од 1. јануара 2025. године

ЗАКОН О ИЗМЕНИ ЗАКОНА О ПРИВРЕМНОМ УРЕЂИВАЊУ НАЧИНА НАПЛАТЕ ТАКСЕ ЗА ЈАВНИ МЕДИЈСКИ СЕРВИС

(„Сл. гласник РС”, бр. 142/2022) из образложења
Од 1. јануара 2016. године до 31. децембра 2023. године јавни медијски сервис, и то: Јавна медијска установа „Радио телевизија Србије” и Јавна медијска установа „Радио телевизија Војводине” делимично се финансирају из таксе за јавни медијски сервис, а делимично из буџета Републике Србије.

ПРЕГЛЕД НОВОДОНЕТИХ ПРОПИСА

ЗАКОН О БУЏЕТУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2023. ГОДИНУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022) из образложења
Овим законом уређују се општи приходи и примања, расходи и издаци буџета Републике Србије за 2023. годину, њихово извршавање, обим задуживања за потребе финансирања дефицита и конкретних пројеката и давање гаранција, управљање јавним дугом, коришћење донација, пројектних зајмова, коришћење прихода од продаје добара и услуга буџетских корисника и права и обавезе корисника буџетских средстава.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022) из образложења
Основни разлог за доношење овог закона јесте потреба за редефинисањем фискалних правила у циљу јачања фискалне одговорности и очувања финансијске стабилности.

Овим законом измењени су рокови у буџетском календару, пре свега померен је рок за усвајање ревидиране Фискалне стратегије, са 1. октобра на 15. октобар. Ревидирана Фискална стратегија садржи информације о финансијским и другим ефектима евентуалних нових политика и ажурирани макроекономски и фискални оквир, у односу на Фискалну стратегију која се усваја у пролећном делу буџетског циклуса (15. маја). Имајући у виду да се ревидирана Фискална стратегија усваја непосредно пре предлагања буџета за наредну годину и да представља оквир који дефинише кључне буџетске величине од изузетне је важности реалност макроекономских и фискалних пројекција на којима се буџетски план заснива. Како Републички завод за статистику објављује прелиминарне годишње податке о кретању БДП, податке о производњи најважнијих пољопривредних култура, као и податке о кретању високофреквентних индикатора економске активности за август, рок за усвајање ревиди-

ПРЕГЛЕД НОВОДОНЕТИХ ПРОПИСА

ране фискалне стратегије померен је са 1. на 15. октобар како би се у поступку ажурирања узели у обзир последњи актуелни подаци Републичког завода за статистику, који су од изузетне важности за објективност, реалност и актуелност макроекономских и фискалних пројекција представљених у ревидираној Фискалној стратегији. Рокови који следе након рока за усвајање ревидиране Фискалне стратегије померени су због прилагођавања календара овој промени.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЕЛЕКТРОНСКОМ ФАКТУРИСАЊУ
(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022) из образложења

Најзначајнији разлози за доношење овог закона налазе се, пре свега, у потреби да се прецизирају одређене одредбе Закона о електронском фактурисању (у даљем тексту: Закон), пре свега, у делу који се односи на обавезу издавања електронске фактуре и посебну обавезу евидентирања обрачуна пореза на додату вредност. Такође, предлаже се прецизирање одредаба о томе на које привредне субјекте се Закон примењује. У том смислу прецизирано је да се Закон не примењује на физичка лица која нису обвезници пореза на приход од самосталне делатности, а да се на Народну банку Србије сходно примењују одредбе које се односе на субјекте јавног сектора.

Осим наведеног прецизиране су и одредбе које се односе на обавезу издавања електронске фактуре. У складу са наведеним, прецизирано је да издавање електронске фактуре није обавезно за захтеве за исплату по основу уговора који има одбрамбене или безбедносне аспекте, а који је изузет од примене закона којим се уређују јавне набавке.

Потом, предлаже се да се изузетак односи и на испоруку електричне енергије и услугу преузимања електричне енергије у енергетски систем, ако се не ради о испоруци електричне енергије за крајњу потрошњу, потом да се узме промет добара и услуга без накнаде, као и трансакције по основу које се плаћа накнада која представља јавни приход у складу са зако-

ном којим се уређује буџетски систем. У круг изузетака улазе и захтеви за исплату трошкова и награда у судским и другим поступцима, који се исплаћују из средстава суда, односно другог органа код којег се води поступак, на основу одлуке суда, односно другог органа.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ДОПРИНОСИМА ЗА ОБАВЕЗНО СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022) из образложења

Основна садржина измена и допуна Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање односи се на:

- смањење стопе доприноса за пензијско и инвалидско осигурање са 25% на 24%;
- продужење периода примене постојећих олакшица за запошљавање нових лица;
- уређење основице доприноса за обавезно пензијско и инвалидско осигурање и за обавезно здравствено осигурање, по основу уговорене накнаде за које је лице дужно да само обрачуна и уплати доприносе за обавезно социјално осигурање.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ФИСКАЛИЗАЦИЈИ

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022) из образложења

Ствара се правни основ Пореској управи за ефикаснију пореску контролу обвезника фискализације којима је привремено одузет ПИБ, као и обвезника фискализације који делатност обављају за време трајања манифестација (вашара, фестивала, изложби и других манифестација у склопу културних, музичких, спортских и других друштвених активности), чиме се стварају услови за сузбијање сиве економије, ефикаснију контролу и бољу наплату пореза.

Поред тога, законским решењем прецизирају се одредбе које се односе на појашњење института промета добра и услуга на мало (промет на мало) и примљених аванса за промет на мало, када се промет добара и пружање услуга врши, правном лицу, односно обвезнику пореза на приходе од самосталне делатности у сми-

слу закона којим се уређује порез на доходак грађана, изван малопродајног објекта.

Такође, врши се прецизирање одредбе која се односи на малопродајни објекат када се ради о промету на мало преко интернета путем даљинске трговине, тако што се појашњава да се малопродајним објектом сматра седиште обвезника фискализације који врши промет на мало преко интернета путем даљинске трговине. Прецизирањем одредбе која се односи на садржај фискалног рачуна врши се даље унапређење техничких решења за евидентирање промета на мало преко електронског фискалног уређаја. Када се ради о обвезницима фискализације који само повремено врше промет на мало, и то прометом сопствених коришћених покретних материјалних средстава (основна средства) у циљу смањења трошкова у вези са коришћењем електронског фискалног уређаја, даје се могућност да наведени обвезници фискализације могу да у наведеном случају користе за евидентирање промета на мало електронски фискални уређај који користи процесор фискалних рачуна у Систему за управљање и фискализацијом и који омогућава издавање фискалних рачуна искључиво кроз сталну интернет везу у реалном времену.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ И ПОРЕСКОЈ АДМИНИСТРАЦИЈИ

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022) из образложења
Врши се усклађивање ЗПППА са одредбама закона који уређује фискализацију, закоником који уређује кривични поступак, законом који уређује порез на доходак грађана, односно у поједностављењу пореског поступка у оквиру даљег спровођења дигитализације и процеса реформе пореске администрације у Републици Србији, као и у побољшању наплате пореза.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОРЕЗИМА НА ИМОВИНУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022) из образложења

Законом се одложе рок за преношење надлежности за утврђивање пореза на наслеђе и поклон и пореза на пренос апсолутних права, са Пореске управе на јединице локалне самоуправе, до 1. јануара 2024. године, како би се реализовале све потребне претпоставке за остварење тог циља.

Разлог за доношење овог закона садржан је и у потреби да се предмет опорезивања порезом на наслеђе и поклон и порезом на пренос апсолутних права усагласи са врстама непокретности које могу бити предмет промета, због чега се обухвата и пренос права трајног коришћења паркинг места у отвореном стамбеном блоку или стамбеном комплексу.

Врши се прецизирање и правнотехничко усаглашавање појединих одредаба Закона о порезима на имовину („Службени гласник РС”, бр. 26/01, 45/02-СУС, 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 61/07, 5/09, 101/10, 24/11, 78/11, 57/12-УС, 47/13, 68/14 – др. закон, 95/18. 99/18-УС, 86/19, 144/20 и 118/21 – у даљем тексту: Закон), како би се њихова примена остваривала што уједначеније, у функцији повећања правне сигурности пореских обвезника. Сходно томе, уређује се дан настанка пореске обавезе код преноса непокретности као будуће ствари кад је упис права извршен пре примопредаје, као и на непокретности изграђеној без грађевинске дозволе, односно по истеку њене важности, на територији од изузетног или посебног значаја (која је овим законом дближе побројана). Овим законом се не уводе нови, нити мењају постојећи административни поступци.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОРЕЗУ НА ДОДАТУ ВРЕДНОСТ

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022) из образложења

Основни разлози за доношење овог закона. Проблеми које би овај закон требало да реши, односно циљеви који се овим законом постижу су усаглашавање са другим законима Републике Србије у контексту обезбеђивања несметане примене закона којим се уређује порез на додату вредност, усаглашавање са прописима

ПРЕГЛЕД НОВОДОНЕТИХ ПРОПИСА

Европске уније који уређују област опорезивања потрошње ПДВ, пре свега са Директивом Савета 2006/112/ЕЗ о заједничком систему пореза на додату вредност поспешивање привредне активности, као и унапређење пословног амбијента одређених учесника на тржишту Републике Србије.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ПОРЕЗУ НА ДОХОДАК ГРАЂАНА („Сл. гласник РС”, бр. 138/2022) из образложења

Овим Законом се врши:

- повећање неопорезивог износа зараде за 19.300 динара на 21.712 динара месечно;
- продужење периода примене постојећих олакшица за запошљавање нових лица;
- утврђивање пореске основице и начин опорезивања прихода физичких лица која остварују приходе од ауторских и сродних права на које се порез плаћа самоопорезивањем, као и по основу уговорене накнаде за извршени рад на које се порез плаћа самоопорезивањем;
- увођење самоопорезивања по основу годишњег пореза на доходак грађана;
- смањење сувишног администрирања и трошкова за обвезника и порески орган у вези са подношењем пореске пријаве, услед аутоматизације одређених активности и пословних процеса Пореске управе;
- прецизирање одређених одредаба у смислу стварања услова за адекватну примену Закона.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О РЕПУБЛИЧКИМ АДМИНИСТРАТИВНИМ ТАКСАМА

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022)

Разлози за доношење овог закона садржани су у потреби за усаглашавањем предмета таксене обавезе са списима и радњама који су у надлежности органа за чији се рад републичка административна такса плаћа, било да је реч о новим пословима у оквиру надлежности органа, измени списка и радњи, односно престанку основа за вршење појединих списка и радњи за

које је сада прописана такса, а које су инициране од стране надлежних органа.

Такође, предлаже се допуна овог закона ради усаглашавања са одредбама члана 17. ст. 1. и 2. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09...31/), којима је прописано да се таксе могу уводити само законом којим се може прописати њихова висина или се тим законом може дати право органу локалне власти да утврди њихову висину, а да се, изузетно, посебним законом може дати право кориснику јавних средстава који није корисник средстава буџета Републике Србије да утврди висину таксе за јавне услуге које пружа.

Прецизирано је да се предузеће, привредно друштво и друге организације сматрају органом када им је поверено вршење јавних овлашћења и када се за вршење тих јавних овлашћења финансирају из буџетских средстава.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНИ ЦАРИНСКОГ ЗАКОНА

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022)

Полазећи од чињенице да је чланом 277. Царинског закона прописано да се на поступак у царинским прекршајима примењују одредбе закона којим се уређују прекршаји, приликом прописивања висине казни у Предлогу закона о изменама и допуни Царинског закона примењене су одредбе члана 39. став 4. Закона о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13...112/22 – УС), тако да су казне за најтеже прекршаје из члана 265. у вези са вредношћу робе. Имајући у виду корелацију између санкција и вредности робе, исто подразумева обавезу овлашћеног подносиоца захтева да на законит начин (применом прописаних одредаба о вредности робе у Царинском закону) утврди вредност робе у сваком случају у којем је то могуће.

Поред измене Закона о изменама и допуни Царинског закона извршене су и измене техничке природе, које се огледају у терминолошком прецизирању појединих прекршаја, али и у изменама у позивањима на поједине чланове закона.

ЗАКОН О ИЗМЕНАМА И ДОПУНИ
ЗАКОНА О РОКОВИМА ИЗМИРЕЊА
НОВЧАНИХ ОБАВЕЗА У
КОМЕРЦИЈАЛНИМ ТРАНСАКЦИЈАМА

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022)

У циљу усаглашавања са Законом о електронском фактурисању, извршене су измене Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, на начин предложен у тексту Нацрта закона. Поред тога, а полазећи од предмета уређивања Законом о електронском фактурисању, извршено је и терминолошко усклађивање два закона, у смислу усклађивања термина и израза из Закона са терминима и изразима из Закона о електронском фактурисању. Усвајањем предложених измена и допуна Закона отклониће се непотребна различита тумачења и евентуалне нејасноће у примени Закона у пракси, а наведено је једино могуће учинити у форми измена Закона, због чега је доношење Закона о изменама и допуни Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама начин за постизање наведених решења и помнутих циљева.

ЗАКОН О ИЗМЕНИ ЗАКОНА О ПЕНЗИЈ-
СКОМ И ИНВАЛИДСКОМ ОСИГУРАЊУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022)

Почев од пензије за месец јануар текуће године, пензија се усклађује у зависности од процентуалног учешћа износа пензија и новчаног износа као увећања уз пензију, исплаћених у периоду који обухвата први и други квартал претходне године и трећи и четврти квартал године која претходи тој години, у првом објављеном износу бруто домаћег производа за наведени период.

Обрачун процентуалног учешћа у смислу става 1. овог члана, врши и објављује Фонд, на основу података Фонда о исплаћеним пензијама и новчаним износом као увећањем уз пензију и првог објављеног податка о износу бруто домаћег производа од стране органа надлежног за послове статистике, и сматра се коначним.

Пензија се усклађује, ако процентуално учешће из става 2. овог члана износи:

- 1) мање од 10% – у проценту промене просечне зараде без пореза и доприноса;
- 2) 10% или више од 10% а мање од 10,5% – у проценту који представља збир половине процента промене потрошачких цена и половине процента промене просечне зараде без пореза и доприноса;
- 3) 10,5% или више – у проценту промене потрошачких цена.

Усклађивање пензије у смислу ст. 1–3. овог члана врши се на основу података органа надлежног за послове статистике о промени просечне зараде без пореза и доприноса запослених на територији Републике Србије и промени потрошачких цена за период од 12 месеци, рачунајући уназад, почев од месеца јуна претходне календарске године, у односу на период од 12 месеци који претходи наведеном периоду.

ЗАКОН О ЗАВРШНОМ РАЧУНУ БУЏЕТА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА 2021. ГОДИНУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022)

Овим законом утврђују се укупно остварени приходи и примања, расходи и издаци, финансијски резултат и рачун финансирања буџета Републике Србије за 2021. годину, његово извршење, обим задуживања за потребе финансирања дефицита и конкретних пројеката, давање гаранција, коришћење донација, пројектних зајмова и коришћење прихода од пројеката добара и услуга буџетских корисника.

ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА

ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА
БРОЈ ИУО-194/2020

(„Сл. гласник РС”, бр. 11/2023)

Утврђује се да одредбе члана 19. тачка (3) подтачка 1. у делу који гласи: „на првим изборима по ступању на снагу овог статута” и члана 28. Статута Адвокатске коморе Србије („Службени гласник РС”, бр. 85/11, 78/12 и 86/13) нису у сагласности са Уставом и законом.

ПРЕГЛЕД НОВОДОНЕТИХ ПРОПИСА

ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА БРОЈ IУз-11/2020

(„Сл. гласник РС”, бр. 1/2023)

Утврђује се да одредба члана 26. став 1. Закона о изменама и допунама Закона о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, бр. 83/18) није у сагласности с Уставом.

ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА БРОЈ IУз-253/2018

(„Сл. гласник РС”, бр. 2/2023)

Утврђује се да одредба члана 178. став 3. Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење) није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

ОДЛУКА О ИЗБОРУ ПРЕДСЕДНИКА УСТАВНОГ СУДА

(„Сл. гласник РС”, бр. 139/2022)

За председника Уставног суда бира се судија Уставног суда Снежана Марковић, на три године.

Изабрани председник Уставног суда ступа на функцију 26. јануара 2023. године

ОДЛУКЕ О ИЗБОРУ ПРЕДСЕДНИКА СУДОВА

„Сл. гласник РС”, бр. 138/2022; 142/2022

Бира се за председника Привредног апелационог суда Јасминка Обућина, судија Привредног апелационог суда.

Бира се за председника Апелационог суда у Београду Душко Миленковић, судија Врховног касационог суда.

Бира се за председника Прекршајног апелационог суда Горица Секулић, судија Прекршајног апелационог суда.

Бира се за председника Вишег суда у Прокупљу Гордана Ђурић, судија Вишег суда у Прокупљу.

Бира се за председника Вишег суда у Пироту, Иван Николић, судија Вишег суда у Пироту.

Бира се за председника Привредног суда у Чачку Зорица Миливојчевић, судија Привредног суда у Чачку.

Бира се за председника Првог основног суда у Београду Весна Миљуш, судија Апелационог суда у Београду.

Бира се за председника Другог основног суда у Београду Татјана Јерemiћ, судија Вишег суда у Београду.

Бира се за председника Основног суда у Сјеници Алмир Машовић, судија Основног суда у Сјеници.

Бира се за председника Основног суда у Сурдулици Сања Стојковић, судија Основног суда у Сурдулици.

Бира се за председника Прекршајног суда у Лозници Милан Кесеровић, судија Прекршајног суда у Лозници.

Бира се за председника Управног суда Радојка Маринковић, судија Управног суда.

Бира се за председника Апелационог суда у Нишу Данијела Николић, судија Врховног касационог суда.

За председника Основног суда у Ваљеву изабран је Небојша Поповић, судија Основног суда у Ваљеву.

За председника Основног суда у Зрењанину изабран је Златоје Анкић, судија Основног суда у Зрењанину.

За председника Основног суда у Руми изабрана је Драгана Кличковић, судија Основног суда у Руми.

За председника Прекршајног суда у Обреновцу изабрана је Сунчица Савић, судија Прекршајног суда у Обреновцу.

За председника Прекршајног суда у Јагодини изабрана је Милева Шишмановић, судија Прекршајног суда у Јагодини.

За председника Прекршајног суда у Зрењанину изабрана је Ружица Трипић, судија Прекршајног суда у Зрењанину.

Бира се за председника Основног суда у Панчеву Светлана Лазаревић, судија Вишег суда у Панчеву.

ОДЛУКУ О ИЗМЕНИ ОДЛУКЕ О БРОЈУ
СУДИЈА У СУДОВИМА

(„Сл. гласник РС”, бр. 137/2022)

Виши суд у Београду има 117 судија.

УРЕДБА О ПРИМЕНИ МЕЂУНАРОДНИХ
РАЧУНОВОДСТВЕНИХ СТАНДАРДА
ЗА ЈАВНИ СЕКТОР

(„Сл. гласник РС”, бр. 144/2022)

Овом уредбом уређује се примена Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор.

Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор јесу Међународни рачуноводствени стандарди за јавни сектор (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*) које објављује Одбор за међународне рачуноводствене стандарде за јавни сектор (*International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB*), организациони део Међународне федерације рачуновођа (*International Federation of Accountants – IFAC*), који су преведени на српски језик и објављени.

ОДЛУКА О ОБРАЗОВАЊУ МРЕЖЕ ЗА
БОРБУ ПРОТИВ ПРЕВАРА И УПРАВЉАЊЕ
НЕПРАВИЛНОСТИМА У ПОСТУПАЊУ
СА ФИНАНСИЈСКИМ СРЕДСТВИМА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 2/2023)

Образује се Мрежа за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније, са циљем борбе против превара и управљања неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније на време док траје пружање финансијске помоћи Европске уније Републици Србији.

Задаци Мреже су:

1) сарадња са Министарством финансија – Одељењем за сузбијање неправилности и пре-

вара у поступању са финансијским средствима Европске уније (АФКОС) ради борбе против превара и управљања неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније;

2) израда Стратешког плана за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније и Акционог плана за његово спровођење;

3) прикупљање, праћење и анализирање података о предузетим мерама за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније;

4) иницирање законодавних и других мера са циљем борбе против превара и управљања неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније;

5) јачање међуинституционалне сарадње и размене података између државних органа, организација и институција чији су представници укључени у рад Мреже о пријављеним случајевима сумње на превару, корупцију или других неправилности;

6) разматрање, давање предлога, мишљења и стручних образложења у вези са свим другим питањима од значаја за борбу против превара и управљање неправилностима у поступању са финансијским средствима Европске уније.

ОДЛУКА О ОБРАЗОВАЊУ
КООРДИНАЦИОНЕ КОМИСИЈЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 144/2022)

За усклађивање, односно координацију инспекцијског надзора у Републици Србији образује се Координациона комисија.

Поред послова утврђених законом, којима се обезбеђује вршење обухватнијег и делотворнијег инспекцијског надзора и избегавање преклапања и непотребног понављања надзора, задаци Координационе комисије су:

1) да разматра и даје мишљење на предлоге планова и извештаја инспекцијских надзора, које достављају инспекције;

ПРЕГЛЕД НОВОДОНЕТИХ ПРОПИСА

2) да омогућава ефикаснију комуникацију грађана и привреде са инспекцијама;

3) да објављује на својој интернет страници информације о свим носиоцима послова инспекцијског надзора, а нарочито податке о њиховим надлежностима, адресама, телефонима и адресама електронске поште, као и о њиховим руководиоцима.

АКЦИОНИ ПЛАН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА ДИГИТАЛНИХ ВЕШТИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД ОД 2020. ДО 2024. ГОДИНЕ, У ПЕРИОДУ ОД 2023. ДО 2024. ГОДИНЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 8/2023)

Акциони план за примену Стратегије развоја дигиталних вештина у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године у периоду од 2023. до 2024. године, представља документ јавне политике који се доноси ради операционализације и остваривања општег и посебних циљева предвиђених Стратегијом развоја дигиталних вештина у Републици Србији за период од 2020. до 2024. године („Службени гласник РС”, број 21/20).

СТРАТЕГИЈА ЗА МЛАДЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД ОД 2023. ДО 2030. ГОДИНЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 9/2023)

Правни основ за доношење Стратегије за младе у Републици Србији за период од 2023. до 2030. године налази се у одредби члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18), којим је прописано да документ јавних политика на републичком нивоу усваја Влада, осим ако је другачије прописано посебним законом. Одредбом члана 10. став 2. тог закона дефинисани су документи јавних политика, међу којима су стратегија и акциони план.

УРЕДБА О УТВРЂИВАЊУ ПЛАНА ЗВАНИЧНЕ СТАТИСТИКЕ ЗА 2023. ГОДИНУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 141/2022)

Влада Републике Србије донела је ову уредбу на основу члана 18. став 2. Закона о званичној статистици („Службени гласник РС”, број 104/09) и члана 42. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС”, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – УС, 72/12, 7/14 – УС, 44/14 и 30/18 – др. закон).

СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА СИСТЕМА ИЗВРШЕЊА КРИВИЧНИХ САНКЦИЈА ЗА ПЕРИОД 2022–2027. ГОДИНЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 142/2022)

Правни основ за доношење Стратегије развоја система извршења кривичних санкција за период од 2022. до 2027. године са Акционим планом за примену Стратегије, налази се у одредби члана 38. Закона о планском систему Републике Србије, којим је прописано да документ јавних политика на републичком нивоу усваја Влада, осим ако је другачије прописано посебним законом. Одредбама члана 10. став 2. наведеног закона дефинисани су документи јавних политика, међу којима су стратегија и акциони план.

ПРОГРАМ РАЗВОЈА ЦИРКУЛАРНЕ ЕКОНОМИЈЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ ЗА ПЕРИОД 2022–2024. ГОДИНЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 137/2022)

Програм развоја усвојила је Влада Републике Србије на основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије.

ПРАВИЛНИК О ИЗМЕНИ ПРАВИЛНИКА О СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈАМА И УЖИМ СПЕЦИЈАЛИЗАЦИЈАМА ЗДРАВСТВЕНИХ РАДНИКА И ЗДРАВСТВЕНИХ САРАДНИКА

(„Сл. гласник РС”, бр. 6/2023)

Специјалистички испит из специјализације, односно уже специјализације полаже се пред испитном комисијом, која се образује на факултетима здравствене струке. Испитна комисија се састоји од председника, најмање два члана и одговарајућег броја заменика.

Председник и чланови комисије морају бити наставници факултета. Изузетно за специјализације, и то: интернистичке онкологије, трансфузијске медицине и медицинске психологије, за које нема довољно наставника факултета, у комисије могу да буду укључена лица изабрана у научно звање из области одговарајуће специјализације.

УРЕДБА О ПЛАНУ ЗДРАВСТВЕНЕ
ЗАШТИТЕ ИЗ ОБАВЕЗНОГ ЗДРАВСТВЕНОГ
ОСИГУРАЊА У РЕПУБЛИЦИ
СРБИЈИ ЗА 2023. ГОДИНУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 144/2022)

Овом уредбом утврђује се План здравствене заштите из обавезног здравственог осигурања у Републици Србији за 2023. годину.

ПРАВИЛНИК О УГОВАРАЊУ ЗДРАВСТВЕНЕ
ЗАШТИТЕ ИЗ ОБАВЕЗНОГ
ЗДРАВСТВЕНОГ ОСИГУРАЊА СА ДАВАОЦИМА
ЗДРАВСТВЕНИХ УСЛУГА ЗА
2023. ГОДИНУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 143/2022)

Овим правилником уређују се услови за закључивање уговора за 2023. годину између Републичког фонда за здравствено осигурање и давалаца здравствених услуга, критеријуми и мерила за утврђивање накнаде за њихов рад, односно начин плаћања здравствених услуга, као и других трошкова у складу са законом којим се уређује здравствено осигурање, поступак коначног обрачуна са даваоцима здравствених услуга на основу уговора поводом остваривања права осигураних лица на здравствену заштиту по завршеној календарској години, као и друга питања од значаја за закључивање уговора са даваоцима здравствених услуга.

СПОРАЗУМ О ПРОДУЖЕЊУ РОКА ВАЖЕЊА
ПОСЕБНОГ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА
ЗА ЗДРАВСТВЕНЕ УСТАНОВЕ ЧИЈИ
ЈЕ ОСНИВАЧ РЕПУБЛИКА СРБИЈА, АУТОНОМНА
ПОКРАЈИНА И ЈЕДИНИЦА
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 135/2022)

Репрезентативни синдикати у области здравства на нивоу Републике Србије: Синдикат запослених у здравству и социјалној заштити Србије и Грански синдикат здравства и социјалне заштите „Независност” и Влада, 1. децембра 2022. године, закључили овај споразум, те је договорено да се важење Посебног колективног уговора за здравствене установе чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 96/19 и 58/20) продужава се до 9. јануара 2024. године.

ПРАВИЛНИК О ДОПУНИ ПРАВИЛНИКА
О САДРЖАЈУ И ОБИМУ ПРАВА НА
ЗДРАВСТВЕНУ ЗАШТИТУ ИЗ ОБАВЕЗНОГ
ЗДРАВСТВЕНОГ ОСИГУРАЊА И О
ПАРТИЦИПАЦИЈИ ЗА 2022. ГОДИНУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 24/2022, 81/2022, 127/2022 и 137/2022)

У члану 5. додат је нови став 5. којим је прописано да осигурана лица имају право на један увоз сперматозоида или јајних ћелија из иностранства у циљу биомедицински потпомогнутог оплођења из става 2. тач. 3) и 4) овог члана.”

ПРАВИЛНИК О ДОПУНАМА
ПРАВИЛНИКА О ГАЛЕНСКИМ
ЛЕКОВИМА КОЈИ СЕ УПОТРЕБЉАВАЈУ
У ХУМАНОЈ МЕДИЦИНИ

(„Сл. гласник РС”, бр. 134/2022)

У Списку галенских лекова који се употребљавају у хуманој медицини, додат је

308a Potassium Iodide, таблете Калијум-јодид, таблете УСП 2020*****

После Списка галенских лекова који се употребљавају у хуманој медицини, после референце пете: „***** Deutscher Arzneimittel-Codex” дата је референца шеста: „***** Pharmacopoeia and the National Formulary, USP 43/NF, издање 2020. године”.

ПРАВИЛНИК О ДОПУНИ ПРАВИЛНИКА
О ОБРАСЦУ И САДРЖИНИ ЛЕКАРСКОГ
РЕЦЕПТА, НАЧИНУ ИЗДАВАЊА
И ПРОПИСИВАЊА ЛЕКОВА

(„Сл. гласник РС”, бр. 2/2023)

ПРЕГЛЕД НОВОДОНЕТИХ ПРОПИСА

У Прилогу 1. „Добра пракса у прописивању лекова” у одељку II. Прописивање које захтева посебну предострожност, додати су пододељци 5. и 6: Прописивање лека за употребу која није садржана у дозволи за стављање лека у промет (off-label), Информисање пацијента о дозволи за лек.

ПРАВИЛНИК О НАЈВИШЕМ ИЗНОСУ НАКНАДА ТРОШКОВА ЗА МЕДИЦИНСКО-ТЕХНИЧКА ПОМАГАЛА КОЈА СЕ ИЗДАЈУ НА ТЕРЕТ СРЕДСТАВА ОБАВЕЗНОГ ЗДРАВСТВЕНОГ ОСИГУРАЊА

(„Сл. гласник РС”, бр. 134/2022)

Овим правилником утврђују се највиши износи накнада трошкова за медицинско-техничка помагала која се издају на терет средстава обавезног здравственог осигурања. Ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”, осим дела овог правилника којим се утврђују највиши износи накнада за протезе за горње и доње екстремитете, који је ступио на снагу 26. јануара 2023. године.

САОБРАЋАЈ И УНУТРАШЊИ ПОСЛОВИ

УРЕДБУ О ПОСЕБНИМ УСЛОВИМА ВАЖЕЊА РЕГИСТРАЦИЈЕ МОТОРНИХ ВОЗИЛА КОЈА ИМАЈУ РЕГИСТАРСКЕ ОЗНАКЕ ГРАДОВА И ОПШТИНА НА ПОДРУЧЈУ АУТОНОМНЕ ПОКРАЈИНЕ КОСОВО И МЕТОХИЈА, КОЈА СЕ НА ОСНОВУ РЕЗОЛУЦИЈЕ 1244 САВЕТА БЕЗБЕДНОСТИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА НАЛАЗИ ПОД ПРИВРЕМЕНОМ УПРАВОМ ЦИВИЛНЕ МИСИЈЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА УНМИК

(„Сл. гласник РС”, бр. 135/2022)

Посебни услови прописани овом уредбом примењују се на возила са регистарским таблицама које имају следеће регистарске ознаке градова и општина на подручју Аутономне покрајине Косово и Метохија:

1. Приштина – регистарска ознака „ПР”,
2. Косовска Митровица – регистарска ознака „КМ”,

3. Призрен – регистарска ознака „ПЗ”,
4. Пећ – регистарска ознака „ПЕ”,
5. Гњилане – регистарска ознака „ГЛ”,
6. Ђаковица – регистарска ознака „ЂА” и
7. Урошевац – регистарска ознака „УР”.

ПРАВИЛНИК О ИЗМЕНАМА ПРАВИЛНИКА О НАЧИНУ ВРШЕЊА КОНТРОЛЕ И НЕПОСРЕДНОГ РЕГУЛИСАЊА САОБРАЋАЈА НА ПУТЕВИМА И ВОЂЕЊУ ОБАВЕЗНИХ ЕВИДЕНЦИЈА О ПРИМЕНИ ПОСЕБНИХ МЕРА И ОВЛАШЋЕЊА

(„Сл. гласник РС”, бр. 134/2022)

Уколико возач оспорава вредност измерену одговарајућим средствима, полицијски службеник ће му омогућити да на лицу места поднесе писани захтев и да о сопственом трошку буде подвргнут анализи крви, урина, крви и урина или других телесних материја.

Уколико учесник у саобраћају из става 1. овог члана оспорава резултате испитивања, полицијски службеник ће му омогућити да на лицу места поднесе писани захтев у образац у коме су евидентирани резултати испитивања, да о сопственом трошку буде подвргнут анализи крви, урина, крви и урина или других телесних материја.

ПРАВИЛНИК О ИЗМЕНИ ПРАВИЛНИКА О ЗАХТЕВИМА ЗА БЕЗБЕДНОСТ ПЛОВИЛА ЗА РЕКРЕАЦИЈУ И ПЛОВИЛА НА ВОДОМЛАЗНИ ПОГОН

(„Сл. гласник РС”, бр. 134/2022)

Овај правилник се примењује од 1. јануара 2024. године.

УРЕДБА О ДОПУНИ УРЕДБЕ О СПЕЦИЈАЛНОЈ И ПОСЕБНИМ ЈЕДИНИЦАМА ПОЛИЦИЈЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 134/2022)

Одлуке и решења из члана 9. став 2, члана 10. став 1, члана 11. став 2, члана 14. став 2, члана 15. став 8, члана 23. став 1, члана 24. став 2, члана 28. став 2, члана 29. став 2, члана 30. став

8, члана 44. став 1, члана 44в став 2, члана 44г став 2, члана 51. став 1. и 4. и члана 59. став 1. ове уредбе до 1. марта 2023. године доноси министар или руководилац стратешког нивоа у Дирекцији полиције којег он овласти.

Одобрења из члана 12. став 5, члана 25. став 5. и члана 27. став 2. ове уредбе до 1. марта 2023. године, даје министар или руководилац стратешког нивоа у Дирекцији полиције којег он овласти.”

ПРАВИЛНИК О БЛИЖИМ УСЛОВИМА, ПРОЦЕДУРАМА, УПРАВЉАЊУ И НАЧИНУ РАДА У ЈЕДИНСТВЕНИМ ИНФОРМАЦИОНИМ СИСТЕМИМА ЗА ПОЈЕДИНАЧНЕ ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ И ОЧУВАЊА КУЛТУРНОГ НАСЛЕЂА, КАО И О ОБАВЕЗАМА УСТАНОВА ЗАШТИТЕ И ЗАПОСЛЕНИХ

(„Сл. гласник РС”, бр. 5/2023)

Овим правилником уређују се ближи услови, процедуре, управљање и начин рада у Јединственим информационим системима за појединачне области заштите и очувања културног наслеђа (у даљем тексту: Јединствени информациони системи), као и о обавезама установа заштите и запослених.

СПОРАЗУМ О ПРОДУЖЕЊУ РОКА ВАЖЕЊА ПОСЕБНОГ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА ЗА ВИСОКО ОБРАЗОВАЊЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 7/2023)

Важење Посебног колективног уговора за високо образовање („Службени гласник РС”, бр. 86/19, 93/20 и 152/20) продужава се до 14. децембра 2023. године.

СПОРАЗУМ О ПРОДУЖЕЊУ РОКА ВАЖЕЊА ПОСЕБНОГ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У УСТАНОВАМА СТУДЕНТСКОГ СТАНДАРДА ЧИЈИ ЈЕ ОСНИВАЧ РЕПУБЛИКА СРБИЈА

(„Сл. гласник РС”, бр. 7/2023)

Важење Посебног колективног уговора за запослене у установама студентског стандарда чији је оснивач Република Србија („Службени

гласник РС”, бр. 1/19 и 92/20) продужава се до 12. јануара 2025. године.

ПРАВИЛНИК О ЛИСТИ СТРУЧНИХ, АКАДЕМСКИХ И НАУЧНИХ НАЗИВА (ПРЕЧИШЋЕН ТЕКСТ)

(„Сл. гласник РС”, бр. 6/2023)

На основу члана 12. став 1. тачка 9) Закона о високом образовању („Службени гласник РС”, бр. 88/17, 73/18, 27/18 – др. закон, 67/19, 6/20 – др. закони, 11/21 – аутентично тумачење, 67/21 и 67/21 – др. закон), Национални савет за високо образовање, на седници закљученој 27. децембра 2022. године, утврдио је пречишћен текст Правилника о Листи стручних, академских и научних назива.

ПОСЕБАН КОЛЕКТИВНИ УГОВОР О ИЗМЕНИ И ДОПУНИ ПОСЕБНОГ КОЛЕКТИВНОГ УГОВОРА ЗА ЗАПОСЛЕНЕ У УСТАНОВАМА ПРЕДШКОЛСКОГ ВАСПИТАЊА И ОБРАЗОВАЊА ЧИЈИ ЈЕ ОСНИВАЧ РЕПУБЛИКА СРБИЈА, АУТОНОМНА ПОКРАЈИНА И ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 6/2023)

Послодавац је дужан да запосленом исплати јубиларну награду, и то за 40 година у радном односу – две и по просечне плате.

Запослени стиче право на јубиларну награду у години у којој навршава 10, 20, 30, 35 и 40 година рада остварених у радном односу.

ОДЛУКА О ОСНИВАЊУ СРЕДЊЕ ШКОЛЕ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА „ЈАКОВ НЕНАДОВИЋ” У СРЕМСКОЈ КАМЕНИЦИ

(„Сл. гласник РС”, бр. 4/2023)

Оснива се Средња школа унутрашњих послова „Јаков Ненадовић” у Сремској Каменици, за обављање делатности у области средњег образовања и васпитања.

ОДЛУКА О ОДРЕЂИВАЊУ СРЕДЊЕ ШКОЛЕ ОД ПОСЕБНОГ ИНТЕРЕСА ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 4/2023)

ПРЕГЛЕД НОВОДОНЕТИХ ПРОПИСА

Одређује се Средња школа унутрашњих полова „Јаков Ненадовић” у Сремској Каменици, као средња школа од посебног интереса за Републику Србију.

ПРАВИЛНИК О ДИПЛОМАМА ЗА ИЗУЗЕТАН УСПЕХ У ОСНОВНОМ ОБРАЗОВАЊУ И ВАСПИТАЊУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 139/2022)

Овим правилником уређују се врсте диплома за изузетан општи успех ученика у учењу и владању и изузетан успех из појединачног обавезног предмета и изборног програма, као и услови и додељивање диплома ученицима у основном образовању и васпитању. Општим актом школе одређују се услови и начин за додељивање похвала и награда, као и за избор ученика генерације.

УРЕДБА О ЕНЕРГЕТСКИ УГРОЖЕНОМ КУПЦУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 137/2022)

Овом уредбом ближе се прописују критеријуми и услови за стицање статуса енергетски угроженог купца, садржина захтева за стицање статуса енергетски угроженог купца, начин утврђивања испуњености услова за стицање статуса енергетски угроженог купца, доношење решења о стицању тог статуса, начин издавања и садржина решења о стицању статуса енергетски угроженог купца, рокови важења решења, садржина и обим права на умањење месечне обавезе плаћања, стицање статуса енергетски угроженог купца због здравственог стања, начин вођења евиденције енергетски угрожених купаца, начин обезбеђивања средстава за заштиту енергетски угрожених купаца, казнене одредбе и друга питања неопходна за утврђивање тог статуса.

ПРАВИЛНИК О ИЗМЕНАМА ПРАВИЛНИКА О СТРУЧНОМ ИСПИТУ ЗА ПОСРЕДНИКЕ У ПРОМЕТУ И ЗАКУПУ НЕПОКРЕТНОСТИ

(„Сл. гласник РС”, бр. 135/2022)

Обавештење о датуму, времену и месту полагања стручног испита из става 3. овог члана,

објављује се на званичној интернет страници Министарства, најкасније три дана пре термина полагања писменог дела испита, односно усменог дела испита.

Кандидат може једанпут по испитном року одустати од полагања стручног испита, о чему писменим путем обавештава Министарство, најкасније пет радних дана пре термина одређеног за полагање.

УПУТСТВО ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОБУКЕ У ОБЛАСТИ СПРЕЧАВАЊА КОРУПЦИЈЕ И ЈАЧАЊА ИНТЕГРИТЕТА

(„Сл. гласник РС”, бр. 139/2022)

Овим упутством уређује се спровођење обуке у области спречавања корупције и јачања интегритета под називом „Етика и интегритет” у органима јавне власти и извештавање Агенције за спречавање корупције о спроведеним обукама.

УРЕДБА О УСЛОВИМА, ВИСИНИ, ОБУХВАТУ КОРИСНИКА ПЕНЗИЈА И ДИНАМИЦИ ИСПЛАТЕ НОВЧАНОГ ИЗНОСА КАО УВЕЋАЊА УЗ ПЕНЗИЈУ

(„Сл. гласник РС”, бр. 141/2022)

Корисницима старосне, превремене старосне, инвалидске и породичне пензије чија висина пензије од пензије за месец децембар 2022. године закључно са пензијом за месец новембар 2023. године износи до 43.645,99 динара, исплаћује се новчани износ као увећање уз пензију.

Корисницима из става 1. овог члана сматрају се и корисници права из чл. 223. и 225. Закона о пензијском и инвалидском осигурању („Службени гласник РС”, бр. 34/03, 64/04 – УС, 84/04 – др. закон, 85/05, 101/05 – др. закон, 63/06 – УС, 5/09, 107/09, 101/10, 93/12, 62/13, 108/13, 75/14, 142/14, 73/18, 46/19 – УС, 86/19, 62/21, 125/22 и 138/22, у даљем тексту: Закон).

Новчани износ као увећање уз пензију из става 1. овог члана исплаћује се месечно уз пензију од пензије за месец децембар 2022. године закључно са пензијом за месец новембар 2023. године и посебно се исказује.

ПРАВИЛНИК О РЕГИСТРУ СУБЈЕКТА
НАЦИОНАЛНОГ ИНОВАЦИОНОГ
СИСТЕМА

(„Сл. гласник РС”, бр. 143/2022)

Овим правилником утврђују се услови под којима се субјекти националног иновационог система могу уписати у Регистар субјеката националног иновационог система, општи и посебни подаци о субјектима који се воде у Регистру и услови под којима се регистровани субјекти бришу из Регистра.

ПРАВИЛНИК О СПИСКУ КОРИСНИКА
ЈАВНИХ СРЕДСТАВА

(„Сл. гласник РС”, бр. 143/2022)

Овим правилником утврђује се Списак корисника јавних средстава, у оквиру којег су посебно евидентирани директни и индиректни корисници средстава буџета Републике Србије, односно буџета локалне власти, корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, јавне агенције, организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама или су контролисане од стране државе, као и други корисници јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора, на основу података Агенције за привредне регистре, односно одговарајућег регистра, као и корисници јавних средстава који нису укључени у систем консолидованог рачуна трезора, а припадају јавном сектору.

ПРАВИЛНИК О ОБЛИКУ И НАЧИНУ
ВРШЕЊА УНУТРАШЊЕ КОНТРОЛЕ У
БУЏЕТСКОЈ ИНСПЕКЦИЈИ

(„Сл. гласник РС”, бр. 6/2023)

Овим правилником ближе се прописују облик и начин вршења унутрашње контроле у буџетској инспекцији Министарства финансија, односно контроле над поступањем лица које има овлашћење да врши инспекцијски надзор – буџетског инспектора и државног службеника овлашћеног за вршење инспекцијског надзора.

ОДЛУКУ О НАКНАДАМА ЗА ПОСЛОВЕ
РЕГИСТРАЦИЈЕ И ДРУГЕ УСЛУГЕ КОЈЕ
ПРУЖА АГЕНЦИЈА ЗА ПРИВРЕДНЕ
РЕГИСТРЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 131/2022)

Овом одлуком одређује се врста, висина и начин плаћања накнада за поступак регистрације и друге услуге које пружа Агенција за привредне регистре, у вођењу регистара и евиденција.

ОДЛУКА О ПРИХВАТАЊУ ИЗВЕШТАЈА
О ПРЕГОВАРАЧКОМ ПРОЦЕСУ
СА ПРИВРЕМЕНИМ ИНСТИТУЦИЈАМА
САМОУПРАВЕ У ПРИШТИНИ
ОД 1. СЕПТЕМБРА 2022. ДО
15. ЈАНУАРА 2023. ГОДИНЕ

(„Сл. гласник РС”, бр. 8/2023)

Народна скупштина прихватила је Извештај о преговарачком процесу са Привременим институцијама самоуправе у Приштини од 1. септембра 2022. до 15. јануара 2023. године.

УРЕДБА О ИЗМЕНИ УРЕДБЕ
О МЕРАМА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ И
СУЗБИЈАЊЕ ЗАРАЗНЕ БОЛЕСТИ
КОВИД-19

(„Сл. гласник РС”, бр. 144/2022)

Возилима која су на дан 1. јануара 2021. године имала важећи АДР сертификат о одобрењу за возило, а која не испуњавају услове из поглавља 9.2–9.8 АДР или нису у потпуности усаглашена са једнообразним техничким условима у складу са прописима о хомологацији, именована тела за оцењивање усаглашености возила ће издавати АДР сертификат о одобрењу за возило за транспорт опасне робе на основу годишње контроле техничких карактеристика, према пододељку 9.1.2.3 АДР и доказа о техничкој исправности са последњег редовног техничког прегледа, са роком важења не дужијим од 30. јуна 2023. године.

ПРАВНИ СТАВОВИ ВРХОВНОГ КАСАЦИОНОГ СУДА

ПРАВНИ СТАВ

За одлучивање о жалби против решења Изборне комисије (избор чланова у органе месне заједнице) стварно је надлежан Управни суд.

Из образложења:

У судској пракси је спорно: да ли је за испитивање законитости решења изборне комисије у вези избора и престанка мандата одборника месне заједнице надлежан Управни суд или виши суд.

По становишту Врховног касационог суда исказаном у одлукама Ус 30/2013 од 30.09.2013. године и Ус 13/2014 од 04.06.2014. године за пресуђење ових спорова надлежан је Управни суд, са следећом аргументацијом: да је правилом из члана 3. став 1. Закона о локалној самоуправи прописано да се локална самоуправа остварује у општини граду и граду Београду и да је чланом 73. став 1. истог закона прописано да Скупштина општине односно Скупштине

града одлучује о образовању, подручју и укидању месних заједница и других облика месне самоуправе; да је чланом 1. Закона о локалним изборима прописано да се овим законом уређује избор и престанак мандата одборника Скупштина јединица локалне самоуправе, због чега је за одлучивање по жалби ради заштите изборних права у поступку избора органа управљања месне самоуправе – месне заједнице стварно надлежан Управни суд на основу члана 54. Закона о локалним изборима.

Супротно, Управни суд сматра да је за пресуђење ове врсте спорова надлежан виши суд, по члану 23. Закона о уређењу судова тачка 8. поводом избора и разрешења органа правних лица ако није надлежан други суд са следећом аргументацијом: да Закон о локалној самоуправи прописује образовање месних заједница као облика месне самоуправе али уопште не уређује поступак избора и разрешења чланова органа месне заједнице као ни судску заштиту; да је поступак избора и разрешења органа МЗ и других облика месне самоуправе у смислу чл.

73. и 74. Закона о локалној самоуправи надлежности Скупштине јединице локалне самоуправе и самих месних заједница које својим актима у складу са Статутом јединице локалне самоуправе и актом о оснивању прописују поступак избора. Одлука Изборне комисије није управни акт. Закон о локалној самоуправи у члану 31. прописује сходну примену закона којим се уређује заштита изборног права али само на заштиту мандата одборника а не и на избор и разрешење чланова органа месне заједнице. Због тога се у овој материји не може применити правило из члана 54. Закона о надлежности Управног суда већ правило из члана 23. став 1. тачка 8. Закона о уређењу судова по коме је за спорове у вези избора и разрешења органа правних лица (месна заједница је правно лице) надлежан виши суд. У прилог става о противуречној пракси Управни суд цитира две одлуке ВКС о одређивању вишег суда као надлежног у радном спору ради избора директора јавних предузећа, чији је оснивач локална самоуправа.

Преиспитујући сопствену праксу на иницијативу Управног суда, Грађанско одељење Врховног касационог суда сматра да је не треба мењати.

Наиме, Закон о локалној самоуправи и Закон о локалним изборима ("Службени гласник РС" 129/07) представљају јединствену непротивуречну целину. Првим законом се уређују јединице локалне самоуправе (месна заједница представља јединицу локалне самоуправе – члан 8. закона), критеријуми за њихово оснивање, надлежности, органи, надзор над њиховим актима и радом и заштита локалне самоуправе. Другим законом уређује се избор и престанак мандата одборника скупштина јединица локалне самоуправе (град, општина и месна заједница). Из изборног (другог) закона произилази да се не чини разлика између мандата одборника Скупштина јединица локалне самоуправе и њихових органа, нити се ти органи (савет, месне заједнице и скупштина месне заједнице) у изборном поступку третирају као посебна правна лица. Одборници се управо и бирају у поступку избора у органе месне заједнице. Због тога се за-

штита изборног права не само у граду и општини (што у пракси и није спорно), већ и у месној заједници, као јединици локалне самоуправе остварује жалбом Управном суду у року од 24 часа од достављања решења, а не пред вишим судовима. Потпуно је ирелевантно да ли одлука Изборне комисије представља управни акт, зато што по правилу из члана 54. став 3. цитираног закона у поступку заштите изборног права суд сходно примењује одредбе закона којим се уређује поступак у управним споровима. Није основана тврдња Управног суда да у Врховном касационом суду постоји противуречна пракса јер спор о избору директора јавних предузећа (правних лица) представља у суштини радни спор (надлежност вишег суда по члану 23. тачка 8. Закона о уређењу судова), па их не треба поистовећивати нити изједначавати.

Целисходност (оптерећеност Управног суда и велики број месних заједница на територији Србије – преко 4.000) може представљати разлог за измену Закона о локалним изборима, а не и за одсуство његове примене.

(Правни сѝав усвојен на седници Грађанскої одељења Врховної касационої суда дана 18.11.2014. године)

ПРАВНИ СТАВ

Промена избора о начину спровођења извршења започетог код суда и наставак даљег спровођења извршења од стране (јавног) извршитеља

Изјава извршног повериоца о промени избора о начину спровођења извршења започетог код суда, са предлогом да даље спровођење извршења настави извршитељ, нема значење и дејство изјаве о одустанку од извршења, па није разлог за обустављање поступка извршења.

Ако усвоји такав предлог, суд не обуставља извршни поступак већ само обуставља спровођење извршења пред судом и одређује да ће даље спровођење извршења да настави извршитељ.

Суд не може да усвоји предлог ако по сада важећем Закону о извршењу и обезбеђењу постоји искључива надлежност суда за спровођење извршења.

Достављањем решења о извршењу и решења о обустављању спровођења извршења пред судом (јавном) извршитељу, ради даљег спровођења извршења, сматраће се да је предмет у којем је извршење започето и до тада спровођено пред судом решен.

Образложење

Меродаван пропис за тумачење и решавање спорног правног питања је Закон о извршењу и обезбеђењу („Службени гласник РС”, бр.31/11, 99/11-др. закон, 109/13-УС, 55/14 и 139/14).

Спорно правно питање, поводом којег је инициран поступак пред Врховним касационим судом на основу члана 180. Закона о парничном поступку, настало је у извршном поступку који је покренут пред судом и у којем је суд одредио извршење и спроводи га по одредбама наведеног закона.

У току спровођења извршења извршни поверилац се изјаснио тако што је променио избор о начину спровођења извршења, са предлогом да спровођење извршења настави извршитељ. Спорно правно питање односи се на правно дејство и процесноправне последице такве изјаве извршног повериоца, који нису регулисани наведеним законом као важећим прописом и зато представљају тзв. правну празнину.

Одредбом члана 2. Закона о извршењу и обезбеђењу („Сл. гласник РС”, бр.31/11, 99/11, 109/13-УС, 55/14 и 139/14), прописано је да се поступак извршења покреће на предлог извршног повериоца или по службеној дужности када је то законом одређено (став 1), као и да извршење одређује суд, ако овим законом није друкчије одређено, а спроводи га суд или извршитељ (став 2).

Одредбом члана 4. став 1. Закона одређена је надлежност извршитеља тако што је предви-

ђено да извршитељ спроводи извршење на основу решења суда за чије подручје је именован и привремене мере суда, ако овим законом није друкчије прописано. Одредбом става 3. истог члана, прописано је да извршитељ и суд не могу истовремено спроводити извршење на основу истог решења о извршењу.

Одредбом члана 35. став 6. Закона је изричито предвиђено да у предлогу за извршење мора да се назначи да ли ће извршење да спроведе извршитељ или суд.

Одредбом члана 76. ст. 1. и 2. Закона о извршењу и обезбеђењу (који се примењује у конкретном случају) предвиђени су случајеви када суд обуставља извршење. Одредба става 1. овог члана садржи у седам тачака назначење случајева у којима суд обуставља извршење по службеној дужности: 1) ако је извршна исправа правноснажно односно коначно укинута, преиначена, поништена или стављена ван снаге; 2) услед смрти странке која нема наследника; 3) услед престанка странке која је правно лице, а нема правног следбеника; 4) ако је потраживање престало; 5) услед пропасти предмета извршења; 6) ако нема имовине која може бити предмет извршења; 7) из других разлога предвиђених законом. Одредбом члана 76. став 2. наведеног закона прописано је да ако је поступак извршења започет код извршитеља, тај поступак пред извршитељем ће се обуставити, ако извршни поверилац промени избор о начину спровођења извршења тако што предложи да извршење спроведе суд.

Решење за супротну процесну ситуацију (када извршни поверилац предложи да извршење спроведе извршитељ уместо суда) која је настала у конкретном случају и произвела спорно правно питање, Закон у наведеној или некој другој одредби не предвиђа. То је био разлог за покретање поступка за решавање спорног правног питања и заузимање правног става Врховног касационог суда.

Непостојање изричите законске одредбе о могућности промене избора о начину спрово-

ђења извршења започетог код суда, тако да га даље спроводи извршитељ, не води закључивању да је таква могућност недопуштена или да изјава извршног повериоца о предложеној промени дотадашњег начина спровођења извршења може да представља законски разлог за обуставу извршења по службеној дужности, у смислу члана 76. став 1. тачка 7. Закона о извршењу и обезбеђењу (којим је прописано да ће суд по службеној дужности обуставити извршење „из других разлога предвиђених законом”).

Изјава извршног повериоца о предложеној промени начина спровођења извршења нема значење изјаве о одустанку од извршења. При томе, ниједна одредба наведеног закона којим се регулише поступак извршења не искључује право извршног повериоца да у току поступка спровођења извршења предложи да даље спровођење извршења настави извршитељ уместо суда. У таквом случају, суд не обуставља извршни поступак и не укида спроведене извршне радње, већ само обуставља спровођење извршења пред судом и одређује да ће даље спровођење извршења да настави надлежан односно предложени извршитељ.

Такво поступање и одлучивање је могуће и допуштено само под условом да се не ради о извршном поступку у којем у смислу члана 4. став 1. садашњег Закона о извршењу и обезбеђењу постоји искључива надлежност суда за спровођење извршења. Како је према одредби члана 4. став 1. сада важећег Закона, суд искључиво надлежан за извршење заједничке продаје непокретности и покретне ствари, чинијење, нечињење или трпљење (чл. 359 – 367) и извршење извршних исправа у вези са породичним односима и враћањем запосленог на рад, у тој врсти поступка не може да усвоји предлог извршног повериоца о промени начина спровођења извршења започетог код суда и поверавању даљег спровођења јавном извршитељу.

Достављањем решења о извршењу и решења о обустављању спровођења извршења пред судом (јавном) извршитељу, ради даљег спровођења

ња извршења, смараће се да је предмет у којем је извршење започето и до тада спровођено пред судом решен (на основу сходне примене члана 250. ст. 11. и 12. Судског пословника).

(Правни сџав усвојен је на седници Грађанској одељења Врховној касационој суда одржаној 11.12.2018. године).

ПРАВНИ СТАВ

О НАДЛЕЖНОСТИ СУДА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ О ЗАХТЕВУ ЗА УПЛАТУ ДОПРИНОСА ЗА СОЦИЈАЛНО ОСИГУРАЊЕ

Суд је надлежан да у парничном поступку одлучује о захтеву запосленог лица или лица које је корисник накнаде за време привремене незапослености да послодавац или Национална служба за запошљавање уплате доприносе за обавезно социјално осигурање одговарајућим организацијама за обавезно социјално осигурање, без обзира на то да ли је такав захтев једини предмет спора.

(Правни сџав усвојен је на седници Грађанској одељења Врховној касационој суда одржаној 12.03.2019. године).

ПРАВНО СХВАТАЊЕ

О НАДЛЕЖНОСТИ СУДА ЗА ОДЛУЧИВАЊЕ У СПОРОВИМА О ИЗБОРУ НАСТАВНОГ ОСОБЉА НА ВИСОКОШКОЛСКИМ УСТАНОВАМА

Управни суд је надлежан да у управном спору одлучује о законитости коначног акта о стицању наставног звања на високошколској установи са заснивањем радног односа, ако се тужбом оспорава поступак избора и одлука о избору у наставно звање.

Образложење

1. Досадашња судска пракса о спорном питању

Питање правне природе аката о избору, именовању, постављењу и разрешењу лица у из-

борним звањима, а у вези са тим и надлежност суда да одлучује о тужбама за поништај ових аката, врло често се појављивало као спорно у пракси највиших судова у Републици Србији. У највећој мери томе је допринео законодавац пропуштајући да у меродавним законима на експлицитан начин пропише надлежност суда за одлучивање у овој врсти спорова. Недостатак јасних нормативних решења довео је до тога да у судској пракси и даље остају спорна питања у ком судском поступку – парничном или управном спору и пред којим судом – основним судом или Управним судом се оцењује законитост аката о избору наставног особља на високошколским установама.

Према правном становишту Врховног суда Србије, одлуке о избору наставника и сарадника факултета, представљају управне акте, па и одлуке да се не изврши избор односно реизбор, јер те одлуке доноси надлежни орган факултета у вршењу јавних овлашћења, ауторитативно, у поступку који је прописан законом, решавајући о правима физичких лица у управној ствари, непосредно примењујући пропис.¹ У складу са наведеним становиштем, Врховни суд Србије је о оцени законитости наведених аката одлучивао у управном спору.

Након преношења надлежности за решавање управних спорова на Управни суд 2010. године, тај суд је наставио да поступа у складу са ранијом праксом Врховног суда Србије по тужбама за оцену законитости одлука о избору и реизбору наставног особља на високошколским установама.

Међутим, по таквим тужбама поступају и судови опште надлежности у радном спору, с обзиром на то да одлука о избору у одређено наставно звање, по правилу, садржи и одлуку да изабрани кандидат са високошколском устаном заснива радни однос на одређено или неодређено време. Овакво поступање судова опште надлежности проистекло је из поје-

1) Види: сентенцу из пресуде Врховног суда Србије Увп II 135/04 од 8. јуна 2005. године, Билтен праксе Врховног суда Србије, број 4/2005

диних одлука (решења) Врховног касационог суда донетих након 2014. године, у предметима сукоба надлежности између Управног суда и судова опште надлежности, којима је за поступање у оваквим споровима одређена надлежност основних судова.²

Одлучујући о захтеву за преиспитивање пресуде Управног суда којом је оцењивана законитост одлуке Изборног већа једног факултета о избору у звање асистента са заснивањем радног односа на одређено време у трајању од три године,³ Врховни касациони суд је оценио да надлежност суда у предметима избора у наставна звања зависи од навода тужбе и разлога због којих се одлука о избору оспорава. О томе се изјаснио на следећи начин:

„Врховни касациони суд стоји на истом становишту као Врховни суд Србије налазећи да одлуке надлежног органа факултета о избору у звање наставника и сарадника имају све карактеристике управног акта прописане чланом 4. важећег Закона о управним споровима из 2009. године, а да је, при томе, одредбама члана 3. овог закона предмет управног спора сада проширен са коначних управних аката и на друге појединачне акте којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају није предвиђена другачија судска заштита. Законом о високом образовању није прописан правни лек против одлука органа факултета о избору у звање наставника или сарадника факултета, па се судска заштита стога обезбеђује у управном спору.

На надлежност суда да у управном спору одлучује о законитости коначне одлуке о избору у звање наставника и сарадника факултета није од утицаја чињеница да одлука о избору, по правилу, садржи и одлуку о заснивању радног односа наставника или сарадника, као ни то да се, сагласно одредби члана 89. став 1. Закона о

2) Види: решење Врховног касационог суда Ус 3/2014 од 3.2.2014. године.

3) Види: пресуду Врховног касационог суда Узп 13/2020 од 22.05.2020. године.

високом образовању („Службени гласник РС”, бр.88/17...67/19), у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколској установи, примењује закон којим се уређује рад, ако овим законом није другачије одређено. Уколико се наводима тужбе оспорава законитост коначне одлуке о избору у звање наставника или сарадника факултета, као што је случај у овом предмету, а не одлука о заснивању радног односа наставника или сарадника факултета која последично прати избор у звање, судска заштита се обезбеђује у управном спору. Када се тужба односи на заснивање, постојање или престанак радног односа наставника или сарадника факултета, у питању је радни спор о коме се одлучује у парничном поступку пред судом опште надлежности. Следом наведеног, Врховни касациони суд сматра да је управни суд био надлежан да у управном спору преиспитује законитост оспорене одлуке ..., с обзиром на то да је тужба поднета због неправилности у току избора кандидата по објављеном конкурсусу.”

2. Мераодавни закони

Законом о управним споровима („Службени гласник РС”, број 111/09) прописано је:

Члан 3.

У управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита.

У управном спору суд одлучује и о законитости коначних појединачних аката којима се решава о праву, обавези или на закону заснованом интересу, у погледу којих у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

Суд у управном спору одлучује и о законитости других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено.

Одредбе овог закона које се односе на управни акт, примењују се и на друге акте против којих се може водити управни спор.

Члан 4.

Управни акт, у смислу овог закона, јесте појединачни правни акт који надлежни орган, непосредном применом прописа, решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у управној ствари.

Законом о високом образовању („Службени гласник РС”, бр.87/17, 73/18, 27/18 – др. закон, 67/19 и 6/20 – др. закони) у Глави VIII Особље високошколске установе, поред осталог, прописани су: наставно и ненаставно особље високошколске установе, услови за избор у звање наставника, стицање звања наставника и заснивање радног односа, предавачи ван радног односа, звања сарадника, звање истраживача, асистента, асистента са докторатом и сарадника ван радног односа.

У глави IX Закона о високом образовању која се односи на права и обавезе запослених на високошколској установи, одредбама члана 89, прописано је: да се у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколској установи, примењује закон којим се уређује рад, ако овим законом није другачије уређено (став 1.) и да о појединачним правима, обавезама и одговорностима запослених на високошколској установи одлучује орган пословођења те установе (став 2.). Поред тога, уређена су питања рада на другим самосталним високошколским установама и здравственим установама (члан 90.), право на плаћено одсуство (члан 91.), мировање радног односа и изборног периода (члан 92.), престанка радног односа наставника и могућности продужења радног односа након 65. године живота (члан 93.).

3. Анализа цитираних одредаба закона

Из одредаба чл. 72 до 93. Закона о високом образовању произлази следеће:

1) да наставно особље високошколске установе стиче звање наставника (предавач, виши пре-

СУДСКА ПРАКСА

давач, професор струковних студија, доцент, ванредни професор и редовни професор), односно звање сарадника (сарадник у настави, асистент и асистент са докторатом) избором у звање;

2) да високошколска установа расписује конкурс за стицање звања и заснивање радног односа и да општим актом уређује услове за избор у звање и поступак избора;

3) да лице изабрано у звање заснива радни однос на одређено или неодређено време у зависности од стеченог звања;

4) да надлежни орган високошколске установе са лицем изабраним у звање закључује уговор о раду;

5) да се у погледу права, обавеза и одговорности запослених на високошколској установи примењује закон којим се уређује рад;

6) да високошколска установа може ангажовати и наставно особље ван радног односа у случајевима предвиђеним овим законом, с тим што се начин избора и време на које се то лице ангажује уређује општим актом високошколске установе, а са тим лицем се закључује уговор о ангажовању.

Уколико је високошколска установа расписала конкурс за заснивање радног односа и стицање одређеног наставног звања, тада диспозитив акта о избору у звање садржи и одлуку о заснивању радног односа на одређено или неодређено време. Права и обавезе из радног односа изабраног лица ближе се уређују уговором о раду који закључује надлежни орган високошколске установе. Акт о избору у наставно звање без заснивања радног односа праћен је закључивањем уговора о ангажовању на одређено време (уговора о делу). Високошколска установа може одлучити да се не изврши избор, јер се ниједно лице није пријавило на конкурс или зато што нико од пријављених кандидата није испунио конкурсне услове.

Коначна одлука о избору у наставно звање без заснивања радног односа и одлука о неизбо-

ру у наставно звање имају све карактеристике управног акта, како је наведено у сентенци Врховног суда Србије из пресуде Увп II 135/04 од 08. јуна 2005. године, па се оцена њихове законитости врши у управном спору сагласно члану 3. став 1. Закона о управним споровима. Чак и када би се наведеним одлукама оспорило својство управне ствари као обавезног елемента управног акта, њихова законитост би морала бити оцењивана у управном спору на основу члана 3. став 2. Закона о управним споровима, јер се ради о појединачним актима којима се решава о праву, а у погледу којих у Закону о високом школству није предвиђена другачија судска заштита.

Акт високошколске установе донет након спроведеног поступка по конкурс за заснивање радног односа и стицање одређеног звања садржи одлуку о избору у наставно звање и одлуку о заснивању радног односа која по сили закона последично прати одлуку о избору. За правилно опредељивање стварне надлежности суда за одлучивање о тужби ради поништаја таквог коначног акта битно је да ли тужилац тужбом оспорава одлуку о избору, односно поступак избора и његов исход у погледу изабраног кандидата или оспорава одлуку о заснивању радног односа. У првом случају ради се о спору о избору у наставно звање и тужбу подноси неизабрани кандидат, а у другом случају о радном спору у коме тужбу подноси изабрани кандидат због тога што нпр. са њим није заснован радни однос на неодређено него на одређено време или зато што сматра да је радни однос требало засновати на дужи временски период и сл. Предмет радног спора могу бити и тужбе запосленог наставног особља на високошколским установама ради остваривања права прописаних у Глави IX Закона о високом образовању (нпр. рада на другим високошколским установама, продужења радног односа након 65. године живота и сл.), или у вези других права, обавеза и одговорности на која се, сагласно члану 89. став 1. истог закона, примењује закон којим се уређује рад.

С обзиром на то да је за поступање по тужби ради поништаја акта високошколске установе о избору у наставно звање без заснивања радног односа и акта о неизбору у наставно звање несумњиво надлежан Управни суд у управном спору, доследна примена норми о стварној надлежности судова и потреба да се обезбеди право на једнаку судску заштиту странака у судским поступцима налажу да и оцена законитости акта високошколске установе о избору у наставно звање са заснивањем радног односа буде предмет управног спора, а не радног спора, уколико се тужбом првенствено оспорава одлука о избору, односно поступак избора и његов исход у погледу изабраног кандидата.

Ситуација у којој истовремено Управни суд у управном спору и судови опште надлежности у радном спору одлучују о тужбама за поништај аката високошколских установа о стицању наставног звања са заснивањем радног односа, а у којима се несумњиво оспорава одлука о избору у наставно звање, не само да доводи до правне несигурности, већ не обезбеђује истоврсну судску заштиту странкама. У радном спору је обезбеђена тростепена судска заштита (пред основним судом, апелационим судом и Врховним касационим судом по ревизији) и у поступку доминира расправно начело, док је у управном спору судска заштита омогућена у једном степену пред Управним судом или у два степена (пред Управним судом и Врховним касационим судом) у зависности од тога да ли је поступак избора био једноступен или дво-ступен, а усмена расправа у управном спору може изостати. Такво даље поступање судова потенцијално може довести до повреде права на правично суђење зајемченог чланом 6. став 1. Устава и права на једнаку заштиту права из члана 36. став 1. Устава.

Због свега изложеног, било је неопходно да се о спорном питању надлежности суда за одлучивања у споровима о избору наставног особља на високошколским установама утврди одговарајуће правно схватање које ће омогућити једнаку примену права странака пред судом.

(Правно схватање утврђено на седници Грађанској одељења Врховној касационој суда од 16.03.2021. године)

ПРАВНО СХВАТАЊЕ

ПРЕСТАНАК ПРАВА КОРИСНИКА ИЗ ОБЛАСТИ ДОПУНСКЕ БОРАЧКО-ИНВАЛИДСКЕ ЗАШТИТЕ

(„Службени гласник РС”, број 35/06)

„Признато право допунске заштите, корисника из области борачко-инвалидске заштите, на основу Уредбе Владе Републике Србије, није стечено право на основу Устава и закона, па престаје да важи стављањем ван снаге тог акта од стране органа који га је у оквиру вођења своје политике и донео”.

Образложење

Досадашње правно схватање изражено у одлукама Управног одељења Врховног суда Србије било је да:

„Уредбом о престанку важења одређених уредби у области борачко-инвалидске заштите („Службени гласник РС” број 35/06) нису укинута стечена права допунске заштите корисника из области борачко-инвалидске заштите, по тим уредбама”.

У периоду од 1991. до 1996. године Влада Републике Србије донела је више уредби из области борачко-инвалидске заштите, којима се настојало да се превазиђу проблеми у остваривању ове заштите за одређене категорије лица која према важећим савезним прописима нису била обухваћена борачко-инвалидском заштитом као и због тога што је примена економских санкција Савета безбедности ОУН и хиперинфлација настала у том периоду довела до тога да се призната права из области борачко-инвалидске заштите нису остваривала или се нису исплаћивала у прописаним износима.

СУДСКА ПРАКСА

Доношењем Закона о правима цивилних инвалида рада („Службени гласник РС” број 52/96) и Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Службени лист СРЈ” број 24/98 ... 25/00 и „Службени гласник РС” број 101/05) по мишљењу доносиоца уредби стекли су се услови за стављање ван снаге наведених уредби, јер је престала потреба за уређењем питања која су била разлог њиховог доношења.

Због тога је, Влада Републике Србије на основу члана 2. став 2. Закона о Влади, дана 20.4.2006. године донела Уредбу о престанку важења одређених уредби у области борацко-инвалидске заштите која је објављена у „Службеном гласнику РС” број 35/06 и ступила на снагу

28.4.2006.године којом Уредбом је прописано да даном ступања на снагу ове Уредбе престану да важе пет уредби које су утврђивале допунска права на месечна новчана примања одређених категорија лица – корисницима борацко-инвалидске заштите.

Поводом донете Уредбе о престанку важења одређених уредби, корисницима су донета решења о престанку права признатих по тим уредбама (право на личну и породичну допунску инвалиднину и на месечно новчано примање за време незапослености), која решења су потврђивана од стране другостепених органа.

Одлучујући о тужби корисника у управном спору окружни судови, а по жалби Врховни суд Србије поништавају другостепена решења, налазећи да се ради о стеченом праву корисника, односно да доношењем Уредбе о престанку важења одређених уредби у области борацко-инвалидске заштите, не престају и права лица која су их по тим уредбама стекла у време њиховог важења. Коначна решења донета у управном поступку, не престају да важе престанком важења материјалног прописа на основу којег је странка остварила право, већ их управни органи могу поништити, укинути

или мењати само у случајевима и под условима предвиђеним одредбама члана 253. до 258. Закона о управном поступку.

О томе да ли се ради о стеченом праву по наведеној Уредби поднета је иницијатива Уставном суду, који не прихвата иницијативу за покретање поступка за утврђивање неуставности и незаконитости Уредбе о престанку важења одређених уредби у области борацко-инвалидске заштите па решењем I Уп 39/09 од 13.5.2009. године одбацује захтев за оцењивање уставности и законитости наведене Уредбе.

У разлозима одлуке Уставни суд изражава супротан став, од до тада заузетог става окружних и Врховног суда Србије и наводи да, како уредбама које су престале да важе ступањем на снагу оспорене Уредбе нису била уређена права корисника борацко-инвалидске заштите која су им припадала на основу важећих закона, већ је Влада у оквиру вођења политике у овој области, руководећи се постојањем специфичних околности у одређеном периоду, предвидела одређене видове допунске заштите наведених лица. Уставни суд је оценио да оспореном Уредбом нису укинута стечена права која се остварују на основу Устава и закона, а са становишта оцене уставности и законитости није спорно овлашћење Владе да својим актом стави ван снаге раније донети акт.

Имајући у виду наведено, а посебно изнети став Уставног суда предлажем промену правног схватања с обзиром да се у конкретном случају не ради о стеченом праву на основу Устава и закона, већ о признатом праву на основу Уредбе Владе Републике Србије, то признато право на основу Уредбе престаје да важи стављањем ван снаге тог акта од стране органа који га је у оквиру вођења своје политике и донео.

(Правно схватање утврђено на седници Грађанској одељења Врховној касационој суда 13.09.2010. године)

ЗАКЉУЧАК

ЗАХТЕВ ЗА ВАНРЕДНО ПРЕИСПИТИВАЊЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ

Захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке поднет после ступања на снагу Закона о управним споровима (“Службени гласник РС”, број 111/09) није дозвољен, без обзира што је рок за његово подношење почео да тече пре ступања на снагу овог закона.

Образложење

У погледу важења норми процесних закона у времену и дозвољености правног средства основно је правило о тренутном, односно неодложном дејству новог процесног закона на ситуације у току, иако законодавац из разлога целисходности може прописати и продужено дејство старог закона на неке ситуације у току, што није учињено доношењем новог Закона о управним споровима. Закон о управним споровима (“Службени гласник РС”, број 111/09 од 29.12.2009. године) је ступио на снагу 30.12.2009. године, јер је чланом 79. овог Закона прописано да ступа на снагу наредног дана од дана објављивања у Службеном гласнику Републике Србије. Према члану

77. став 1. овог Закона поступци по захтевима за ванредно преиспитивање судске одлу-

ке поднетим до дана ступања на снагу овог Закона окончаће се пред Управним судом по правилима поступка која су важила до дана ступања на снагу овог закона, а ванредна правна средства прописана новим ЗУС-ом су захтев за преиспитивање судске одлуке и понављање поступка. Закон о управним споровима (“Службени лист СРЈ”, број 46/96) који је важио до 30.12.2009. године је, према члану 78. став 1. ЗУС-а (“Службени гласник РС”, број 111/09) престао је да важи ступањем на снагу новог Закона о управним споровима.

Обзиром на наведене одредбе закона и одређивање у прелазним и завршним одредбама ЗУС-а да ступањем на снагу овог Закона престаје да важи Закон о управним споровима (“Службени лист СРЈ”, број 46/96) Врховни касациони суд налази да захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке поднет после ступања на снагу ЗУС-а (“Службени гласник РС”, број 119/09) није дозвољен, јер у време подношења овог ванредног правног средства суду није прописан као правни лек који се може изјавити против правноснажне одлуке донете у управном спору, без обзира што је рок за његово подношење почео да тече пре ступања на снагу новог ЗУС-а.

(Закључак усвојен на седници Грађанској одељења Врховној касационој суда 13.09.2010. године)

Преузето са сајта Врховног касационог суда

СЕНТЕНЦЕ ВРХОВНОГ КАСАЦИОНОГ СУДА

МЕРА ОДУЗИМАЊА ПРЕДМЕТА И НАКНАДА ШТЕТЕ

Чињеница да је у прекршајном поступку због постојања сумње да је учињен прекршај, изречена мера задржавања предмета прекршаја, сама по себи, не представља штетну радњу која може водити одговорности Републике Србије.

Из образложења:

„...Утужена штета у виду измакле добити је опредељена у вези са поступањем органа туженог у прекршајном поступку вођеним поводом царинења машине по увозној документацији тужиоца. Поводом тог прекршајног поступка означена машина је тужиоцу била привремено одузета, а потом је тужилац био ослобођен прекршајне одговорности по правноснажној пресуди Прекршајног суда због недостатка доказа.

За постојање одговорности за штету неопходно је постојање и противправности у поступању које представља штетну радњу. Привремено од-

узимање машине у прекршајном поступку поводом евентуалних неправилности у њеном царинењу представља овлашћење прекршајног суда у смислу члана 298. Царинског закона. Одлука у прекршајном поступку се доноси након што је спроведен законом прописани поступак у коме се утврђују све чињенице релевантне за мериторно окончање тог поступка. Мера задржавања робе која је предмет царинског прекршаја је мера која се, по природи ствари, изриче пре окончања тог поступка, односно пре утврђивања свих битних чињеница, само на основу постојања сумње да је приликом уласка робе у царинско подручје учињен одређени царински прекршај. На основу сумње о постојању царинског прекршаја у вези са неправилностима у поступку царинења и измирења царинског дуга из члана 293. став 1. тачка 1. Царинског закона, врши се процена околности у вези постојања прекршајне одговорности и сагласно томе мера обавезно изриче, према члану 298. став 6. Царинског закона. Зато задржавање машине тужиоца није било коначно, већ привремено, до окончања прекршајног поступка који се против њега водио, а у

вези са постојањем царинског прекршаја. Следи да у поступању органа туженог – прекршајног суда код привременог задржавања машине тужиоца није било елемената противправности из разлога што је по започињању прекршајног поступка постојала обавеза тог органа за изрицање мере задржавања предмета царинења.”

(Сенџенца из пресуде Врховној касационој суда Прев 10/2020 од 15.10.2020. године, усвојена на седници Грађанској одељења од 16.03.2021. године)

ПОВРЕДА ПРАВА НА ИМОВИНУ

Нечињење надлежних органа у дужем временском периоду у реализацији донетих планских аката, којима се власник онемогућава да у пуном обиму остварује својинска овлашћења, доводи до ограничења права својине и представља повреду права на мирно уживање имовине, зајемчено Уставом Републике Србије.

Из образложења:

„Пресудом Апелационог суда у Новом Саду Гж 2142/20 од 24.09.2020. године, жалба туженог је одбијена и потврђена пресуда Вишег суда у Новом Саду П 518/2019 од 21.07.2020. године, којом је одбијен приговор апсолутне ненадлежности, тужбени захтев усвојен и обавезан тужени да од тужиље преузме остало грађевинско земљиште у својину и то парцелу број 9206/4 Нови Сад 4, њива 3 класе, потез „Доње Земље”, површине 56 а 92 м2, уписану у лист непокретности 4072 КО Нови Сад 4, за јавно земљиште и да је, на основу ове пресуде, упише у катастар непокретности као јавну својину, што је тужиља дужна трпети. Тужени је обавезан да тужиљи на име накнаде за преузето земљиште исплати износ од 25.432.000,00 динара, са законском затезном каматом почев од 21.07.2020. године до исплате, као и да исплати тужиљи парничне трошкове у износу од 501.000,00 динара са каматом, од дана извршености пресуде па до исплате, а све у року од 15 дана.

Против наведене пресуде тужени је благовремено изјавио ревизију из свих законских разлога.

Тужиља је дала одговор на ревизију.

Испитујући побијану пресуду применом члана 408. Закона о парничном поступку, Врховни касациони суд је нашао да је ревизија туженог неоснована.

У поступку доношења побијане пресуде нема битне повреде из члана 374. став

2. тачка 2. ЗПП, на коју Врховни касациони суд пази по службеној дужности, а ревизијом се не указује на друге повреде поступка које могу бити предмет оцене пред овим судом.

Према утврђеном чињеничном стању, тужиља је власник парцеле број 9206/4 Нови Сад 4, остало грађевинско земљиште у својини, њива 3 класе, потез „Доње Земље”, површине 56 а 92 м2, уписане у лист непокретности број 4072 КО Нови Сад 4. Тужиља је право својине на овом земљишту стекла уговором о купопродаји непокретности од 15.11.2006. године, овереног код Основног суда у Херцег Новом дана 17.11.2006. године. У тренутку куповине, по сазнањима тужиље, Градско гробље је било планирано на више од 1 км удаљености. Тужиља је парцелу купила ради градње и даље продаје, а не ради пољопривреде, међутим када је супруг тужиље хтео да препарцелише предметну парцелу добио је информацију да ће ту бити гробље и да није дозвољена градња. Сада предметну парцелу тужиља даје у закуп лицу који се на парцели бави пољопривредом. Земљиште се налази у Новом Саду, у делу града Сајлово, где је урбанистичким планом предвиђено индивидуално и више породично становање мале густине. У непосредној близини се налазе објекти претежно намењени индивидуалном становању, те се предметна локација може оценити као умерено повољна и да је у развоју. Земљиште је у природи, земљиште у грађевинском подручју, садржано од једне катастарске парцеле, делимично комунално опремљено, јер су доступни комунални при-

кључци и то електроинсталације, водовод и земни гас. Генералним планом Града Новог Сада објављеном у Службеном листу Града Новог Сада, број 39 од 25.10.2006. године, на потезу „Ширине”, предвиђена је изградња гробља, без дефиниције парцела које ће бити обухваћене гробљем. Планом детаљне регулације градског гробља број 1549 од 25.04.2007. године, на предметној парцели планирана је изградња градског гробља. Пре овог датума, ова парцела се није спомињала у актима који се односе на планирање и градњу, а спада у трећу урбанистичку целину, где је планирано проширење. Тужиља се дана 03.06.2019. године обратила Градској управи за грађевинско земљиште и инвестиције Новог Сада, са захтевом за преузимање земљишта и решавање имовинско-правних односа. У одговору је обавештена да је ова парцела целокупном својом површином намењена за површину јавне намене – Градско гробље, те да Одлуком о програму грађевинског земљишта за 2019. годину, нису опредељена финансијска средства за потребе решавања имовинско-правних односа за градско гробље, из ког разлога није могуће удовољити њеном захтеву и приступити експропријацији – преузимању парцеле у јавну својину града Новог Сада. Узимајући у обзир чињеницу да се наведена непокретност према обухвату Плана детаљне регулације број 1549, налази на потезу предвиђеном за изградњу гробља, она се приликом процене тржишне вредности посматра као непокретност која није обухваћена посебном наменом. Имајући у виду да је предметна локација у развоју, заокружена вредност јединичне цене непокртности је 38,00 евра по м² (4468,05 динара/м²), те укупна тржишна вредност ове непокретности износи 25.432.000,00 динара.

На основу утврђених чињеница, побијаном пресудом је усвојен тужбени захтев, са оценом и закључком, да је нечињење надлежних органа у временском периоду од 14 година у реализацији донетих планских аката, којима је тужиљи онемогућено да користи своју парцелу на начин како је то сама желела и планирала, иако није дошло до фактичке експропријације

је и лишавања тужиље права својине на овој непокретности, довело до ограничења права својине тужиље и повреду права на мирно уживање имовине зајемчено Уставом РС, које оправдава досуду новчане накнаде утврђене у висини тржишне вредности ове парцеле.

Разлози ревизије којима се указује на погрешну примену материјалног права нису основани.

Тужиља је власник парцеле која се налази у делу града који је урбанистичким планом био предвиђен за индивидуално и више породично становање мале густине, а право својине стекла је на основу уговора о купопродаји закљученим и овереним 2006. године. Планом детаљне регулације Градског гробља број 1549 од 25.04.2007. године, на предметној парцели планирана је изградња Градског гробља, због чега није могућа изградња објеката. Како од тада, органи туженог нису предузели ни једну од радњи у спровођењу наведеног плана и одлуке у циљу привођења намени овог земљишта, без обзира што није извршена ни фактичка експропријација овог земљишта, таквим поступањем или нечињењем, дошло је до ограничења права тужиље на мирно уживање имовине, које је проистекло из смањене могућности располагања овом имовином током дугог временског периода, а с обзиром да се ради о неизграђеном грађевинском земљишту у грађевинском реону, то земљиште није могуће експлоатисати и користити за друге потребе. Тужиљи је реално онемогућено мирно уживање поседа доношењем урбанистичких планова којима је предвиђено да се на предметном земљишту изгради Градско гробље. Осим што су донели одговарајуће планове, надлежни органи јавне власти нису предузели друге активности у смислу њихове реализације, чиме је тужиља онемогућена да у пуном обиму остварује својинска овлашћења на земљишту чији је власник. Мешање државе у право тужиље на мирно уживање имовине је супротно члану 58. Устава Републике Србије, којим се јемчи мирно уживање својине и других имовинских права стечених на основу закона, која се могу

одузети или ограничити само у јавном интересу утврђеном на основу закона, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне. Овакво поступање супротно је и члану 1. Протокола 1. уз Европску конвенцију за заштиту људских права, јер није постигнута правична равнотежа између захтева општег интереса и заштите права на мирно уживање имовине, због тога што тужиља, уз изостанак било какве накнаде, несигурности свог положаја и непостојања делотворног правног средстава, трпи прекомеран терет (ставови ЕСЉП изражени у одлукама *Sporrongy Lönnroth protiv Švedske, Matos E Silva Lda i drugi protiv Portugalije, Elia S.r.l. protiv Italije*). Суд је у наведеним предметима утврдио да није дошло до *de facto* експропријације и лишавања подносилаца њихове имовине, али је оценио да је доношењем аката јавне власти којима је утврђен јавни интерес за изградњу и усвајањем урбанистичког плана којим је била предвиђена градња објеката одређене намене, уз забрану грађења на том земљишту, дошло до ограничења права на мирно уживање имовине које је проистекло из смањене могућности располагања имовином током дугог временског периода услед непривођења земљишта намени, а што је за последицу имало несигурност подносилаца у погледу тога шта ће бити са њиховом имовином.

Сагласно наведеном, нису од утицаја наводи ревизије да је тужени донео урбанистички план испуњавајући своју законску обавезу и да намера туженог није била да тиме онемогући или ограничи право својине тужиљи, као и да доношење Генералног урбанистичког плана, не значи да ће поступак експропријације или изградње од стране инвеститора икада бити спроведен, јер он само значи потенцијал и могућности изградње. Супротно изложеном, Врховни касациони суд налази да је тужени, доношењем Генералног урбанистичког плана, који је између осталог имао за последицу и забрану градње супротно планираном, у ситуацији коју и сам тужени наводи да то не значи да ће поступак експропријације икада бити спроведен, ограничио права својине тужиље на предметном земљишту, производећи

несигурност у погледу тога шта ће и када бити са њеном имовином. Треба имати у виду да од тада па до данас, од стране туженог или његових органа, није предузета ни једна од радњи које и сам тужени у ревизији наводи, у циљу реализације оног што је планирано, а из којих би се могло закључити или наслутити да је реализација извесна у разумном периоду. С обзиром да је тужиља сагласна да јој се предметно земљиште одузме на начин како је то одређено побијаном пресудом, не могу се прихватити ни наводи ревизије, да побијана пресуда није у складу са принципом правичности и принципом успостављања правичне равнотеже између интереса заједнице (општег интереса) и интереса тужиље, те да се на овај начин тужиљи омогућава да досуђеном накнадом заради, при чему ревидент ни једним наводом, није оспорио утврђену висину накнаде.”

(Сенџенца из пресуде Врховној касационој суда Рев 5845/2020 од 13.3.2021. године, утврђена на седници Грађанској одељења од 7.12.2021. године)

СУКОБ СТВАРНЕ НАДЛЕЖНОСТИ

За одлучивање о жалби само на решење о трошковима поступка садржано у пресуди о разводу брака, стварно је надлежан виши суд.

Из образложења:

„Одредбом члана 23. став 2. тачка 2. Закона о уређењу судова, виши суд у другом степену одлучује о жалбама на одлуке основних судова и то на решења у грађанским споровима; на пресуде у споровима мале вредности и у извршним и ванпарничним поступцима, док је одредбом члана 24. став 1. тачка 3. истог Закона, предвиђено да апелациони судови одлучују о жалбама на пресуде основних судова у грађанским споровима, ако за одлучивање о жалбиније надлежан виши суд.

У конкретном случају жалба је изјављена против решења о трошковима поступка, па Врховни касациони суд налази да је за одлучивање о жалби у овој правној ствари, надлежан Виши суд у Б., применом члана 23. став 2. тачка 2.

Закона о уређењу судова, при чему је без утицаја што је решење о трошковима саставни део пресуде о разводу брака. Наиме, на другачију оцену стварне надлежности за одлучивање по жалби, било би од утицаја само уколико би жалба била изјављена и против пресуде о разводу брака и решења о трошковима садржаним у тој пресуди, што није случај у овој правној ствари.”

(Сенџенца из решења Врховној касационој суда Р. 355/10 од 01.09.2010. године, утврђена је на седници Грађанској одељења 04.10. 2010. године)

СУПСИДИЈЕРНО СУПАРНИЧАРСТВО

У односу супсидијерног супарничарства, сваки од тужених има правни интерес за подношење жалбе против пресуде којом је одбијен тужбени захтев према претходном туженом.

Из образложења:

„...Решењем Апелационог суда у Београду Гж 1843/21 од 16.6.2021. године, одбијена је као неоснована жалба туженог и потврђено решење Вишег суда у Београду П 101/21 од 22.1.2021. године, исправљено решењем истог суда под истим бројем од 24.5.2021. године, којим је одбачена жалба овог туженог, изјављена против пресуде на основу одрицања Вишег суда у Београду П 6982/2019 од 21.12.2020. године.

Против наведеног решења донесеног у другом степену тужени је благовремено изјавио ревизију због битних повреда одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права.

Пуномоћници првотуженог и тужиоца су доставили одговоре на ревизију.

Испитујући побијано решење у смислу члана 408. у вези члана 420. Закона о парничном поступку, Врховни касациони суд је нашао да је ревизија основана.

Из списка и разлога побијаног решења произилази, да је тужилац у овој парници примарним

тужбеним захтевом тражио да се обавезе тужени Специјална болница за офталмологију „М...”, да тужиоцу на име дуга исплати износ од 22.942.541,48 динара са законском затезном каматом почев од 26.9.2019. године па до исплате, док је евентуалним захтевом тражио да се обавезе тужени да тужиоцу исплати на име дуга наведени новчани износ, уколико суд оцени да је постављени примарни захтев неоснован. С обзиром да се поднеском од 14.12.2020. године, тужилац одрекао тужбеног захтева у односу на туженог Специјална болница за офталмологију „М...”, првостепени суд је пресудом на основу одрицања П 6892/19 од 21.12.2020. године, одбио тужбени захтев постављен у односу на овог туженог. Против наведене пресуде, жалбу је изјавио тужени, која је побијаним решењем одбачена као недозвољена, а због недостатка правног интереса (члан 378. став 3. ЗПП). Пресудом на основу одрицања, према ставу нижестепених судова, није одлучено о захтеву тужиоца у односу на туженог, већ само о примарном захтеву тужиоца према туженој Клиници.

Оцењујући наводе ревизије, Врховни касациони суд налази да наведени закључак судова о недозвољености жалбе због недостатка правног интереса, није правилан.

Према члану 206. Закона о парничном поступку, тужилац може тужбом да обухвати два или више тужених и на начин што ће да тражи да тужбени захтев буде усвојен према следећем туженом за случај да буде правноснажно одбијен према туженом који је у тужби претходно наведен и то само ако према сваком од њих истиче исти захтев или ако према неким од њих истиче различите захтеве који су у међусобној вези, као и да је исти суд стварно и месно надлежан за сваки од захтева.

Наведеном законском одредбом дефинисан је институт тзв. супсидијерног супарничарства заснованог тужбом, којом је одређен и редослед тужених у погледу могућности усвајања захтева, који искључиво зависи од воље тужиоца. Парничне радње супарничара тичу

се само оних који су предузели и противника, односно диспозитивне парничне радње односе се само на оне супарничаре према којима или од којих су предузете. Тужилац може повући тужбу према било ком туженом, свако од тужених може признати тужбени захтев или са тужиоцем закључити поравнање, при чему се мора поштовати редослед одлучивања одређен вољом или диспозицијом тужиоца. Пошто се захтев према следећем туженом може усвојити тек када према претходном буде правноснажно одбијен, свако од следећих тужених има правни интерес да ту пресуду побија жалбом. То је логична последица супротности интереса којом се супсидијарно супарничарство одликује, јер код овог облика супарничарства, тужени су не само супарничари, него и противници.

Из наведених разлога, Врховни касациони суд налази да је жалба друготуженог Драгана Балашевића дозвољена, односно да има правни интерес за подношење жалбе на пресуду којом је одбијен тужбени захтев према првотуженом. При том није од значаја чињеница да је то учињено пресудом на основу одрицања од тужбеног захтева, која се у погледу свог дејства ни у чему не разликује од пресуде којом је одбијен тужбени захтев након мериторног расправљања, изузев разлога због којих се ова врста пресуде може побијати.

Из наведених разлога, применом члана 415. ЗПП одлучено је као у изреци, а првостепени суд ће након спроведеног поступка по жалби и достављања овог решења странкама, предмет доставити другостепеном суду на одлучивање о овој жалби, као дозвољеној”

(Сенјенца из пресуде Врховној касационој суда Рев 8793/2021 од 2.2.2022. године, утврђена на седници Грађанској одељења од 5.7.2022. године)

ТЕРЕТ ДОКАЗИВАЊА ВИСИНЕ ШТЕТЕ

Када је тужени осуђен правноснажном кривичном пресудом за кривично дело којим је тужиоцу проузрокована штета, а из-

нос штете је садржан у изреци правноснажне кривичне пресуде, тужилац није дужан да у парничном поступку доказује висину штете, већ је терет доказивања мањег износа штете на туженом.

Из образложења:

„Према утврђеном чињеничном стању, тужени је био законски заступник- директор ПТП „М”, које је са тужиоцем било у пословном односу. Правноснажном пресудом Трговинског суда у Суботици П 133/05 од 26.10.2005. године ПТП „М” је обавезано да тужиоцу исплати износ од 924.000,00 динара са законском затезном каматом, као и трошкове поступка у износу од 71.680,00 динара, а пресудом истог суда П 594/04 од 11.07.2006. године износ од 3.098.933,20 динара са законском затезном каматом и трошкове поступка у износу од 248.502,84 динара. ПТП „М” није тужиоцу исплатило досуђене износе, а решењем Трговинског суда у Суботици Ст 39/08 од 09.01.2009. године одређено је покретање стечаја над овим привредним друштвом.

Правноснажном пресудом Основног суда у Суботици К 2409/10 од 08.06.2015. године тужени је оглашен кривим што је у периоду од 20.02.2007. године до 09.01.2009. године као одговорно лице-директор ПТП „М”, у намери да ово друштво избегне плаћање обавезе због неизмирених дуговања према тужиоцу проузроковао стечај привредног друштва умањењем имовине друштва на тај начин што је део имовине прикрио, део имовине привидно продао, а један део бесплатно уступио, све након доношења претходно наведених пресуда Трговинског суда у Суботици, на који начин је умањено имовину друштва ПТП „М” и створио услове за покретање стечајног поступка због непрекидне блокаде рачуна, а због чега је поменути решењем Трговинског суда одређено покретање стечаја над овим друштвом, услед чега је дошло до избегавања плаћања обавезе привредног друштва према повериоцу, овде тужиоцу у висини од 3.300.863,56 динара, на који начин је тужени извршио кривично дело

СУДСКА ПРАКСА

проузроковање лажног стечаја из члана 236. став 1. тачка 1. Кривичног закона.

Имајући у виду утврђено чињенично стање правилно је другостепени суд применио материјално право и обавезао туженог да тужиоцу накнади тражени износ штете, коју је тужилац претрпео због радњи туженог у којима су се стекли елементи кривичног дела проузроковање лажног стечаја из члана 236. став 1. тачка 1. Кривичног закона, а због чега је тужени оглашен кривим правноснажном пресудом Основног суда у Суботици К 2409/10 од 08.06.2015. године. Суд је у погледу постојања кривичног дела и кривичне одговорности учиниоца везан за правноснажну пресуду кривичног суда, којом се оптужени оглашава кривим, у смислу члана 13. ЗПП, а одговорност туженог се заснива на кривици, у смислу чл. 154. и 158. Закона о облигационим односима.

Такође, правилно је другостепени суд утврдио висину штете у износу од 3.300.863,56 динара, с обзиром да овај износ представља дуг према тужиоцу који је привредно друштво, чији је тужени био законски заступник, избегло да плати тужиоцу, као повериоцу, а овај износ је садржан и у изреци правноснажне кривичне пресуде, због чега тужилац није дужан да доказује висину штете.

Чланом 228. ЗПП прописано је да је странка дужна да изнесе чињенице и предложи доказе на којима заснива свој захтев или којим оспорава наводе и доказе противника, у складу са овим законом. Чланом 231. истог закона прописано је да ако суд на основу изведених доказа (члан 8) не може са сигурношћу да утврди неку чињеницу, о постојању чињенице примениће правила о терету доказивања. Странка која тврди да има неко право, сноси терет доказивања чињенице која је битна за настанак или остваривање права, ако законом није другачије прописано. Странка која оспорава постојање неког права, сноси терет доказивања чињенице која је спречила настанак

или остваривање права или услед које је право престало да постоји, ако законом није другачије одређено.

У конкретном случају, терет доказивања висине штете је на туженом, који у поступку није доказао да тужиоцу дугује мањи износ штете од оног који је тужилац тужбеним захтевом тражио, а све у смислу наведених законских одредби.

Супротно наводима ревизије, у току кривичног поступка је утврђено не само за који износ је умањења имовина предузећа, већ и за који износ је дошло до избегавања плаћања обавезе ПТП „М” према повериоцу, овде тужиоцу, а за тај износ је умањена имовина тужиоца, што представља висину материјалне штете, како је правилно оценио другостепени суд. Тужени је својим преварним радњама, на начин који је утврђен у кривичном поступку и наведен у изреци кривичне пресуде, у имовини тужиоца проузроковао штетну последицу, умањење имовине, штета у имовини тужиоца је последица предузетих радњи туженог које имају карактер злоупотребе, што је доказано у кривичном поступку, па овако поступање туженог има и обележја института злоупотребе правног лица из члана 15. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС” број 125/04), који је важио у време извршења поманутог кривичног дела туженог.

Тужени у ревизијском поступку није успео, због чега нема право на трошкове ревизијског поступка које је тражио и определио, а на основу члана 153. и 154. Закона о парничном поступку.

Због свега наведеног одлучено је као у изреци пресуде, на основу члана 414. став 1. и члана 165. Закона о парничном поступку.”

(Сенџенца из пресуде Врховној касационој суда Рев 3489/2019 од 17.6.2020. године, утврђена на седници Грађанској одељења од 7.12.2021. године)

ЗАСТАРЕЛОСТ ЗАХТЕВАТИ ЗАОСТАВШТИНУ

Институт застарелости права на наслеђивање примењује се само код наследничких тужби између лица која се као претпостављени наследници истог оставиоца, споре о праву на наслеђе.

Из образложења:

„...Врховни касациони суд не прихвата правно образложење другостепеног суда у преиначујућем – одбијајућем делу, јер је засновано на погрешној примени материјалног права, на шта се основано указује ревизијом тужиље.

Одредбом члана 139. Закона о наслеђивању („Службени гласник РС” бр. 52/74, 1/80, 25/82), прописано је да право наследника оставиоца да захтева заоставштину, застарева према савесном држаоцу за две године од дана од када је наследник сазнао за своје право и за држаоца ствари заоставштине, а најдаље за 10 година, рачунајући за законског наследника од смрти оставиоачеве, а према несавесном држаоцу ово право застарева за 20 година.

По оцени Врховног касационог суда, првостепени суд је правилно применио цитирани законски пропис, јер се рокови прописани чланом 139. тада важећег Закона о наслеђивању односе само на оне држаоце који ствари заоставштине држе као своје наследство, који државину заснивају на наследно правном основу. У свим другим случајевима када се право наслеђа остварује према лицу које није претпостављени наследник и које ствари држи по неком другом основу, прописани рокови, у којима застарева право захтевати заоставштину

не могу се применити. У конкретном случају, тужиља је тражила да се према наследницима пок. Д, супруге пок. В, као туженима, утврди да је пок. К. била сувласник са 1/4 идеалних делова на покретним стварима, те своје право према туженима изводи из права наслеђа иза пок. К, која јој је мајка, па с обзиром да се не ради о наследницима истог оставиоца, односно пок. К, као и да се ова тужба не може сматрати наследном тужбом у смислу цитиране одредбе члана 139. Закона о наслеђивању, већ својинском тужбом, то није било места примени наведене законске одредбе. Правилан је закључак првостепеног суда да се институт застарелости права на наслеђивање примењује само код наследничких тужби између лица која се као претпостављени наследници истог оставиоца споре о праву на наслеђе. Рокови из члана 139. ЗОН се односе на санаследнике истог оставиоца, у конкретном случају пок. К, а не и на трећа лица која нису ни у каквом наследно правном односу било са оставиоцем или његовим наследником, па како тужени нису њени наследници, као једини законски наследник пок. К, није преклудирана да тражи оно што је она у тренутку смрти поседовала, због чега је основан њен тужбени захтев за утврђење права својине у уделу од 1/4 на покретним стварима, ближе одређеним у изреци првостепене пресуде. Из наведених разлога, Врховни касациони суд је оценио да је ревизија тужиље у том делу основана и преиначио другостепену пресуду, потврђујући првостепену пресуду којом је усвојен тужбени захтев за утврђење права својине у односу на покретне ствари.”

(Сенџенца из пресуде Врховног касационог суда Рев 1491/2021 од 2.6.2021. године, утврђена на седници Грађанског одељења од 7.12.2021. године)

Преузето са сајта Врховног касационог суда

ПРАВНЕ ЗАНИМЉИВОСТИ

Приредио: мр Сретко Јанковић, судија Апелационог суда у Београду

ЗАТВОРСКЕ ЗГОДЕ И НЕЗГОДЕ

Лишење слободе има дуго историју. Појављује се још у робовласничким државама, али иада још није имало карактер кривичне санкције, односно казне, да би тек у 16. веку стекло своју правну самосталност као казна. Француски Code Penale из 1791. године је први закон који затвор пројектује као казну. С данашње стиповишће звучи невероватно, али увођење ове казне представљало је најредак у односу на раније сурове телесне казне и смртну казну. Казна затвора је најчешћи облик савремене кажњавања.

Према подацима Института за криминолошка истраживања (ICPR) из Лондона у 2019. години у свету се у затворима налазило око 11 милиона људи. Тако, нпр., у САД има око 2,2 милиона затвореника, у Кини око 1,65 милиона, Русији око 640.000, Бразилу око 607.000 итд.

Многе правне занимљивости односе се на затворе, било да се ради о бекствима из затвора, о неоснованом затвору и другим догађајима који се дешавају иза решетки. Ево неких од тих занимљивости.

Када је у питању дужина трајања притвора, као куриозитет су случајеви који су се десили на Јамајци и у Кини. Наиме, у оба случаја „судске власти” су заборавиле на притворенике, па су они остали у притвору 29, односно 28 година, а још више зачуђује разлог због кога су притворени: први се нашао у притвору због разбијања прозора на згради банке, а други, што је са пода покупио „реакционарни летак”.

Ево још једног занимљивог случаја везаног за дужину затворске казне. Далеке 1970. године један Американац из Северне Каролине доспео је у затвор због крађе телевизора. Иако му је то први и једини преступ, у затвору се налази још увек, а нада се да ће ускоро бити пуштен на слободу. До сада се 25 пута молбом обраћао комисији за пуштање на условну слободу, али је сваки пут његова молба била одбијена. Данас крађа телевизора „повлачи само условну казну”. Ипак, случај из Шри Ланке је вероватно непревазиђен. Наиме, један човек из те земље провео је 50 година у тамници и психијатријској болници без икакве судске одлуке. Несрећни човек је далеке 1957. године оптужен за покушај убиства оца, а након при-

тварања одмах је пребачен у психијатријску болницу, где су на њега заборавили. Суђење никада није било заказано, а његов адвокат се нада да ће поступак бити обустављен због застарелости.

Понекад се дешава да због одређених пропуста неки затвореник остане дуже у затвору неколико дана, али се дешава и да због пропуста државних органа неко остане неосновано у затвору и неколико година. Управо такав случај се десио једној жени у Непалу. Наиме, због невероватне спорости у достави судске поште, она је остала скоро шест година дуже у затвору зато што је толико времена „путовао” налог за њено ослобођење. Пресудом је била осуђена због убиства 1993. године, али Врховни суд ју је 1997. године ослободио даљег издржавања казне. Међутим, налог за њено ослобађање стигао је тек крајем 2002. године.

Да би решиле проблем пренатрпаности затвора, власти у Бразилу су понудиле затвореницима у четири затвора да могу да скрате затвор за четири дана ако прочитају неку књигу. Наиме, према овом програму, који носи назив „Откуп за књигу”, за годину дана затвореник може максимално да смањи казну за 48 дана. С друге стране, затвореницима у Кини се пружа прилика да окрену „нови лист” у свом животу, тако што ће током „недеље породичне љубави”, у оквиру обележавања кинеске Нове године, у затвор позвати чланове своје породице и извинути им се за срамоту коју су им својим поступком нанели, те ће родбини опрати ноге.

Веома занимљив случај десио се у једном италијанском затвору. Наиме, у затвору у Болоњи двоје осуђеника су се венчали у затворским просторијама, у присуству матичара и затворских власти. Оно што је интересантно, новопечени младожења је издржавао затворску казну због убиства своје супруге, а млада је осуђена на затворску казну због убиства свога мужа. Међутим, то им није сметало да се једно другом зауну на верност до краја живота. „Венчање у затвору”, али не за затворенике, смислили су у Хрватској да поправе имиџ затвора „Депоглава”. Наиме, затворске власти омогу-

ћавају паровима који то желе, да се венчају у затвору. Према замисли, младенци би добили праве затворске униформе, церемонија венчања би била обављена у ћелији, свечани ручак би био организован у затворском ресторану, а послужење би вршили прави затвореници. Није познато да ли је било заинтересованих.

Занимљивости о бекствима из затвора

Од када постоје затвори постојали су и осуђеници који су бежали из затвора, стога посебну пажњу заслужују занимљивости везане за бекства из затвора. Познато је да скоро сваки затвореник машта о бекству из затвора, али многа бекства остану само на покушају. Додуше, има и оних који успеју да побегну. Ево неких интересантних случајева.

Планирано масовније бекство из затвора у агрентинском граду Розарију било је само делимично успешно. Наиме, један дебељко се заглавио у рупу коју су затвореници ископали, па су затвореници морали позвати стражу да га извуче. Пре њега петорица затвореника су успела да се провуку кроз рупу и побегну, док су 24 затвореника, који су планирали да побегну, чекали на ред иза несрећног дебељка.

Какве све начине за бекство су у стању да смисле затвореници, показује и следећи пример. Затвореник из бразилског града Сао Паола покушао је да побегне из затвора преобучен у жену. По изјавама чувара био је одлично маскиран, а на себи је имао перику, вештачке груди и комплетну шминку. Међутим, на ногама је имао штикле, због чега је трапаво ходао, па је један стражар посумњао да се ради о маскираном бегунцу. У истом бразилском граду десио се још један занимљив случај. Наиме, затвореник који је побегао из затвора, ухапшен је након што се запослио као возач затворског аутобуса. После одобреног изласка он се није вратио у затвор, већ се запослио као возач аутобуса који превози оне који иду у посету затвореницима у једном другом затвору у истом граду. Међутим, није имао среће, јер је првог радног дана откривен и ухапшен приликом

рутинске контроле. Један Кинез је десет година избегавао руку правде, а онда је пронађен у једном затвору, где је радио као чувар. Наиме, он је након насиља над својом супругом побегао и са лажним документима се запослио у једном затвору удаљеном 260 километара од свог града, а откривен је након што је полиција установила да тај идентитет користи и његов брат.

Овај случај говори о упорности да се побегне из затвора, а десио се у Салвадору, где је затвореник успео да побегне из истог затвора два пута у року од 72 сата. Наиме, он је ухапшен због напада ватреним оружјем, а у затвору није провео ни 24 часа пре првог бекства. Из хелије је побегао тако што се провукао кроз рупу на таваници, али је после неколико сати ухваћен. Два дана касније поново је побегао, пошто је помоћу комада пластике успео да откључа хелију у којој је био затворен. Дешава се да неко побегне из једног затвора и оде у други, као у овом случају. Наиме, двојица затвореника побегли су из једног затвора у централној Енглеској, јер су закључили да у том затвору полуотвореног типа веома лако могу да набаве дрогу. Након бекства они су отишли у други строжи затвор, удаљен 32 миље од овог, где су се налазили на почетку издржавања затворске казне. У том затвору успели су да савладају зависност од дроге, али када су премештени, пали су у искушење и одали се старим навикама. Због тога су одлучили да се врате у строжи затвор и издрже казну до краја.

Једна 18-годишња девојка побегла је из затвора за младе у немачком граду Нојштату, тако што се сакрила у коферу своје другарице која је тога дана пуштена на слободу. Она се сакрила у великом коферу, а чувари су тек увече приметили да је нема у хелији. Иако су чувари приметили да је кофер тежак нису посумњали да се у њему налазила затвореница. Сличан

случај десио се и у једном мексичком затвору, с тим што овде бекство није успело. Наиме, супруга једног затвореника покушала је да свог супруга избави из затвора, тако што га је ставила у велики кофер, који је донела са собом када му је дошла у посету. Међутим, затворска стража је приметила да жена тешко вуче кофер и да точкићи на њему јако шкрипе, па су је зауставили и у коферу пронашли затвореника.

Невероватно је да се неко извињава због бекства из затвора, али се десио и такав случај. Наиме, двојица Аргентинаца побегли су из затвора а чуварима су оставили писану поруку у којој се извињавају због бекства и непријатности које ће они због тога имати. Они су успели да отворе своју хелију и побегну, а у хелији је остала порука: „Волимо слободу и не можемо да поднесемо да будемо затворени. Извињавамо се због свих непријатности које наш бег може да проузрокује”. Сличан случај десио се код бекства двојице затвореника у Њу Џерсију, који су чувару оставили опроштајно писмо, у којем му се захваљују на комаду дебеле жице и затварачу за водени вентил, а што су користили да би ископали рупу у зиду. У писму су нацртали и људску шаку са уздигнутим средњим прстом и стражару написали: „Прави си пријатељ!”, „Срећни празници”. Иако против њега није покренут никакав поступак, због бриге савести стражар је извршио самоубиство, пуцајући себи из пиштоља у главу. А на каквим су мукама били полицајци којима је затвореник побегао пред суђење? Да би прикрили бекство затвореника, који је побегао уочи суђења, седморица полицајаца у египатском граду Луксору наговорили су свог колегу да се на суђењу појави уместо затвореника. Читава ствар је откривена у току суђења, јер је други оптужени познавао бегунца. Полицајци који су хтели да прикрију срамотно бекство затвореника осуђени су на казне затвора од по шест месеци.

НОВО НА ТРЖИШТУ

ПОРТАЛ ЗА БЕЗБЕДНОСТ И ЗДРАВЉЕ НА РАДУ

www.bzrportal.rs


Vesti Propisi Dokumenti Članci Pitanja i odgovori Video [PRIJAVA](#)

VESTI

POSTAVITE PITANJE
PIŠITE NAM
SUGESTIJE, PREDLOZI, PROBLEMI?

KONTAKT SA REDAKCIJOM
BZR PORTAL
email: bzrportal@actamedia.rs

KONTAKT FORMA
BZR PORTAL




ONLINE PANEL BZR #2. 26. decembar 2022.
Pozivamo vas na Online Panel BZR #2 koji je zakazan za 26. decembar 2022.
25.11.2022.

NOVO U SEKCIJI "DOKUMENTI" – SUDSKE...
Na BZR portalu čitajte sudske odluke u vezi sa primenom BZR propisa.
22.11.2022.

ŠTA DONOSI NACRT NOVOG ZAKONA BEZBEDNOSTI I...
Saznajite šta donosi Nacrt novog Zakona, na BZR portalu.
18.11.2022.

VODIČ ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA BZR



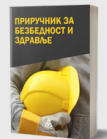
OSNOVANA KANCELARIJA ZA DUALNO OBRAZOVANJE I...
Uredba stupila na snagu 18. novembra 2022. godine
17.11.2022.

Dopuna Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju
Stupio na snagu 13. novembra 2022. godine
12.11.2022.

PITANJA

STATUS LICA ZA BRZ NAKON 1. DECEMBRA 2022.
Kakav je status lica za BZR koja do 1. decembra 2022. godine nisu ispunili ...
04.11.2022.

Priručnik za bezbednost i zdravlje



Online Panel BZR #1
26. oktobar 2022

Ratification of ILO Conventions 155 and 187

Kyiv
Belgrade
Ljubljana

ПОСТАНИТЕ ПРЕТПЛАТНИК (понуда за 2023.)

- Online приступ Порталу БЗР
- Комплетну регулативу, документацију, и све друго потребно за рад лица за бзр
- Неограничен приступ видео материјалу (обуке, предавања, тренинзи)
- Одговоре на питања нашег уредничког тима
- Бесплатне месечне консултације и учешће на **Панелима** (online и живи)
- Све информације, новости и актуелности из света БЗР 24/7
- Претплатничке/повлашћене услове за присуствовање свим тренинзима и обукама
- 13+ месеци претплате (од новембра 2022. од краја 2023.)
- Стручну и саветодавну подршку

Контактирајте нас за више информација
bzrportal@actamedia.rs
064/1101207



Издавач Acta Media doo, Београд



www.savremenauprava.rs



ISSN 2620-1690

9 772620 169009 >