



IUSTITIA

Časopis Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije

SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

Analiza Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, sa posebnim osvrtom na postupak po prigovoru za ubrzanje postupka

Pravo na suđenje u razumnom roku i uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava

Suđenje u razumnom roku kao pravni standard i vreme trajanja postupka kao najbitnije merilo za njegovu primenu

Troškovi administriranja kredita

U SLEDEĆEM BROJU:

Dokazna radnja - veštačenje u sudskim postupcima



Pravna i ekonomска издана
за усвојено и законито пословање

BROJ 1/2018

januar-mart 2018.

NAŠ TIM

Za uspešno poslovanje potrebna je kvalitetna pravno-ekonomска baza.

Za kvalitetnu bazu potreban je profesionalan tim.
Naš tim broji preko:

- 180 zaposlenih koji se svakodnevno brinu o tome da dobijete blagovremenu i tačnu informaciju
- 300 eminentnih autora iz oblasti pravnih, ekonomskih i ostalih nauka
- 15.000 višegodišnjih korisnika koji svojim sugestijama doprinose kvalitetu pravne baze "Paragraf Lex".

POSTANITE I VI DEO USPEŠNOG TIMA!

PRAVNO
EKONOMSKE
VESTI

SUDSKA
PRAKSA

SLUŽBENA
MIŠLJENJA

OBRASCI

CARINSKA
TARIFA

STRANA
SUDSKA
PRAKSA

PROPISE

EVROPSKO
ZAKONODAVSTVO

MODELI

Želite pouzdanu pravno-ekonomsku bazu na koju možete da se oslonite i koja će Vam ponuditi stručne tekstove, pronaći odgovore i biti Vaš virtuelni saradnik?

IMAMO REŠENJE ZA VAS!



www.paragraf.rs

IUSTITIA



PARAGRAF LEX d.o.o.

21000 Novi Sad

Kej žrtava racije 4a/III

Tel: 021/457-421

Direktor Paragraf Lex d.o.o: Bratislav Milovanović

Supervizor svih redakcija "Paragraf Lex"
i glavni i odgovorni urednik izdanja

„Pravnik u pravosuđu“: Dušan Pavlović

Autor Pravne baze "Paragraf Lex": Pjevač Pejović Ljiljana

Dizajn: Paragraf Lex d.o.o.

Copyright © Paragraf Lex www.paragraf.rs

**ZA SVE TEKSTOVE U ČASOPISU ODGOVORNO JE
UDRUŽENJE SUDIJSKIH I TUŽILAČKIH POMOĆNIKA SRBIJE**

**Glavni i odgovorni urednik
izdanja "Iustitia":** Ivana Stojiljković

Članovi redakcije izdanja "Iustitia": Gordana Krstić
Jelena Gajić
Jelena Stevančević
Željana Garić
Milan Todorović
Nikola Pantelić
Darko Prstić
Lazar Lazović
Jasmina Minić
Milovan Nikolić
Snežana Zvonarić

CIP - Каталогизација у публикацији

Библиотека Матице српске, Нови Сад

347.9(497.11)

IUSTITIA : часопис Удружења судијских и туžilačkih помоћника Србије
/ главни и одговорни urednik Ivana Stojiljković.

- 2015, br. 1 (feb.) - . - Novi Sad : Paragraf Lex, 2015-. - 30 cm

Tromesečno.

ISSN 2406-2103 = Iustitia

COBISS.SR-ID 294146823

Sadržaj

Iustitia 1 • januar-mart 2018.

UVODNA REČ	3
RAZGOVARALI SMO SA...	
SUDIJOM LJUBICOM MILUTINOVIĆ, ZAMENICOM PREDSEDNIKA VRHOVNOG KASACIONOG SUDA.....	5
ANALIZA ZAKONA O ZAŠTITI PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU, SA POSEBNIM OSVRTOM NA POSTUPAK PO PRIGOVORU ZA UBRZANJE POSTUPKA.....	10
PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU	13
PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU I UTICAJ PRAKSE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA.....	19
SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU KAO PRAVNI STANDARD I VREME TRAJANJA POSTUPKA KAO NAJBITNIJE MERILO ZA NJEGOVU PRIMENU.....	22
ZAŠTITA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU	26
ПРОБЛЕМ УЈЕДНАЧАВАЊА СУДСКЕ ПРАКСЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У КРИВИЧНО-ПРАВНОЈ МАТЕРИЈИ	29
UTVRĐIVANJE PRAVA SVOJINE KOD UZASTOPNOG RASPOLAGANJA ISTOM NEPOKRETNOŠĆU	33
ZAŠTITA DECE OD NASILJA.....	39
"TROŠKOVI ADMINISTRIRANJA KREDITA", ŠTA JE TO?	41



PRAVO NA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA U REPUBLICI SRBIJI	44
IZMENE ZAKONA O STEČAJU	55
TRI GODINE BEZ KONKURSA ZA PRIPRAVNIKE U PRAVOSUĐU: PRIPRAVNICI "BEŽE" U PRIVATNI SEKTOR, PRAVOSUDNI SISTEM NA GUBITKU	57
SAOPŠTENJE PREDSEDNIKA USTP-A O RADU I AKTIVNOSTIMA U PROTEKLOM PERIODU.....	61
NADLEŽNOSTI DVT I VSS U TEORIJI I PRAKSI	67
KOMENTAR RADNOG TEKSTA AMANDMANA NA USTAV REPUBLIKE SRBIJE	70
JAVNA REČ O PRVOM IZBORU NA PRAVOSUDNE FUNKCIJE - KROZ DISKUSIJU UDRUŽENJA SUDIJSKIH I TUŽILAČKIH POMOĆNIKA I ALUMNI KLUBA PRAVOSUDNE AKADEMIJE U SARADNJI SA FONDACIJOM CENTAR ZA JAVNO PRAVO	73
JEZIČKI KUTAK.....	75



UVODNA REČ

Poštovani čitaoci i čitateljke,

Pred vama je deveto izdanje časopisa „Iustitia“. Tema broja posvećena je temi Suđenja u razumnom roku.

Obzirom na veliki broj dugotrajno nerešenih predmeta, kao i obaveze koje je Republika Srbija preuzela donošenjem ovog Zakona, te prethodnim Ustavnim regulisanjem ovog standarda, gde je odredbom člana 32. Ustava Republike Srbije predviđeno da svako ima pravo da nezavistan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud pravično i u razumnom roku javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka kao i o optužbama protiv njega, kao i činjenicom da je ova odredba zasnovana na Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, gde je predviđeno da svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona, navedena tema je našla svoje mesto u časopisu Justicia.

Cilj je donetog Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pružanje sudske zaštite prava na suđenje u razumnom roku i predupređivanje nastajanja povreda prava na suđenje u razumnom roku, a naročito stimulisanje aktivnog učešća stranaka u sprečavanju povrede prava na suđenje u razumnom roku.

U ovom broju je prikazana zaštita prava na suđenje u razumnom roku sa posebnim osvrtom na postupak po prigovoru za ubrzanje postupka i vremenu trajanja postupka kao najbitnijem merilu za njegovu primenu.



glavna i odgovorna urednica časopisa "Iustitia"
Ivana Stojiljković

Paragraf Lex android aplikacija osvežena i unapređena



BESPLATNO:

- ✓ *Svi propisi*
- ✓ *Obrasci*
- ✓ *Pravne vesti*



Skenirajte QR kod i
preuzmite aplikaciju



Pravna i ekonomска изданја
за успешно и законито пословање

RAZGOVARALI SMO SA...

Sudijom LJUBICOM MILUTINović, zamenicom predsednika Vrhovnog kasacionog suda

Intervju priredila:
Jasmina Minić

Savetnik u Visokom kasacionom sudu

1. Šta čini pravni okvir za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku?

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku stupio je na snagu 1.1.2016. godine. Pre donošenja ovog Zakona zaštita prava na suđenje u razumnom roku ostvarivana je na osnovu Zakona o uređenju sudova (članovi 8a, 8b i 8v), a pre toga ustavnom žalbom pred Ustavnim sudom.

Pravo na pravično suđenje zajemčeno je članom 32. Ustava Republike Srbije, prema kojoj odredbi svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljeni sud, pravično i u razumnom roku javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i o optužbama protiv njega. Jedan od segmenata prava na pravično suđenje jeste pravo na suđenje u razumnom roku.

Član 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda predviđa da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom obrazovanim na osnovu zakona.

Evropski sud za ljudska prava u većem broj predstavki naših građana protiv Srbije doneo je odluke u kojima je istakao potrebu da se na nacionalnom nivou uspostavi delo-

tvorni pravni lek za ubrzanje postupka i to sve do izvršenja pravnosnažne sudske odluke, pa je u skladu sa time, a radi ostvarenja prava na pravično suđenje, u Srbiji donet poseban Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku jasno odvaja pravna sredstva za ubrzanje postupka, od onih koja služe pravičnom zadovoljenju. Korišćenje prvih je procesna prepostavka za korišćenje drugih. Predviđena je i mogućnost pokušaja poravnanja pred Državnim pravobranilaštvom, kao moguća faza pre obraćanja, tužbom, sudu. Ova mogućnost postojala je kao dužnost za tužioca u Zakonu o parničnom postupku iz 2009. godine, ali se pokazala nedelotvornom i neustavnom, pa je propisana kao fakultativno ovlašćenje stranke, bez posledica procesne prepostavke.

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku na osnovu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku obuhvata i deo istražnog postupka koji vode javni tužioci, jer on predstavlja deo jedinstvenog krivičnog postupka, kao i vanparnični i izvršni postupak.

Zakon sadrži merila za ocenu trajanja dužine postupka - suđenja, kao i propisanu visinu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu.

Pravna sredstva za ubrzanje postupka su prigovor i žalba, a nakon pravnosnažnosti rešenja kojim je usvojen zahtev stranke za utvrđenje da joj je povređeno pravo na suđenje



u razumnom roku, stranka stiče pravo na zahtev za pravično zadovoljenje.

2. Koje vrste pravičnog zadovoljenja predviđa zakon?

Vrste pravičnog zadovoljenja zakonom su regulisane i tak-sativno navedene, a to su:

1. Pravo na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koja je stranci izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku (dalje: novčano obeštećenje);
2. Pravo na objavljivanje pismene izjave Državnog pravobranioca (dalje: pravobranilaštvo) kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku;
3. Pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.

3. Zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku može se tužbom tražiti naknada imovinske i neimovinske štete. Da li se postupci po ovim tužbama razlikuju?

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku propisuje pretpostavke za podnošenje tužbe za novčano obeštećenje, postupak po tužbi, stvarnu i mesnu nadležnost, visinu novčanog obeštećenja (za nematerijalnu štetu), uslove za tužbu za naknadu imovinske štete, isplatu novčanog obeštećenja i naknade imovinske štete, kao i obezbeđivanje sredstava za isplatu.

Međutim, zakon ne pravi jasnu razliku između uslova za podnošenje i postupak po tužbi za naknadu štete kada je u pitanju pravično zadovoljenje - nematerijalna šteta i kada je u pitanju tužba za naknadu imovinske štete. Kada u članu 23. zakona nabrala vrste pravičnog zadovoljenja, zakon ne pominje tužbu za naknadu imovinske štete (jer ona ne predstavlja vid pravičnog zadovoljenja), iz čega se nesumnjivo da zaključiti da su ove dve vrste tužbi različite i različito tretirane po svojoj pravnoj prirodi i pravilima postupka za ostvarenje pravne zaštite.

Tužba za naknadu imovinske štete nije vid pravičnog zadovoljenja (satisfakcije za pretrpljenu štetu) već posebna tužba za naknadu stvarno pretrpljene materijalne štete.

Odredbom člana 23. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku je propisano pravo stranke na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koju je stranka pretrpela povredom prava na suđenje u razumnom roku kao jedno od mogućih vrsta pravičnog zadovoljenja, a u članu 26. istog zakona se regulišu pretpostavke za podnošenje te vrste tužbe, postupak po tužbi (član 27. zakona), stvarna i mesna nadležnost suda (član 28. zakona) i visina novčanog obeštećenja (član 30. zakona).

Odredbom člana 27. stav 1. zakona je propisano da se u postupku pred sudom shodno primenjuju odredbe o spo-

rovima male vrednosti iz zakona kojim se uređuje parnični postupak. U pogledu tužbe za naknadu imovinske štete iz člana 31. ne propisuju se nikakva procesna pravila, već se u stavu 2. tога člana propisuje da pored odredaba zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi, primenjuju i merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku, a u stavu 3. istog člana da je odgovornost Republike Srbije za imovinsku štetu objektivna. Očigledno je da ove dve vrste tužbi, za nematerijalnu i imovinsku (materijalnu) štetu nisu na isti način regulisane.

Dodatnu zabunu izaziva odredba o stvarnoj nadležnosti suda. Naime, odredbom člana 28. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku propisana je mesna nadležnost osnovnog suda za odlučivanje po tužbi za novčano obeštećenje i to suda na čijem području tužilac ima prebivalište, boravište ili sedište, a u smislu stava 2. tog člana, da ako tužilac nema prebivalište, boravište ili sedište u Republici Srbiji, mesno je nadležan osnovni sud koji ima sedište u mestu sedišta suda koji je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku. Iako rubrum ovog člana glasi stvarna i mesna nadležnost suda, izričito se pominje samo mesna nadležnost osnovnog suda, iz čega se zaključuje da je i stvarno nadležan osnovni sud.

Po tužbi za naknadu imovinske štete iz člana 31. ovog zakona nije propisana ni stvarna ni mesna nadležnost suda. Zato, ako se radi o zajedničkim odredbama za obe vrste tužbi onda bi i za tužbu za naknadu imovinske štete bez obzira na visinu tužbenog zahteva bio nadležan osnovni sud, što je suprotno Zakonu o uređenju sudova kojim je propisana stvarna nadležnost sudova, a i Zakonu o parničnom postupku kojim je propisano da sud u toku celog postupka pazi na svoju stvarnu nadležnost.

Obe vrste tužbi (i za novčano obeštećenje - nematerijalnu štetu i za naknadu imovinske štete) stranka može da podnese u roku od jedne godine od dana kada je stekla pravo na pravično obeštećenje. Rok za podnošenje tužbe za novčano obeštećenje propisan je odredbom člana 26. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, a rok za podnošenje tužbe za naknadu imovinske štete odredbom člana 31. istog zakona. Iako se radi o rokovima iste dužine, koji se računaju od istog trenutka - dana kada je stranka stekla pravo na pravično zadovoljenje, oni su propisani posebnim odredbama zakona. Ovo je dodatni razlog za zaključak da se na ove dve vrste tužbi ne primenjuju iste procesne odredbe i da procesne odredbe propisane ovim zakonom važe samo za postupak po tužbi za novčano obeštećenje tj. naknadu neimovinske štete. Nasuprot iznetom, u sporu po tužbi za naknadu imovinske štete primenjuju se opšte odredbe Zakona o parničnom postupku.

U pogledu visine tužbenog zahteva za novčano obeštećenje visina je limitirana odredbom člana 30, prema kojoj se novčano obeštećenje priznaje u visini od 300 evra do 3.000 evra u dinarskoj protivvrednosti na dan isplate prema srednjem kursu Narodne banke Srbije po predmetu, a



pri određivanju visine novčanog obeštećenja, pravobranilaštvo i sud primenjuju merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku (član 4), pre svega složenost predmeta suđenja ili istrage, postupanja nadležnog državnog organa i stranke tokom postupka i značaj predmeta suđenja ili istrage po stranku, dok se u delu koji se odnosi na imovinsku štetu ne nalaze takve odredbe, već zakon upućuje na primenu Zakona o obligacionim odnosima i merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku (član 4. ovog zakona).

Na kraju, pri odlučivanju o pravičnom zadovoljenju, pravobranilaštvo i sudovi vezani su rešenjima predsednika suda kojima je utvrđena povreda prava stranke na suđenje u razumnom roku (član 23. stav 3. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku).

Analizom iznetog možemo zaključiti da nadležnost suda, pravila postupka, način utvrđivanja visine štete, odgovornost države za naknadu štete i dozvoljenost revizije, nisu na isti način propisani za postupke po tužbi za novčano obeštećenje (nematerijalna šteta) i tužbi za naknadu imovinske štete. Navedene nedoumice izazvala je pre svega loša sistematika zakona, jer je imovinska šteta morala biti regulisana u posebnom odeljku zakona.

4. Da li se u postupku povodom naknade imovinske štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku primenjuju odredbe o sporovima male vrednosti, u smislu člana 27. stav 1. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, imajući u vidu da visina imovinske štete nije limitirana?

Ne može se prihvati pravilo propisano odredbom člana 27. stav 1. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku da se u postupku pred sudom primenjuju odredbe o sporu male vrednosti iz Zakona o parničnom postupku, bez obzira na to što se u istom stavu citiranog člana zakona propisuje da se te odredbe primenjuju nezavisno od vrste i visine tužbenog zahteva. Prihvatljivo je da se odredbe o pravilima koja se tiču sporova male vrednosti primenjuju na tužbu za novčano obeštećenje - neimovinsku štetu, budući da je zakonom propisana visina te štete u najvišem iznosu od 3.000 evra u dinarskoj protivvrednosti, a što jeste i granična vrednost predmeta spora u sporovima male vrednosti. Međutim, budući da naknada imovinske štete može biti potraživana u iznosu koji prevaziđa iznos od 3.000 evra u dinarskoj protivvrednosti, pa čak i iznos od 40.000 evra u dinarskoj protivvrednosti, u kom slučaju bi mogao biti nadležan u prvom stepenu i viši sud, to se ove odredbe po tužbi za naknadu imovinske štete ne mogu primenjivati, kao ni procesna pravila koja se odnose na postupak u sporovima male vrednosti, već pravila opšteg parničnog postupka i stvarna nadležnost suda prema Zakonu o uređenju sudova.

5. Da li je u postupku povodom zaštite prava na suđenje u razumnom roku dozvoljena revizija?

Odredbom člana 27. st. 2. i 3. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kojima je propisano da sud ne može dosuditi novčano obeštećenje u visini većoj od ovim zakonom propisane (član 30. stav 1.) i da revizija nije dozvoljena, dok za tužbu za naknadu imovinske štete o ovome nikakvih posebnih pravila postupka u zakonu nema, što znači da visina štete zakonom nije limitirana i da revizija može biti dozvoljena pod zakonom propisanim uslovima (kada premašuje iznos od 40.000 evra u dinarskoj protivvrednosti, ili pod uslovima propisanim za izjavljivanje posebne revizije).

6. Koje su osnovne karakteristike postupka za naknadu imovinske, odnosno neimovinske štete u postupku za zaštitu ovog prava?

- Tužba za novčano obeštećenje se podnosi protiv Republike Srbije u roku od jedne godine od dana kada je stranka stekla pravo na pravično zadovoljenje.
- Tužba nije dozvoljena dok traje pokušaj poravnanja s pravobranilaštvom, niti ako su stranka i pravobranilaštvo zaključili poravnanje.
- Obraćanje pravobranilaštvu nije obavezno.
- Stvarno nadležan je osnovni sud.
- Mesno nadležan je osnovni sud na čijem području tužilac ima prebivalište, boravište ili sedište. Ako tužilac nema prebivalište, boravište ili sedište u Republici Srbiji, mesno nadležan je osnovni sud koji ima sedište u mestu sedišta suda koji je utvrdio povredu prava na suđenje u razumom roku.
- Shodno se primenjuju odredbe o sporovima male vrednosti iz Zakona o parničnom postupku.
- Visina obeštećenja je limitirana i kreće se u iznosu od 300 evra do 3.000 evra u dinarskoj protivvrednosti na dan isplate prema srednjem kursu Narodne banke Srbije po predmetu.
- Pri određivanju visine novčanog obeštećenja primenjuju se merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku, pre svega složenost predmeta suđenja ili istrage, postupanje nadležnog državnog organa i stranke tokom postupka, značaj predmeta suđenja ili istrage po stranku i druga merila iz člana 4. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, a sve to na osnovu pravносnažne odluke predsednika suda i u okviru razloga navedenih u njoj.
- Revizija nije dozvoljena.
- Okvirna sadržina presude je zakonom propisana u smislu člana 29. stav 2. tog zakona¹⁴.
- Odgovornost Republike Srbije je objektivna.
- Sud, odnosno Javno tužilaštvo koji su povredili pravo stranke objavljiju pravносnažnu presudu suda u „Službenom glasniku Republike Srbije“ o svom trošku¹⁵.



- Tužba za naknadu imovinske štete se podnosi protiv Republike Srbije u roku od jedne godine od dana kada je stranka stekla pravo na pravično zadovoljenje.
- Stvarno nadležan može biti osnovni ili viši sud, zavisno od visine postavljenog tužbenog zahteva.
- Pravila postupka određuje visina postavljenog tužbenog zahteva što znači da mogu biti primenjivana kako pravila u sporovima male vrednosti tako i procesna pravila iz opštег parničnog postupka.
- Mesno nadležan je osnovni sud (ili viši) na čijem području tužilac ima prebivalište, boravište ili sedište. Ako tužilac nema prebivalište, boravište ili sedište u Republici Srbiji, mesno nadležan je osnovni sud koji ima sedište u mestu sedišta suda koji je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku. Međutim, može biti primenjena i opšta mesna nadležnost.
- Visina tužbenog zahteva nije limitirana.
- Zavisno od visine tužbenog zahteva, revizija može biti i dozvoljena.
- Odgovornost Republike Srbije je objektivna.
- Uslovi odgovornosti su propisani Zakonom o obligacionim odnosima koji se primenjuje na osnovu člana 31. stav 2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.
- Primenuju se i merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku (član 4. zakona), a prema razlozima navedenim u pravnosnažnoj odluci predsednika suda o utvrđenoj povredi prava.

Odgovornost Republike Srbije za neimovinsku štetu izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku je po samom zakonu objektivna, a pri odlučivanju o pravičnom zadovoljenju, pravobranilaštvo i sudovi su vezani rešenjima predsednika sudova kojima je utvrđena povreda prava stranke na suđenje u razumnom roku.

7. Na osnovu kojih kriterijuma se odmerava visina imovinske štete?

Odmah na početku, da konstatujemo da Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku nisu propisana posebna procesna pravila za ovu vrstu tužbe. Zato se ona može podneti kako sudu koji je nadležan u smislu ovog zakona, tako i sudu opšte mesne nadležnosti. Stvarnu nadležnost suda će odrediti visina postavljenog tužbenog zahteva u smislu odredaba Zakona o uređenju sudova. Znači, stvarno mogu biti nadležni i osnovni i viši sud.

U pogledu ispunjenosti uslova za naknadu štete, pored postojanja pravnosnažne odluke predsednika suda kojom je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku, primenjuju se i odredbe Zakona o obligacionim odnosima o objektivnoj odgovornosti tužene države i merila za ocenu trajanja suđenja u smislu ovog zakona.

Dakle, bitno je da je:

- 1) tužilac pretrpeo imovinsku štetu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku,
- 2) koja je uzročno-posledično vezana za povredu prava na suđenje u razumnom roku,
- 3) tuženi ne može oslobođiti te odgovornosti po osnovu krivice tužioca ili nekog trećeg u smislu člana 177. st. 1. i 2. ZOO,
- 4) ali se može delimično oslobođiti odgovornosti u smislu člana 177. stav 3. ZOO ako je tužilac delimično doprinio nastanku štete (podeljena odgovornost).

Kod postojanja usvajajuće odluke predsednika suda o povredi prava na suđenje u razumnom roku, tuženi se ne može u potpunosti oslobođiti odgovornosti za imovinsku štetu, ako se ona može dovesti u uzročno-posledičnu vezu sa tom povredom prava. Tu ćemo se poslužiti pravilom o adekvatnoj uzročnosti, jer ni svaki uzrok nije dovoljan, već samo onaj koji je adekvatno podoban da dovede do nastanka imovinske štete. Primera radi, neće odgovarati tuženi zato što tužilac nije dobio nagradu za određeni najbolji rezultat u nekoj oblasti, jer nije na vreme okončao parnicu koja mu je mogla dati legitimitet da učestvuje na tom takmičenju ili konkursu. Ali, ako je zbog nerazumne dužine trajanja postupka, osuđena naplata njegovog potraživanje od dužnika koji je postao insolventan tek nakon pokretanja izvršnog postupka, moglo bi se govoriti o odgovornosti tuženog pod određenim uslovima.

Ako se na osnovu svih okolnosti slučaja zaključi da je tuženi odgovoran, tada će se razmatrati kriterijumi za ocenu dužine postupka iz zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, koji mogu dovesti do umanjenja štete za deo koji pada na propuste i ponašanja tužioca kao stranke.

8. Koji su kriterijumi za odmeravanje visine neimovinske štete?

Sud je (kao i pravobranilaštvo u postupku pred njim) vezan rešenjem predsednika sudova kojima je utvrđena povreda prava stranke na suđenje u razumnom roku. Drugim rečima, sudija u sporu za pravično zadovoljenje nije ovlašćen da utvrđuje drugačije činjenično stanje od onog koje je navedeno u rešenju predsednika suda. Zbog toga zakonodavac u članu 5. zakona propisuje da rešenje kojim se usvajaju ili odbijaju prigovor i žalba mora biti podrobno obrazloženo i ne sme da utiče na činjenična i pravna pitanja koja su predmet suđenja ili istrage. Proizilazi da ako je sud vezan rešenjem predsednika sudova koje mora biti podrobno obrazloženo, onda se uloga osnovnog suda u postupku pravičnog obeštećenja svodi na odmeravanje visine nematerijalne štete, propisane zakonom, a na osnovu okolnosti i konstatovanih povreda u rešenju predsednika suda, primenom kriterijuma ustanovljenih u praksi Evrops-



skog suda za ljudska prava, Ustavnog suda i merila propisanih ovim zakonom.

U praksi se zapaža da su pojedini sudovi uprkos usvajajućem rešenju predsednika suda, izvodili dokaze, izvršili uvid u predmet i konstatovali da je ipak stranka koja traži pravično zadovoljenje pretežnim delom doprinela nastanku povrede, pa joj to pravo ne pripada. Doprinos stranke dužini trajanja postupka mora da proizilazi ili ne proizilazi iz obrazloženja rešenja predsednika suda o utvrđenoj povredi prava na suđenje u razumnom roku. Doprinos stranke nastanku povrede može se utvrđivati samo iz rešenja predsednika suda i nikako van toga. Zahtev stranke koja je u najvećoj meri doprinela dužini trajanja postupka ne bi mogao biti usvojen, ali o tome je već odlučivao predsednik suda. Parnični sud ne može da dovodi u pitanje pravosnažnu odluku predsednika suda o utvrđenoj povredi prava. Suprotno tome, ima primera da sud u svojoj odluci navodi da je stranka više puta dostavljala podneske, stavljala dokazne predloge, kršila ostavljene rokove i slično. Pitanje je gde je tu uloga suda koji je bio dužan da takvo ponašanje spreči. Očigledno je da je predsednik suda takvo ponašanje suda (kada ne sprečava zloupotrebe procesnih prava stranke) sankcionisao utvrđivanjem povrede prava na suđenje u razumnom roku, pa osnovni sud nema ovlašćenje da svojim slobodnim tumačenjem i uvidom u spis praktično vrši proveru zaključka predsednika suda o osnovanosti zahteva. Ponašanje stranke u postupku, u situaciji kada postoji pravosnažno rešenje predsednika suda o povredi prava na suđenje u razumnom roku, može biti samo od uticaja na odmeravanje visine naknade nematerijalne štete u zakonom propisanom rasponu. Parnični sud će ponašanje stranke koje je navedeno u rešenju predsednika suda o utvrđenoj povredi prava na suđenje u razumnom roku, ceniti kao njen doprinos nastanku povrede i srazmerno tome umanjiti visinu štete, a nikako odbiti tužbeni zahtev u celini.

Pošto je uloga osnovnog suda u ovim postupcima usmerna samo na odmeravanje visine nematerijalne štete, zato su i propisana pravila predviđena za postupke u sporovima male vrednosti. U suprotnom, imali bismo dugotrajne sudske postupke, gubitak vremena, stvaranje novih troškova, zastoj tekućeg postupka i tome slično. Zapaža se da sudovi u ovim postupcima izvode i dokaz saslušanjem stranaka, svedoka i tome slično. To je pogrešno. Iako, tužilac u postupku utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku, koji vodi predsednik suda, nije imao priliku da bude saslušan, on je imao priliku da se žali na rešenje predsednika suda ne samo kada mu je zahtev odbijen, već i kad je usvojen, a pravo na neposredni uvid u predmet pripada predsedniku prvostepenog suda u smislu člana 10. stav 3. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i

predsedniku drugostepenog suda u smislu člana 18. član 4. istog zakona.

Svakako je velika odgovornost na predsednicima sudova i sudijama koje na osnovu godišnjeg rasporeda postupaju u ovim predmetima da u usvajajućim rešenjima o povredi prava na suđenje u razumnom roku daju detaljne razloge, jer je predsednik suda na osnovu člana 10. stav 1. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku dužan da primeni merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku iz člana 4. zakona, što znači da vodi računa o složenosti činjeničnih i pravnih pitanja, ukupnoj dužini trajanja postupka, postupanju suda, javnog tužilaštva ili drugog državnog organa, prirodi i vrsti predmeta suđenja ili istrage, značaju predmeta suđenja ili istrage po stranku, ponašanje stranaka tokom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obaveza, poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonskih rokova za zakazivanja ročišta i glavnog pretresa kao i izradu odluka, i ne samo da primeni, već da ih podrobno navede. Kada obrazloženo rešenje sadrži navođenje svih ovih razloga koji su uticali da do povrede prava na suđenje u razumnom roku dođe, onda prvostepeni sud u parnici za novčano obeštećenje za nematerijalnu štetu nema potrebe niti ovlašćenje, da izvodi druge dokaze i da utvrđuje činjenično stanje. Iz obrazloženja predsednika suda, prvostepeni sud u postupku za pravično novčano obeštećenje, tj. naknadu nematerijalne štete, ima činjeničnu podlogu potrebnu za odmeravanje visine štete.

9. Na koji način i iz kojih sredstava se vrši isplata novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu i naknada imovinske štete?

Novčano obeštećenje za neimovinsku štetu i naknada imovinske štete isplaćuju se iz sredstava budžeta Republike Srbije namenjenih pokriću tekućih rashoda sudova i javnih tužilaštava, od kojih se izuzimaju rashodi za zapoštene i tekuće održavanje objekata i opreme. Neposredno ih isplaćuju sud ili javno tužilaštvo koji su povredili pravo na suđenje u razumnom roku. I ove odredbe ostavljaju nedoumice o tome ko je dužan da izvrši isplatu u slučaju kada su više sudova ili sud i javno tužilaštvo povredili pravo na suđenje u razumnom roku u istom postupku. Pitanje je kome stranka treba da se obrati za isplatu i ko utvrđuje doprinos pojedinih organa u nastanku povrede prava. Jasno je da je tužena Republika Srbija i da je ona pasivno legitimisana kao stranka u postupku. Ali isplata se ne vrši sa nekog posebnog računa predviđenog za te potrebe, već sa računa suda ili javnog tužilaštva koji su izvršili povredu prava, a izrekom presude se ne utvrđuje obim odgovornosti pojedinih organa, ako je više njih doprinelo povredi ovog prava.



ANALIZA ZAKONA O ZAŠTITI PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU, SA POSEBNIM OSVRTOM NA POSTUPAK PO PRIGOVORU ZA UBRZANJE POSTUPKA



Mile Vraneš
sudjiski pomoćnik u
Privrednom sudu u Somboru



Isidora Pozder
sudjiski pomoćnik u
Privrednom sudu u Somboru

Odredbom člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda propisano je da svako tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

Ustav Republike Srbije u članu 32. stav 1. predviđa da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluci o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i optužbama protiv njega.

Radi ostvarivanja Ustavom garantovanih prava, a u skladu sa članom 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u kojem se navodi da svako kome su povredena prava i slobode predviđeni u Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povrede izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu, a koja je na osnovu člana 194. stav 2. Ustava i sama deo pravnog poretku Republike Srbije, Ustav u članu 22. stav 1. propisuje da svako ima

pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajamčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale.

Zakonom o uređenju sudova u pravni sistem Republike Srbije uvedeno je novo pravno sredstvo kojim se štiti Ustavom garantovano pravo građana na pravnu zaštitu u razumnom roku. Ovo pravno sredstvo regulisano je sa svega tri člana (8a, 8b, 8v) kojima je strankama omogućeno podnošenje zahteva za suđenje u razumnom roku obraćanjem neposredno višem суду, uz mogućnost traženja naknade u slučaju povrede tog prava, te je propisana hitnost postupka i shodna primena odredaba kojima se uređuje vanparnični postupak. Ove odredbe Zakona o uređenju sudova primenjivale su se od 22.5.2014. godine do stupanja na snagu aktuelnog Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, odnosno do 31.12.2015. godine.

Broj ustavnih žalbi i dužina trajanja postupaka pred Ustavnim sudom Republike Srbije, kao i činjenica da je Republika Srbija pred Međunarodnim sudom za ljudska prava izgubila veliki broj sporova zbog kršenja prava za suđenje u razumnom roku, te potreba da se na nacionalnom nivou uspostavi



delotvorni pravni lek u vidu donošenja posebnog zakona, glavni su razlozi donošenja Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Predmetni zakon objavljen je u „Službenom glasniku RS”, broj 40 od 7.5.2015. godine, a stupio je na snagu 1.1.2016. godine. Svrha ovog Zakona jeste da pruži sudsку zaštitu prava na suđenje u razumnom roku i time predupredi nastajanje povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku sadrži 37 članova raspoređenih u četiri dela. U prvom delu koji nosi naziv Osnovne odredbe nalaze se odredbe kojima se reguliše predmet i svrha zakona, lica koja mogu pokrenuti postupak zaštite, pravna sredstva kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku i kojima su propisana merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku. U drugom delu, pod nazivom Prigovor i žalba, sadržane su odredbe o pravnim sredstvima zaštite, i to odredbe o sadržini prigovora, njegovog podnošenja sudu, načinu odlučivanja o prigovoru koji može biti bez ispitnog postupka ili u ispitnom postupku, te naložima sudiji ili javnom tužiocu koji sprovodi istragu u slučaju kada je prigovor usvojen. U ovom delu reguliše se i pravo na novi prigovor. Drugi deo obuhvata i odredbe o žalbi koje se tiču žalbenih razloga, roka za izjavljivanje, nadležnosti za odlučivanje bez ispitnog postupka ili posle ispitnog postupka, naloga javnom tužiocu koji sprovodi istragu, ostalih pravila o postupku po žalbi i slučaja isključenja žalbe. U trećem delu naslovlenjem kao Zahtev za pravično zadovoljenje sadržane su odredbe kojima se regulišu pitanja ko stiče pravo na pravično zadovoljenje, pod kojim uslovima i koje su vrste pravičnog zadovoljenja. Četvrti deo pod nazivom Prelazne i završne odredbe sadrži odredbe koje regulišu odnose između Zakona o uređenju sudova i ovog zakona u pogledu njegove primene, prestanak važenja pojedinih odredaba drugih zakona, mogućnost poravnjanja u slučaju kada se vodi postupak pred Evropskim sudom za ljudska prava u odnosu na Srbiju, kao i odredba o stupanju zakona na snagu.

U daljem toku izlaganja posebno ćemo se osvrnuti na odredbe Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku koje se tiču postupka po prigovoru radi ubrzavanja postupka, kao pravno sredstvo koje predstavlja novinu u našem pravnom sistemu.

Jedno od tri pravna sredstva predviđenih Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku, jeste prigovor radi ubrzavanja postupka (prigovor).

Postupak u kome se štiti pravo na suđenje u razumnom roku počinje podnošenjem prigovora. Stranka podnosi prigovor sudu koji vodi postupak ili sudu pred kojim se vodi postupak ako smatra da je javni tužilac povredio njeno pravo i pravo na podnošenje prigovora ima svaka stranka u sudsakom postupku, što uključuje i izvršni postupak, svaki učesnik po zakonu kojim se uređuje vanparnični postu-

pak, oštećeni u krivičnom postupku, kao i privatni tužilac i oštećeni kao tužilac samo ako su istakli imovinsko-pravni zahtev, s tim da javni tužilac kao stranka u krivičnom postupku nema pravo na suđenje u razumnom roku. Prigovor može da se podnese dok se postupak ne okonča. Postupak po prigovoru vodi predsednik suda, koji i odlučuje o prigovoru. Godišnjim rasporedom poslova predsednik suda može odrediti jednog ili više sudija da pored njega vode postupak i odlučuju o prigovorima. Na osnovu ovih odredaba zakona može se zaključiti da je postupak po prigovoru neka vrsta samokontrole koju sprovodi sud na zahtev stranke u postupku. S druge strane, može se postaviti pitanje adekvatnosti ostvarivanja zaštite prava na suđenje u razumnom roku, imajući u vidu činjenicu da se prigovor podnosi sudu pred kojim se vodi postupak čije se ubrzanje traži, a predsednik suda pred kojim se predmetni postupak vodi treba da doneše odluku o tome da li je povređeno pravo stranke. Iz toga se dalje nameće pitanje objektivnosti i nepristrasnosti predsednika suda i da li će u procesu donošenja odluke o prigovoru predsednik suda usvojiti prigovor ili će po principu kolegjalnosti odlučiti da još uvek nisu ispunjeni uslovi za povredu prava na suđenje u razumnom roku, pa će prigovor odbiti, a neformalnim putem naložiti postupajućem sudiju da u što kraćem roku preduzme odgovarajuće radnje, pa i okonča postupak.

Sam postupak po prigovoru vodi se po pravilima vanparničnog postupka i ne održava se usmena rasprava. Postupak je hitan i ima prvenstvo u odlučivanju. Predsednik suda dužan je da o podnetom prigovoru odluči u roku od 60 dana od dana prijema prigovora. Ovaj postupak je jednostranački i suštinski je deo postupka za čije ubrzanje se prigovor ulaže. Prigovor je usmeren protiv Republike Srbije, koja je u slučaju utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku, a po tužbi podnosioca prigovora, u slučaju da uspe u posebnom postupku za naknadu štete, dužna da mu istu nadoknadi prema odluci nadležnog suda.

U postupku odlučivanja po prigovoru, zakon propisuje usmerenja za sudove koja se uzimaju u obzir prilikom odlučivanja, i to tako što sud uvažava sve okolnosti predmeta suđenja, a pre svega složenost činjeničnih i pravnih pitanja, celokupno trajanje postupka i postupanje suda odnosno drugog državnog organa, zatim prirodu i vrstu predmeta suđenja, značaj predmeta suđenja po stranku, zatim ponašanje stranaka tokom postupka s posebnim osvrtom na poštovanje procesnih prava i obaveza, kao i poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonskih rokova za zakazivanje ročišta i izradu odluka. Dakle, složenost činjeničnih i pravnih pitanja može da opravda dugo trajanje postupka, iz razloga što je optimalno potrebno vreme za okončanje postupka relativna kategorija koju treba procenjivati u svakom konkretnom slučaju, polazeći, na primer, od broja okrivljenih i svedoka, potreba za pribavljanjem mišljenja eksperata kao činjeničnih pitanja, te primene novih i nejasnih zakona i pitanja nadležnosti kao pravnih pitanja.



Kada je u pitanju celokupno trajanje postupka, treba imati u vidu ukupnu dužinu postupka, odnosno postupak se mora posmatrati kao celina od podnošenja inicijalnog akta, a okolnost da je sud prvo postupao, primera radi, u izvršnom postupku a zatim u stečajnom postupku, nema značaja i uzima se kao jedan jedinstven postupak, pa se razumni rok ima računati od podnošenja inicijalnog akta. Kada je reč o ponašanju stranaka tokom postupka, treba voditi računa o tome da li je predlagач doprineo dužem trajanju sudskega postupka, naročito ako svojim radnjama opstruira postupak podnošenjem neosnovanih zahteva za izuzeće postupajućeg sudskeg, podnošenjem neuredne tužbe, predlaganjem odlaganja ročišta radi mirnog rešenja spora a zatim odustajanja od tih predloga. U svim pobrojanim slučajevima krivica za dugo trajanje postupka snosi podnositelj, a ne sud, ukoliko sud nije imao drugih perioda neaktivnosti. Time se lista navedena u zakonu ne iscrpljuje, jer je sudovima dato pravo da osim navedenih, primene i druga merila, shodno okolnostima konkretnog slučaja.

Vrsta odluke zavisi od toga da li se donosi pre ili posle ispitnog postupka. Ispitni postupak propisan je članom 9. zakona i u suštini se sastoji od traženja izveštaja od postupajućeg sudskeg o toku postupka i preduzetim radnjama. Pre ispitnog postupka može se doneti rešenje kojim se prigovor odbacuje ili odbija. Prigovor će se odbaciti zbog odsustva obaveznog elementa, preuranjenosti ili zbog toga što je podnet od neovlašćenog lica, s tim da protiv rešenja o odbacivanju prigovora nije dozvoljena žalba, već stranka može odmah podneti novi prigovor. Prigovor će se odbiti ako se, s obzirom na trajanje postupka, utvrdi da je očigledno neosnovan. Posle ispitnog postupka donosi se rešenje kojim se prigovor usvaja i utvrđuje povreda prava i nalaže preduzimanje procesnih radnji u cilju ubrzanja postupka u roku od 15 dana do četiri meseca od donošenja rešenja, ili se donosi rešenje kojim se prigovor odbija.

Analizirajući odredbu člana 13. stav 2. zakona, koji propisuje da stranka čija je žalba usvojena i stranka čiji je prigovor usvojen, a žalba odbijena, mogu da podnesu novi prigovor odmah posle isteka roka u kome je sudska komisija bio dužan da

preduzme delotvorne procesne radnje, može se zaključiti da podnositelj ima mogućnost da nakon svega četiri meseca od usvajanja prvobitnog pravnog sredstva, pod uslovom da nije postupljeno po usvajajućoj odluci, podnese suštinski isti prigovor, bez obzira što je o identičnoj pravnoj stvari već rešeno. Kako postupiti po novom prigovoru? Predviđeni rok od najduže četiri meseca za preduzimanje procesnih radnji u cilju ubrzanja postupka najčešće nije dovoljan da se usvajajuća odluka sproveđe, imajući u vidu da realizacija takve odluke ne zavisi samo od suda pred kojim se predmetni postupak vodi, već i od postupanja kako državnih tako i drugih organa na čiji rad sud objektivno ne može da utiče, kao na primer zakazivanje prodaje imovine u stečajnom postupku, postupanje Agencije za licenciranje stečajnih upravnika, rešavanje postupaka kod Agencije za restituciju, postupci pred Republičkim geodetskim zavodom i dr. Iz navedenog stvara se nedoumica u pogledu doношења odluke povodom novog prigovora, da li isti usvojiti bez obzira što se radi o suštinski istoj stvari o kojoj je već odlučeno ili bi takav prigovor trebalo odbaciti pozivajući se na institut presuđene stvari. Dalje se postavlja pitanje da li se na taj način stranci omogućava da svaka četiri meseca ishoduje pravnosnažnu odluku kojom se utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku po istom osnovu i u istom predmetu, te da li na osnovu svake takve odluke može ostvariti pravo na pravično zadovoljenje.

Posmatrajući statistiku rada privrednih sudova u Republici Srbiji od početka primene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, kao i odnos uloženih prigovora za ubrzanje postupka iz svih materija po ovom zakonu, može se uočiti tendencija porasta broja izjavljenih prigovora za ubrzanje postupka, budući da je u 2016. godini ukupno bilo izjavljeno 4305 prigovora, dok je u 2017. godini bilo izjavljeno praktično duplo više prigovora, blizu 9000.

Da li je porast broja uloženih prigovora u direktnoj korelaciji sa napred navedenom mogućnošću stranke da svaka četiri meseca uloži novi prigovor u predmetu u kome je prigovor već usvojen?

Literatura:

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Službeni list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 9/2003, 5/2005, 7/2005 - ispr. i „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br. 12/2010)
- Ustav Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 98/2006)
- Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Službeni glasnik RS”, br. 40/2015)
- Zakon o uređenju sudova („Sl. glasnik RS”, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - dr. zakon, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011 i 101/2013)
- Godišnja statistika za privredne sudove u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu kojom raspolaže Privredni sud u Somboru



PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU



Petar Učajev
advokat u Beogradu

I PRE UVODA

Da bi čitaocima bilo jasnije ovaj autor je septembra 2015. godine pisao tekst pod naslovom „Povreda prava na suđenje u razumnom roku i pravna (ne) jednakost” koji je objavljen u ovom časopisu u novembru 2015. godine, kao i 13.10.2016. godine u časopisu „Danas” u dodatku Biltenu za samoobrazovanje i društvena pitanja, međutim 1.1.2016. godine je stupio na snagu Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku¹⁾ koji je u bitnom drugačije uredio ovu materiju, te je potrebno novo tumačenje sada daleko komplikovanih odredaba.

II UVOD

Najpre da se podsetimo da su pod uticajem odluka Evropskog suda za Ljudska prava, kao i prakse Ustavnog suda Republike Srbije, u pozitivni sistem Republike Srbije unete odredbe koje regulišu povredu prava na suđenje u razumnom roku, te da su one bile propisane Zakonom o uređenju sudova i to članovima 8a, 8b i 8v²⁾.

Razlozi kojima su se zakonodavni organi rukovodili 2013. i 2014. godine bili su preopterećenost Ustavnog suda Ustavnim žalbama u kojima se zahtevalo od tog suda da

utvrди povredu prava na suđenje u razumnom roku, dok razloga za donošenje ovog Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ima dosta, ali po mišljenju ovog autora pre bi se reklo da isti predstavljaju kompromis između zahteva Evropske unije i svakog demokratskog društva sa jedne strane i za sada skromnih finansijskih i pravosudnih mogućnosti Republike Srbije sa druge strane.

III PRAVNA REGULATIVA

A) Opšte

Zakon se odnosi na dužinu trajanja postupaka nezavisno od činjeničnog stanja koje je potrebno u svakom postupku utvrditi, odnosno pravnih stavova koje je potrebno zauzeti, odnosno samo se ispituje i sankcioniše rad suda u pogledu dužine trajanja postupka u građanskim i krivičnim postupcima, odnosno javnog tužilaštva prilikom sprovođenja tužilačke istrage.

Popisana pravna sredstva su:

1. **prigovor radi ubrzanja postupka,**
2. **žalba i**
3. **zahtev za pravično zadovoljenje.**

Merila kojima se sud rukovodi prilikom odlučivanja su sve okolnosti predmeta suđenja, pre svega složenost činjenič-

¹⁾ Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku „Službeni glasnik RS”, br. 40/2015 od 7. maja 2015. godine, stupio na snagu 1. januara 2016. godine.

²⁾ Prestale da važe članom 36. Zakona o zaštiti prava na suđenje.



nih i pravnih pitanja, celokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužilaštva ili drugog državnog organa, priroda i vrsta predmeta suđenja ili istrage, značaj predmeta suđenja ili istrage po stranku, ponašanje stranaka tokom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obaveza, zatim poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonski rokovi za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka.

B) Prigovor i žalba

Vrlo bitna stvar je da se prigovor i žalba mogu podneti samo u toku trajanja postupka (kako prvostepenog tako i drugostepenog), ali ne i po njegovom završetku.

Interesantan je član 5. stav 3. Zakona koji propisuje da rešenje o usvajanju ili odbijanju prigovora ili žalbe mora biti *podrobno obrazloženo*. Imajući u vidu da svaka sudska odluka mora biti obrazložena, odnosno dozvoljeno je izostaviti obrazloženje samo u situaciji gde su se stranke odrekle prava na pravni lek, nameće se pitanje zbog čega je zakonodavac bio prinuđen da posebno skrene pažnju i insistira na podrobnom obrazloženju. Naime, kako predsednik suda odlučuje o prigovoru ili žalbi, te kako je on u mogućnosti da to svoje ovlašćenje prenese na drugo lice (sudiju) ono što jedino pada na pamet ovom autoru je okolnost da se na ovaj način predsednici sudova na zakonom dozvoljeni način primoravaju da se *podrobno* upoznaju sa svakim predmetom, odnosno da svakom predmetu posvete dužnu pažnju prilikom odlučivanja, što opet posledično ukazuje da nam toga u pravosuđu manjka.

Prigovor i žalba moraju da sadrže sve što bi trebalo da sadrži i svaki podnesak s tim što je bitno napisati i vreme trajanja postupka budući da se nekad godina u broju predmeta ne poklapa sa trenutkom pokretanja postupka. Prigovorom se postupak pokreće i predsednik suda odlučuje u roku od dva meseca od podnošenja i isti može odbaciti, usvojiti ili odbiti.

Odbacuje prigovor ukoliko nema nekog obaveznog elementa zbog čega je onemogućeno da se po njemu postupa, ili ako je prigovor podnело neovlašćeno lice ili ako je preuranjen. Protiv rešenja o odbacivanju prigovora nije dozvoljena žalba.

Ukoliko odbije prigovor ili ne odluči u roku od dva meseca stranka ima pravo žalbe predsedniku neposredno višeg suda u roku od osam dana od prijema rešenja o odbijanju, odnosno u roku od osam dana od isteka dva meseca.

Ukoliko usvoji prigovor predsednik suda određuje i rok u kome je sudija dužan da preduzme naložene procesne radnje, a koji ne može biti kraći od 15 dana, niti duži od četiri meseca, i primeren rok u kome ga sudija izveštava o preduzetim radnjama. U zavisnosti od okolnosti, a posebno ako je postupak hitan, predsednik suda može odrediti prvenstvo u odlučivanju, zatim oduzeti predmet sudiji i dodeliti ga drugom, ako je pravo stranke povređeno zbog preopterećenosti ili dužeg odsustva sudije.

Žalba se može podneti i ako predsednik suda usvoji prigovor, ali u odluci o usvajanju ne ukazuje sudiji ili javnom tužiocu na razloge zbog kojih je povređeno pravo stranke ili ne nalaže sudiji procesne radnje koje delotvorno ubrzavaju postupak, nije određen pravilno rok, ili ukoliko sudija ili tužilac ne postupaju po nalozima predsednika suda.

Žalba se podnosi predsedniku suda koji je odlučivao o prigovoru, dok o žalbi odlučuje predsednik neposredno višeg suda, dok protiv odluke predsednika Vrhovnog kasacionog suda odlučuje veće od troje sudija tog suda.

Odluke po žalbi mogu biti iste kao i po prigovoru, odnosno može se odbaciti, usvojiti ili odbiti, i moraju se doneti u roku od 30 dana od podnošenja.

Žalba se odbacuje ako je nepotpuna (nepotpisana ili se ne može utvrditi šta se njome pobija), ako ju je podnelo neovlašćeno lice, ako je preuranjena, neblagovremena, ako se lice odreklo prava na žalbu ili ako je povuklo žalbu, ili nema pravni interes za nju. Protiv rešenja o odbacivanju žalbe nije dozvoljena žalba.

Žalba se može usvojiti te se pobijano rešenje može preinaciti, ili se može odlučiti o prigovoru, naložiti predsedniku suda da oduzme predmet od postupajućeg sudije i dodeli ga drugom u rad, ili ako je žalba podneta zato što predsednik suda nije odlučio o prigovoru, može doneti rešenje i postupati kao predsednik suda kojem je podnet prigovor.

Žalba se odbija ako je trajanje postupka kratko, odnosno ako nije povređeno pravno na suđenje u razumnom roku.

Protiv rešenja donetog po žalbi nije dozvoljena žalba.

V) Zahtev za pravično zadovoljenje

Pravično zadovoljenje pripada stranci kojoj je pozitivno rešeno o prigovoru ili žalbi i stiče pravo na isto nakon isteka rokova u kojem su sudovi dužni da postupe po nalogu predsednika suda iz prigovora, odnosno od prijema usvajajuće odluke po žalbi.

Vrste pravičnog zadovoljenja su:

- 1) pravo na isplatu novčanog obeštećenja za **neimovinsku štetu** koja je stranci izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku u iznosu od 300,00 do 3.000,00 evra po predmetu u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu NBS-a na dan isplate;
- 2) pravo na objavljanje pismene izjave Državnog pravobranilaštva kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku (Pravobranilaštvo može predložiti stranci da joj, umesto isplate novčanog obeštećenja, izda i objavi pismenu izjavu u vidu vansudskega poravnjanja koja se objavljuje u Službenom glasniku kojom se utvrđuje da joj je bilo povređeno pravo), a kod teže povrede prava na suđenje u razumnom roku može, na zahtev stranke da izda i objavi pismenu izjavu, kao i da stranci isplati novčano obeštećenje;



3) pravo na objavljivanje presude kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku (Kod teže povrede prava na suđenje u razumnom roku sud može, o svom trošku, na zahtev stranke da doneše i objavi presudu kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo, kao i da joj dosudi novčano obeštećenje).

Bitna napomena je da je odgovornost Republike Srbije za neimovinsku i imovinsku štetu izazvanu povredom prava na suđenje u razumnom roku objektivna, dok su pravobranilaštvo i sudovi vezani rešenjima predsednika sudova kojima je utvrđena povreda prava stranke na suđenje u razumnom roku.

Objektivna odgovornost koja podrazumeva odgovornost bez obzira na krivicu i obavezanost suda i pravobranilaštva rešenjima kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku su se negde i podrazumevali, ali samo normiranje toga je, po mišljenju ovog autora, odlična stvar učinjena u korist građana Republike Srbije.

Pokušaj poravnjanja sa Pravobranilaštвом:

Stranka **može** da podnese Pravobranilaštву predlog za poravnanje u roku od šest meseci od dana kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje, s tim da stranka mora nvesti da li traži isplatu novčanog obeštećenja ili izdavanje i objavljivanje pismene izjave Pravobranilaštva kojom se utvrđuje da je bilo povređeno njeno pravo na suđenje u razumnom roku, ili i jedno i drugo.

Postupak pred pravobranilaštвом traje dva meseca od dana prijema predloga za poravnanje, te ako sporazum bude postignut, on se zaključuje kao vansudsko poravnanje sa snagom izvršnosti (izvršna isprava).

Stranka je slobodna da u svako doba pismeno odustane od pokušaja poravnjanja.

Tužba za novčano obeštećenje i prepostavke za tužbu

Stranka može da podnese **tužbu protiv Republike Srbije** za novčano obeštećenje u roku od jedne godine od dana kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje.

Tužba nije dozvoljena dok traje pokušaj poravnjanja sa Pravobranilaštвом, niti ako su stranka i Pravobranilaštvo zaključili poravnanje, dok se u postupku pred sudom shodno primenjuju odredbe o sporovima male vrednosti Zakona o parničnom postupku.

Mesno je nadležan osnovni sud na čijem području tužilac ima prebivalište, boravište ili sedište, a ako tužilac nema prebivalište, boravište ili sedište u Republici Srbiji, mesno je nadležan osnovni sud koji ima sedište u mestu sedišta suda koji je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku.

Revizija nije dozvoljena.

Tužba za naknadu imovinske štete

Stranka može da podnese tužbu protiv Republike Srbije za naknadu **imovinske štete** izazvane povredom prava na suđenje u razumnom roku, u roku od jedne godine od dana kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje, prema pravilima Zakona o obligacionim odnosima i merilima Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Isplata novčanog obeštećenja i naknade imovinske štete

Novačano obeštećenje i naknadu imovinske štete isplaćuje sud ili javno tužilaštvo koji su povredili pravo na suđenje u razumnom roku, dok sredstva za isplatu novčanog obeštećenja i naknadu imovinske štete obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, u okviru sredstava koja su namenjena pokriću tekućih rashoda sudova i javnih tužilaštava, od kojih se izuzimaju rashodi za zaposlene i tekuće održavanje objekata i opreme.

Zakon je predviđao i mogućnost poravnjanja i tužbe u toku postupka koji stranka vodi pred Evropskim sudom za ljudska prava

Lica koja su Evropskom суду за ljudska prava podnela predstavku zbog toga što smatrali da je povređeno njihovo pravo na suđenje u razumnom roku, o kojih nije doneta odluka o prihvatljivosti ili osnovanosti, mogu u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona da podnesu Pravobranilaštву predlog za poravnanje o novčanom obeštećenju, uz navođenje datuma predaje predstavke Evropskom суду за ljudska prava i broja predstavke u predlogu za poravnanje. Zaključeno poravnanje predstavlja izvršnu ispravu.

Umesto predloga za poravnanje ili pošto odustane od pokušaja poravnjanja, stranka može u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu zakona da podnese tužbu za novčano obeštećenje protiv Republike Srbije nadležnom sudu.

IV PROBLEMI U PRAKSI

Kao i kod primene svakog „novog“ zakona koliko god se zakonodavac trudio da bude precizan prilikom formulisanja članova ipak ne može da predviđa sve što se može pojavit kao problem. Problemi prilikom tumačenja pojedinih odredaba pojavili su se odmah po stupanju na snagu zakona, dok je po mišljenju ovog autora, za neke tumačenje još uvek u toku, a za neke zauzet pogrešan stav.

a) Poteškoće prilikom utvrđivanja kome podneti prigovor radi ubrzanja postupka

Često se predmet fizički nalazi u jednom sudu, npr. Društvenom po žalbi, dok stranka ne zna da li joj pravo



na suđenje u razumnom roku povređuje prvostepeni ili drugostepeni sud pa sledstveno tome ne zna ni kom predsedniku suda da pošalje prigovor, a što je bitno radi utvrđivanja stvarne nadležnosti za odlučivanje po prigovoru.

Preovladava sudska praksa da je bitno utvrditi pred kojim sudom se predmet vodi u trenutku podnošenja prigovora, a što negde znači da je potrebno utvrditi gde se fizički predmet nalazi³⁾.

Dalje, ukoliko se sud kojem je prigovor podnet oglasi stvarno nenađešnim stranka nema pravo da podnese žalbu, odnosno ista nije dozvoljena te će je sud odbaciti, dok će sud tim istim rešenjem da ustupi predmet stvarno nadležnom sudu.

U konkretnom slučaju čak je postupajući sud dao pouku o pravnom leku te uputio stranku da je protiv rešenja o oglašavanju stvarno nenađešnim dozvoljeno izjaviti žalbu, ali kako je to bilo pogrešno, drugostepeni sud je postupajući po toj žalbi istu odbacio, jer zakon takvu mogućnost ne dozvoljava.

Ono što je takođe u konkretnom slučaju bilo sporno, a o čemu se drugostepeni sud prilikom odlučivanja nije ni osvrnuo (jer je odbacivanje žalbe procesna stvar i sud ne ulazi u meritum), je okolnost da je podnositelj prigovora naveo da se predmet fizički nalazi kod suda koji se oglasio nenađešnim, te da je sud pogrešio. Međutim kako ne postoji pravo na žalbu, stranci jedino preostaje da se nada da će prvostepeni sud (kojem je predmet upućen) da izazove sukob nadležnosti koji bi rešio Vrhovni kasacioni sud.

Međutim, sve je to dugotrajan proces sa neizvesnim ishodom, te se stranci više isplati da podnese novi prigovor.⁴⁾

b) Merila za ocenu trajanja suđenja u razumnom roku

Imajući u vidu da sud mora da uzme u obzir sva merila, odnosno sve okolnosti predmeta suđenja, a pre svega složenost činjeničnih i pravnih pitanja, celokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužilaštva ili drugog državnog organa, priroda i vrsta predmeta suđenja ili istrage, značaj predmeta suđenja ili istrage po stranku, ponašanje stranaka tokom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obaveza, zatim poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonski rokovi za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluka, i da odluku o tome mora posebno da obrazloži sama činjenica neodlučivanja suda u roku od npr. devet meseci od prijema spisa nije dovoljan dokaz da je stranci povređeno pravo.

Naravno radi se o odredbi Zakona o parničnom postupku kojom je propisano da ukoliko ne drži raspravu, drugostepeni sud je dužan da odluči najkasnije u roku od devet meseci od dana prijema spisa u drugostepeni sud.

Međutim, iako je propisan zakonom taj rok se smatra instruktivnim, dakle cilnjim, pa je i postupanje sudova usmeno ka postizanju istog i on kao takav može služiti kao kriterijum za ocenu rada suda u okviru razmatranja jednog od propisanih merila iz odredbe člana 4. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku postupanja suda tokom celokupnog postupka.⁵⁾

Dalje, imajući u vidu da je stranka u obavezi da u prigovoru radi ubrzanja postupka navede podatke o svim pojedinačnim postupcima koji čine jedinstveni postupak namirenja, vreme trajanja i podatke o predmetu suđenja koji ukazuju na to da sud nepotrebno kasni sa odlučivanjem, predsednik suda će rado odbiti isti, ako npr. niste sve postupke pojedinačno i detaljno navodili.

Naime, u konkretnom slučaju navodi se da ni prigovor ni žalba ne sadrže podatke o izvršnom postupku koji je, kako se tvrdi, podnositelj prigovora vodio, i to ni broj izvršnog spisa (pa ni datum kada je podnet predlog za izvršenje) ni vreme trajanja postupka, niti podatke o predmetu iz kojih se može zaključiti da je u tom postupku sud nepotrebno kasnio. Predlagač jeste dostavio podatke o parničnim postupcima koje je vodio ali su prema podacima samog prigovora u tim postupcima presude donete 2.2.2005. godine, 27.3.2006. godine i 16.7.2007. godine. Kako je postupak stečaja pokrenut 28.4.2010. godine to u nedostatku podataka o vođenom izvršnom postupku (podataka u smislu odredbe člana 6. stav 1. tačka 6. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku), nije bilo moguće utvrditi jedinstvo parničnog, izvršnog i stečajnog, postupka već na osnovu podataka prigovora proizilazi da je vođen parnični postupak koji u odnosu na datum pokretanja stečajnog, prema stanju u spisima, sa stečajnim ne čini jedinstven postupak.⁶⁾

v) Troškovi postupka

U postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku stranka ne plaća sudsku takšu, a što je potvrđeno sudskom praksom⁷⁾.

Odredbom iz člana 3. stav 2. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku propisano je da stranka ne plaća sudsku takšu u postupcima u kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku.

³⁾ Rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu R4r- 9/16 od 17.2.2016.

⁴⁾ Rešenje Apelacionog suda u Novom sadu, R4g. 1/16 od 23.3.2016)

⁵⁾ Rešenje Privrednog apelacionog suda R4 P 38/16 od 21.11.2016.

⁶⁾ Rešenje Privrednog apelacionog asuda Rž St 191/16 od 23.9.2016.

⁷⁾ Rešenje Apelacionog suda u Novom Sadu, R4g. 4/16 od 23.2.2016.



Međutim, ostavljajući po strani okolnost da se ne plaća sudska taksu postavlja se pitanje da li stranka ima pravo na troškove koje plati advokatu.

Naime, stranka, pod pretpostavkom da se radi o nepravniku, nije dovoljno vična da sama sastavi prigovor, a kamoli eventualnu. Pitanje je da li uopšte zna za mogućnost da ubrza svoje višegodišnje postupke koje vodi, te bi nekakva besplatna brošura ili pamflet o tome znatno pomogla. Obraćajući se advokatu stranka mora istom da plati sastav podneska. Budući da je u pitanju vanparnični postupak, a kako ga sam zakon definiše, advokatska tarifa za sastav podneska iznosi 30.000,00 dinara.

Međutim, sudovi takve troškove stranci ne priznaju, odnosno sudska praksa je po tom pitanju kolebljiva.

Neki sudovi odbijaju bilo kakvu naknadu u vidu advokatskih troškova, dok neki sudovi dosuđuju naknadu u iznosu od svega 6.000,00 dinara koliko iznosi tarifa za podnesak u najnižoj vrednosti spora.

Po nekim stavovima suda, koji se zaista ne mogu ni pravno ni zdravorazumski objasniti, stranka nema pravo na naknadu troškova, jer se radi „o jednostranačkom postupku“ koji se vodi u interesu predлагаča kao stranke, koji zato sam snosi te troškove, odnosno navodi se da „u ovom postupku nema druge stranke koja bi mogla da naknadi troškove postupka predlagajuću, zbog čega troškove postupka snosi predlagajući, kao učesnik u postupku u čijem interesu se postupak vodi, u smislu člana 28. stav 3. Zakona o vanparničnom postupku, koje odredbe se shodno primenjuju i u postupku za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku“⁸⁾.

Šaljivo gledajući i krivični postupak, ukoliko je oštećena država, predstavlja jednostranački postupak pa egzistira pravo na troškove.

Za takvo postupanje sudova nema zakonitog objašnjenja jer sud samo kaže da stranka nema sudsку taksu, što ne znači da joj se neće priznati troškovi koje je imala za angažman advokata povodom pisanja potrebnih akata, a na koje opet tumačenjem odredaba zakona o vanparničnom postupku u vezi Zakona o parničnom postupku (Glava XII), koji se supsidijarno primenjuju, naravno da ima pravo.

g) Poravnanje pred Pravobranilaštvo

Interesantna je sudska praksa sudova u Novom Sadu koji različito postupaju kada je u pitanju činjenica pokušaja poravnjanja sa Pravobranilaštvo.

Naime, jednom praksom navodi se da o zahtevu za pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku najpre odlučuje javno pravobranilaštvo, pa

tek ako ono ne postigne poravnanje sa strankom, stranka može da podnese tužbu суду за novčano obeštećenje. Takvo rešenje se obrazlaže činjenicom da su o zahtevima za pravično zadovoljenje nadležni da odlučuju Pravobranilaštvo i sudovi, ali ne istovremeno, te da najpre odlučuje Pravobranilaštvo, pa tek ako ono ne postigne poravnanje sa strankom, stranka može da podnese tužbu za novčano obeštećenje, odnosno da pokušaj poravnjanja stranke i Pravobranilaštva jeste pozitivna procesna pretpostavka za dozvoljenost tužbe. U odsustvu te pretpostavke, sud odbacuje tužbu ako stranka prethodno nije pokušala da se poravna sa Pravobranilaštvo i uspela da se poravna u roku od dva meseca od kada je Pravobranilaštvo primilo njen predlog za poravnanje (član 24. stav 3. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku).⁹⁾

Takva praksa zaista nije vredna nekog ozbiljnijeg komentiranja budući da naslov ispred člana 24. zakona glasi: „Pokušaj poravnjanja s Pravobranilaštvo i mogućnost podnošenja predloga za poravnanje“, zatim u prvom stavu tog člana piše: „Stranka **moe** da podnese predlog...“, dok poslednji stav glasi: „Stranka je slobodna da u svako doba pismeno odustane od pokušaja poravnjanja.“ Za jezičko tumačenje navedenih normi nije potrebno nikakvo pravničko znanje jer onaj koji iole poznaje jezik zna da ukoliko bi nešto predstavljalo procesnu pretpostavku bez koje se ne može pokrenuti parnični postupak onda bi to svakako moralno negde da bude i navedeno, ili makar da se prilikom formulisanja članova koriste izrazi poput „stranka je **dúžna** da pokuša poravnanje“, a ne potencijal „moe“.

Sreća je da je taj isti sud naknadno, tri dana kasnije, utvrdio da se „Pravo na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koja je stranci izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku ostvaruje nakon što bude utvrđena povreda ovog prava, poravnanjem sa Državnim pravobranilaštvo ili tužbom u parničnom postupku pred osnovnim sudom“. Navodi se da se odredbama čl. 23-30. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, pravo na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koja je stranci izazvana povredom prava na suđenje u razumnom roku ostvaruje, nakon što bude utvrđena povreda ovog prava, poravnanjem sa Državnim pravobranilaštvo ili tužbom protiv R.S. u parničnom postupku pred osnovnim sudom.¹⁰⁾

Nezavisno od ispravljene sudske prakse pri sudovima u Beogradu preovladava stanovište da je ipak potrebno najpre se obratiti Pravobranilaštvo radi poravnjanja pa tek ako ne uspe onda tužbom суду, iz nepoznatih razloga ovom autoru, a prema proverenim izvorima kolega advokata.

⁸⁾ Rešenje Privrednog apelacionog suda Rž St 184/17 od 14.2.2017.

⁹⁾ Rešenje Apelacionog suda u Novom Sadu, R4g. 4/16 od 23.2.2016.

¹⁰⁾ Rešenje Apelacionog suda u Novom sadu, R4g. 9/16 od 26.2.2016



UMESTO ZAKLJUČKA

Sporno je da li će se ujednačiti praksa postupanja u konkretnim primerima i na koji način, ukoliko se uopšte ujednači, iako za to postoji obaveza Vrhovnog kasacionog suda.

Takođe, predsednici sudova dosuđuju, ako uopšte prihvate prigovor ili žalbu (što nerado čine), svega iznos od 300,00 evra, dok su ovom autoru potpuno nepoznati primeri gde je dosuđen iznos preko navedenog, a čvrsto veruje da preko 1.000,00 evra nikad nikome nije dosuđeno, a kamoli 3.000,00 evra.

Sporno je i rešenje Zakona da je pasivno legitimisana za tužbu za obeštećenje samo Republika Srbija bez preciziranja organa, dok prema zahtevima Zakona o izvršenju i obezbeđenju (član 300.) **mora**, u postupka izvršenja, da se kao dužnik navede i direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava zbog čijeg rada je nastalo potraživanje koje se namiruje, te njegov jedinstven broj ili račun preko koga posluje, matični broj i PIB, što je sve teško utvrditi. •

Beograd 8. mart 2018. godine



**ZBIRKA SUDSKIH ODLUKA
SUDOVA OPŠTE I POSEBNE
NADLEŽNOSTI, ODABRANE
SENTENCE ZA 2017. GODINU**





PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU I UTICAJ PRAKSE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

Marija Nikolić
Privredni sud u Beogradu
Sudski pomoćnik

Pravo na suđenje u razumnom roku predstavlja pravo učesnika u sudskom postupku da sud odluči o njegovim pravima i obavezama u što kraćem vremenskom periodu i bez nepotrebnog odugovlačenja. Ovo pravo je zaštićeno i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava koja u članu 6. u sklopu prava na pravično suđenje propisuje pravo svakog lica u građanskom ili krivičnom postupku na „pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku”.¹⁾ Praksa Evropskog suda za ljudska prava nam pokazuje da je upravo ovo pravo jedno od ljudskih prava čija se povreda najčešće utvrđuje u presudama ovog suda. Odavde vidi se da je ovo pitanje od izuzetne važnosti kako za zaštitu ljudskih prava, tako i za poverenje stanovnika jedne zemlje u njen pravosudni sistem. Sve zemlje koje su ratifikovale ovu Konvenciju u svoje pravne sisteme predvidele su zaštitu ovog prava, tačnije većina pravnih sistema pravo na suđenje u razumnom roku uzdiže na rang ustavnog prava, a posebnim zakonima reguliše njegovu zaštitu.

Srbija je Konvenciju za zaštitu ljudskih prava ratifikovala 03. marta 2004. godine, a Ustavom iz 2006. godine je u okviru prava na pravično suđenje predviđeno i pravo na suđenje u razumnom roku.²⁾ Ove ustavne odredbe su prvi

put bliže regulisane Zakonom o uređenju sudova, a kasnije Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Takođe, treba pomenuti da Zakon o parničnom postupku predviđa pravila čiji je prevashodni cilj upravo ubrzavanje parničnog postupka, pa samim tim i sprečavanje povrede prava na suđenje u razumnom roku, a ta pravila su pravila koja se tiču: određivanja vremenskog okvira parnice, koncentraciju procesne građe i dostavljanje.³⁾

Uticaj prakse Evropskog suda za ljudska prava

Srbija je izgubila pred Evropskim sudom za ljudska prava brojne sporove koji su protiv nje vođeni zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Jedna od prvi presuda u kojoj je utvrđeno dugo trajanje postupka jeste presuda V. A. M. protiv Srbije, doneta 13. marta 2007. godine, koja je pokazala da podnositeljka u parničnom postupku, tj. porodičnom sporu, nije imala delotvoran pravni lek za ubrzavanje postupka. Presudom je utvrđena povreda člana 6. stav 1, čl. 8. i 13. Konvencije. U presudi V. A. M. protiv Srbije

¹⁾ Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava; Rim, 4. novembra 1950.

²⁾ Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006)

³⁾ Zakon o parničnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US i 55/2014)

Evropski sud za ljudska prava zaključio je da u pravnom sistemu Srbije građani nemaju na raspolaganju „delotvorni pravni lek” radi zaštite „prava na suđenje u razumnom roku” koje je garantovano članom 13. Konvencije („pravo na delotvorni pravni lek pred domaćim vlastima”) u vezi s članom 6. stav 1. Konvencije („pravo na suđenje u razumnom roku”).⁴⁾

Nepostojanje delotvornog pravnog leka sa sličnom argumentacijom kao u pomenutom predmetu utvrđeno je i u presudama Ilić protiv Srbije od 9. oktobra 2007, Mačić i dr. protiv Srbije od 30. oktobra 2007, ZIT protiv Srbije od 27. novembra 2007, Namet od 8. decembra 2009. godine. Dakle, u nizu predmeta različite prirode utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku, pri čemu je u nekim slučajevima utvrđeno da je parnični postupak dugo trajao (npr. V. A. M.), dok je u predmetu EVT do povrede došlo zbog dugog i neefikasnog postupka izvršenja, i nepostojanja delotvornog pravnog leka.

Uzrok koji je doveo do toga da se pred Evropskim sudom za ljudska prava vodi veliki broj sporova bio je upravo taj što izuzev ustanove žalbe, pravo na suđenje u razumnom roku gotovo nikako nije bilo štićeno u Republici Srbiji do 2013. godine. Tačnije, njegova zaštita skromno se помињala u Zakonu o uređenju sudova i Zakonu o sudijama, u normama koje uređuju nadzorna prava predsednika suda i predsednika neposredno višeg suda, ili nadzorna prava Ministarstva pravde, delom u odredbama o disciplinskoj odgovornosti sudija itd. Iz navedenog sledi da, izuzev ustanove žalbe, stranka nije imala gotovo nikakva prava da sama zahteva zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, već se to prepuštao sudskej upravi i njihovoj diskrecionoj oceni, a na koji nedostatak je kroz svoje odluke ukazao Evropski sud za ljudska prava i na taj način doprineo da se zaštita ovako važnog prava reguliše posebnim propisom.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku

Iz napred navedenih razloga 2015. godine donet je objavljen Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, a isti je stupio na snagu i počeo da se primenjuje 01. januara 2016. godine. Ovaj zakon je od izuzetnog značaja jer se nije u Srbiji prvi put detaljno i potpuno uređuje zaštita ovog prava, i isti se odnosi kako na krivični, parnični i vanparnični postupak, tako i izvršni postupak i istragu u krivičnom postupku koju sprovodi javni tužilac. Titular prava na suđenje u razumnom roku je svaka stranka u ovim postupcima,

odnosno učesnik vanparničnog postupka, kao i oštećeni, privatni tužilac i oštećeni kao tužilac u krivičnom postupku, ali samo pod uslovom da su istakli imovinskopopravni zahtev. Bitno je pomenuti da Zakon izričito ne predviđa „razuman rok”, već propisuje da će se, prilikom ocene osnovanosti pravnog sredstva uloženog radi zaštite prava na suđenje u razumnom roku, u obzir uzeti sve okolnosti slučaja, a pre svega: složenost činjeničnih i pravnih pitanja; celokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužioca ili drugog državnog organa; priroda i vrsta predmeta suđenja ili istrage; ponašanje stranaka tokom postupka, a posebno poštovanje procesnih prava i obaveza; značaj predmeta suđenja ili istrage za stranku. Naime, zakonodavac je okolnosti za procenu trajanja suđenja uskladio sa standardima koje koristi Evropski sud za ljudska prava, a sve u cilju predupiranja budućih eventualnih tužbi pred Evropskim sudom.⁵⁾ Sredstva koja zakon predviđa su sledeća:

- 1) prigovor radi ubrzavanja postupka
- 2) žalba
- 3) zahtev za pravično zadovoljenje

Prigovor

Prigovor se može podneti samo dok se postupak ne okonča i rešenje o prigovoru ne sme da utiče na pravna i činjenična pitanja koja su predmet suđenja ili istrage. Rešenje koje donosi nadležni organ, bilo da se predlog usvaja bilo odbija, mora biti podrobno obrazloženo. Propisana je i sadržina prigovora, koji pored elemenata koje mora sadržati svaki podnesak, mora sadržati i podatke o vremenu trajanja postupka (uključujući i vreme trajanja istrage koju sprovodi javni tužilac), o predmetu suđenja ili istrage koji pokazuju da sudija ili javni tužilac nepotrebljivo odgovarači sa postupkom. Prigovor radi ubrzavanja postupka se podnosi sudu koji vodi postupak, odnosno pred kojim se vodi postupak, ako lice smatra da je javni tužilac povredio njegovo pravo, dok sâm postupak po prigovoru vodi predsednik suda koji o njemu i odlučuje. Predsednik suda je dužan da o prigovoru odluci u roku od dva meseca. U postupku po prigovoru se ne održava usmena rasprava, a predsednik suda može bez istražnog postupka da prigovor odbaci kao neuredan ili odbije kao neosnovan. Protiv rešenja o odbacivanju prigovora nije dozvoljena žalba. Ako u ovom trenutku ne odbaci ili odbije predlog, predsednik suda je dužan da pokrene istražni postupak i to tako što će zahtevati od postupajućeg sudije (predsednika veća ako se radi o zbornom suđenju) ili javnog tužioca da mu dostavi izveštaj, u kome će se ovaj izjasniti o svim okolnostima, u roku ne dužem od 15

⁴⁾ <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/presude-protiv-srbije>

⁵⁾ Snežana Andrejević, Pravo na pravično suđenje – Razumnji rok, Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku prema izveštaju CEPEJ-a;



dana. Predsednik suda može zahtevati i da mu se dostave spisi predmeta ako smatra da ih treba proučiti. Rešenjem kojim utvrđuje povredu, predsednik suda ukazuje sudiji ili javnom tužiocu na razloge zbog kojih je povređeno ovo pravo i nalaže im procesne radnje koje delotvorno ubrzavaju postupak. Ovim rešenjem sudija ujedno i ostavlja rok od 15 dana do četiri meseca u kome ga sudija obaveštava o preduzetim radnjama. Izuzetno, predsednik suda može predmet oduzeti sudiji i dodeliti ga drugom.

Žalba

Stranka ima pravo na žalbu ako je njen prigovor odbijen ili ako predsednik suda o njemu ne odluci u roku od dva meseca od dana prijema prigovora. Takođe, žalba se može podneti i ukoliko sudija ili javni tužilac ne postupe u skladu sa nalogom iz rešenja kojim je prigovor usvojen. Rok za podnošenje žalbe je osam dana, računajući od dana kada je stranka stekla pravo žalbe. Žalba se podnosi predsedniku suda koji je odlučivao o prigovoru, ali je ovaj, zajedno sa spisima predmeta, odmah dostavlja predsedniku neposredno višeg suda. Ako se postupak, u kome stranka smatra da je njeno pravo na suđenje u razumnom roku povređeno, vodi pred Vrhovnim kasacionim sudom, o žalbi odlučuje veće sastavljenod tri sudije Vrhovnog kasacionog suda. Predsednik neposredno višeg suda može rešenjem žalbu odbiti i potvrditi prvostepeno rešenje; usvojiti žalbu i preinačiti prvostepeno rešenje; usvojiti žalbu i odlučiti o prigovoru ili usvojiti žalbu i dostaviti je nadležnom javnom tužiocu.

Zahtev za pravično zadovoljenje

Zahtev za pravično zadovoljenje je pravo lica, čija je povreda prava na suđenje u razumnom roku pravnosnažno utvrđena, da od države zahteva određenu vrstu naknade za povredu njegovog prava i to u vidu:

- 1) prava na isplatu novčanog obeštećenja za neimovinsku štetu koja je stranci izazvana ovom povredom

(visina obeštećenja može biti od 300 do 3.000 EUR u dinarskoj protivvrednosti);

- 2) prava na objavljinje pismene izjave Državnog pravobranilaštva kojom se utvrđuje da je stranci bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku;
- 3) prava na objavljinje presude kojom se utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Stranka može ovo svoje pravo ostvariti na dva načina: poravnanjem sa Državnim pravobranilaštвом (dalje: Pravobranilaštvo) ili podnošenjem tužbe za novčano obeštećenje. Stranka može podneti predlog za poravnanje Pravobranilaštву u roku od šest meseci od kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje. U predlogu ona navodi da li želi isplatu novčanog obeštećenja ili objavljinje pismene izjave ili i jedno i drugo. Pravobranilaštvo ima rok od dva meseca da pokuša da sklopi sporazum o poravnanju sa strankom i pri tom je dužna da se kreće u visini novčanog obeštećenja koje je propisano zakonom. Stranka može u svakom trenutku da odustane od pokušaja poravnjanja. Ako stranka ne inicira pregovore ili od njih odustane može u roku od godinu dana od dana kada je stekla pravo na pravično zadovoljenje da podnese tužbu protiv Republike Srbije.⁶⁾

Zaključak

Prema najnovijem Izveštaju Evropske Komisije o napretku Srbije, sprovođenje pravde u Srbiji je i dalje sporo, odnosno trajanje postupaka i broj starih predmeta i dalje predstavljaju ozbiljan problem. Međutim, ne sme se zanemariti činjenica da su postupci pred pravosudnim organima ranijih godina u proseku trajali oko 400 dana, dok se nakon početka primene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku taj broj spustio na 253 dana.

Literatura

- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava; Rim, 4. novembra 1950. godine;
- Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006);
- Zakon o parničnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US, 74/2013 - odluka US i 55/2014);
- Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. glasnik RS”, br. 40/2015);
- Snežana Andrejević, *Pravo na pravično suđenje - Razumno rok, Kriterijumi za ocenu povrede prava na suđenje u razumnom roku prema izveštaju CEPEJ-a*;
- <http://www.vk.sud.rs/sr-lat/presude-protiv-srbije>

⁶⁾ Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. glasnik RS”, br. 40/2015);



SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU KAO PRAVNI STANDARD I VREME TRAJANJA POSTUPKA KAO NAJBITNIJE MERILO ZA NJEGOVU PRIMENU

Pane Marjanović¹⁾
Sudijski pomoćnik

1. Uvodno izlaganje

Polazna tačka u razmatranju ove teme je vreme trajanja pravnog odnosa. Protekom vremena nastupaju različite posledice u pravnom životu. Pravni odnosi nastaju, razvijaju se i prestaju. S obzirom na vremenski aspekt, *pravne odnose* delimo na trenutne i trajne. Trenutni su oni koji, kao što sama reč kaže, traju kraći period vremena (npr. nekoliko sekundi, minuta ili časova). Kupovina namirnica široke potrošnje je primer trenutnog pravnog odnosa. Ovaj odnos se zbog svoje učestalosti vrši rutinski i njegovi učesnici često nisu svesni pravnog karaktera odnosa u koji stupaju. Trajni pravni odnosi se zasnivaju i traju duži period vremena, koji se meri, mesecima, godinama i duže. Kupovina može biti trenutni, ali i trajni pravni odnos ako se npr. ugovori isplata cene na rate. Svi navedeni primeri pravnih odnosa su materijalno-pravne prirode. Sa druge strane, procesni odnosi, koji se zasnivaju između državnog organa i drugih učesnika u postupku, su trajne prirode. U sudskom postupku utvrđuju se činjenice bitne za donošenje odluke o predmetu spora. To je *kognitivni postupak²⁾* ili postupak saznanja činjenica, koji po prirodi stvari ne može da se okonča za kratko vreme. Ako sudski postupak ne mo-

že trenutno da se završi, postavlja se pitanje koliko suđenje može da traje, odnosno kakve su posledice neprimereno dugog trajanja sudskog postupka. Za razliku od trenutnih pravnih odnosa, učesnici procesnih odnosa su svesni trajno-pravnog karaktera tog odnosa i vremenom „trpe” postupak koji nepotrebno dugo traje.

2. Vreme trajanja sudskog postupka

Sudski postupak je opšti pojam koji označava različite vrste postupaka u kojima sud odlučuje o pravima i obavezama pravnih subjekata, kao i njihovoj odgovornosti. Sem retkih izuzetaka, zakonodavac ne propisuje konkretnе rokove za okončanje sudskih postupaka.³⁾ Pošto se unapred ne može znati, ni okvirno predvideti, koliko će dugo da traje suđenje, zakonodavac je odustao od koncepta propisivanja konkretnih rokova. Jedna takva norma bila bi mrtvo slovo na papiru, jer dužina trajanja suđenja zavisi od slučaja do slučaja. Nekad zbog složenosti predmeta suđenje mora dugo da traje, dok u „jednostavnim” predmetima postupak može brže da se okonča. U oba slučaja sud ima obavezu da postupak sproveđe na brz i efikasan način, bez odugovlaženja.

¹⁾ Napomena: u radu su izraženi lični stavovi autora.

²⁾ Borivoje Poznić i Vesna Rakić Vodinelić, *Građansko procesno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999. godine.

³⁾ Odredba člana 195. stav 3. Zakona o radu („Sl. glasnik RS”, br. 24/2005), propisivala je da spor pred nadležnim sudom pravnosnažno okončava u roku od šest meseci od dana pokretanja spora. Ova odredba prestala je da važi stupanjem na snagu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o radu („Sl. glasnik RS”, br. 75/2014).



Ono što je obaveza suda to je istovremeno pravo stranaka.⁴⁾ Konkretizujući obavezu suđenja u razumnom roku, zakonodavac je različitim zakonima propisao *dužnost suda da blagovremeno okonča sudski postupak*.⁵⁾ Upotrebatim ovog pravnog standarda u propisivanju dužine trajanja sudskog postupka, stvaraju se uslovi da se u pojedinačnom slučaju, s obzirom na njegove okolnosti, oceni da li je prekoračena granica suđenja u razumnom roku. Da bi se pravni standard pravilno primenio potrebno je poznavati suštinu pravnog standarda i tehniku primene⁶⁾ opšte pravne norme.

3. Pojam pravnog standarda

U teoriji prava i u pravnoj praksi, pravni standard se naziva i „kaučuk” pravilo. Ovaj naziv se upotrebljava da bi se na slikovit način objasnila suština pravne norme koja jezički nije dovoljno određena, odnosno jasna, a čija primena zavisi od okolnosti konkretnog slučaja.⁷⁾ Zbog svoje fleksibilnosti, koja se ogleda u sposobnosti primene pravnog standarda od slučaja do slučaja, stekao je epitet „kaučuk” pravila. Za razliku od egzaktnih pravnih normi, čije se pravo značenje utvrđuje već prilikom prvog čitanja, pravne standarde odlikuje izvesni stepen neodređenosti u značenju. Zakonodavac koristi tu pravnu tehniku da reguliše društvene odnose, jer je život dinamičnija pojava od prava. Budući da se svi društveni odnosi ne mogu uvek regulisati egzaktnim pravnim normama, da se unapred ne mogu predvideti sve životne situacije, koje se pravno regulišu i da bi zbog pravne sigurnosti trebalo obezbediti trajanje propisa, zakonodavac često koristi pravne standarde prilikom uređenja društvenih odnosa. Njihov broj nije mali i redovno se sreću u svim oblastima prava⁸⁾.

4. Primena pravnog standarda

Po svojoj prirodi *pravni standard je opšta pravna norma*. Primena opšte pravne norme u teoriji prava se naziva *pravnom tehnikom*, koja se sastoji iz nekoliko operacija. Prvo se detaljno utvrde okolnosti konkretnog slučaja, zatim se utvrđeno činjenično stanje podvede pod odgovarajuću opštu pravnu normu, nakon čega se izvodi zaključak o pravnim posledicama.⁹⁾ Tehnika primene pravnog standarda suštinski se ne razlikuje od primene bilo koje druge opšte pravne norme. U praksi, ipak, vlada mišljenje da je jednostavnije primeniti opštu pravnu normu, koja ima jasno određenu dispoziciju, nego pravni standard. Opšta pravna norma sa jasno određenom dispozicijom nedvosmisleno propisuje pretpostavke ili uslove za njenu primenu. Za razliku od jasnih normi, pravni standard, kao što je navedeno, odlikuje neodređenost značenja. *Ni teorija ni praksa ne mogu da sveobuhvatno definisu značenje i omeđe primenu bilo kog pravnog standarda*. Teorijska znanja su korisna za razumevanje pravnog standarda, ali nisu dovoljna, jer ne obuhvataju sve moguće slučajevne. To nikako ne znači da se u praksi pravni standardi paušalno primenjuju. Naprotiv, primena pravnog standarda zavisi od slučaja do slučaja, dakle, sud prvo utvrđuje sve okolnosti konkretnog događaja, a zatim vrši ocenu činjeničnog stanja sa stanovišta pravnog standarda.

5. Pravo na suđenje u razumnom roku

Pravo na suđenje u razumnom roku deo je kompleksnog prava na pravično suđenje, koje je zajemčeno Ustavom Republike Srbije i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁰⁾ Pošto se unapred ne može propisati trajanje sudskog postupka, *pravo na suđenje u*

⁴⁾ Odredbom člana 32. stav 1. Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006), propisano je da svako ima pravo da nezavisan, zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluci o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje, koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i optužbama protiv njega.

⁵⁾ Odredbom člana 14. stav 1. Zakona o krivičnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 72/2011 ...), propisano je da je sud dužan da krivični postupak sproveđe bez **odugovlačenja** i da onemogući svaku zloupotrebu prava usmerenu na odugovlačenje postupka. Odredbom člana 10. stav 1. Zakona o parničnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 72/2011 ...) propisano je da stranka ima pravo da sud odluci o njenim zahtevima i predlozima u razumnom roku.

⁶⁾ Andrija Gams i Ljiljana Đurović, *Uvod u građansko pravo*, Narodna knjiga, Beograd, 1988. godine.

⁷⁾ Na primer, na jedan način se ceni **savesnost** lekara koji u noćnim uslovima i po lošem vremenu hitno interveniše na mestu saobraćajne nesreće u odnosu na lekara koji u zdravstvenoj ustanovi pruža lekarsku pomoć. To što lekar iz prvog primera nije oprao ruke pre početka lekarske intervencije na pacijentu koji je životno ugrožen, nema isti značaj kao kad bi taj propust napravio lekar u zdravstvenoj ustanovi.

⁸⁾ Odredbom člana 12. Zakona o obligacionim odnosima („Sl. list SFRI”, br. 29/78 ...), propisano je da u zasnivanju obligacionih odnosa i ostvarivanju prava i obaveza iz tih odnosa strane su dužne da se pridržavaju načela **savesnosti** i **poštenja**. Odredbom člana 6. stav 1. Porodični zakon („Sl. glasnik RS”, br. 18/2015 ...), propisano je da je svako dužan da se rukovodi **najboljim interesom** deteta u svim aktivnostima koji se tiču deteta.

⁹⁾ Borivoje Poznić i Vesna Rakić Vodinelić, *Građansko procesno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1999. godine.

¹⁰⁾ Odredbom člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Sl. list SCG - Međunarodni ugovori”, br. 9/2003, 5/2005 i 7/2005 i „Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br. 12/2010 i 10/2015), između ostalog, propisano je da svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.



*razumnom roku jemči se pravnim standardom.*¹¹⁾ Zaštita tog prava pruža se u sudsakom postupku, u kome se ceni da li je došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku. Sud ocenu vrši na osnovu merila propisanih *Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku*¹²⁾ (dalje: Zakon). Merila nisu takstativno propisana, niti su navedena po svom značaju. Zakonodavac se iz praktičnih razloga opredelio za egzemplarno propisivanje merila, jer se unapred ne mogu predvideti sve okolnosti koje mogu uticati na vreme trajanja suđenja. Zbog toga dolazi u obzir i primena tzv. neimenovanih merila. Ovakvo *normiranje merila* logična je posledica pravne prirode prava na suđenje u razumnom roku, čija primena zavisi od okolnosti pojedinačnog slučaja. Bez obzira što zakonodavac nije naveo merila po svojoj važnosti, ipak bi jednom merilu, po prirodi stvari, trebalo dati prednost u primeni.¹³⁾ To je *vreme trajanja sudskega postupka*, jer od te činjenice zavisi odluka suda o prigovoru za ubrzanje postupka i o eventualnoj povredi prava na suđenje u razumnom roku.

6. Vreme trajanja postupka

Kao što je navedeno, unapred se ne može predvideti koliko dugo će trajati sudsakom postupak.¹⁴⁾ Stranke imaju pravo da izjave *prigovor za ubrzanje postupka* ako smatraju da se suđenje odgovlači ili da im je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku. Svrha tog pravnog sredstva je da se ubrza suđenje i da se predupredi povreda prava na suđenje u razumnom roku.¹⁵⁾ Odluka o prigovoru za ubrzanje postupka prvenstveno zavisi od celokupne dužine trajanja suđenja.¹⁶⁾ U tom smislu potrebno je praviti razliku između sudskega postupka koji u celini ne traje nerazumno dugo, ali u kome se kasni sa suđenjem, i suđenja koje očigledno nerazumno dugo traje. U oba slučaja prepostavljamo da se „krivicom“ suda kasni sa suđenjem.

6.1. SUDSKI POSTUPAK KOJI U CELINI NE TRAJE NERAZUMNO DUGO ALI U KOME SE KASNI SA SUĐENJEM U POJEDINIM FAZAMA

U ovom slučaju da bi se otklonile posledice kašnjenja u suđenju, dovoljno je usvojiti prigovor i naložiti procesnu radnju kojom se ubrzava suđenje. Prigovor se usvaja zbog neblagovremenog suđenja kako bi se otklonili razlozi kašnjenja i nastavilo suđenje. Pošto suđenje u celini ne traje nerazumno dugo, nema razloga da se pored usvojenog prigovora „automatski“ utvrdi povreda prava na suđenje u razumnom roku. *Nije svaka neblagovremena podobna da prouzrokuje povredu prava na suđenje u razumnom roku*, što se može videti na sledećem primeru. Prepostavimo da je prvostepeni opšti parnični postupak okončan na brz i efikasan način za šest meseci, da je u drugostepenom postupku u propisanom roku doneta odluka o žalbi, ali da je za tri meseca prekoračen rok za izradu odluke i ekspedovanje.¹⁷⁾ Primenom merila celokupnog trajanja postupka dolazi se do zaključka da suđenje ne traje nerazumno dugo i da se kašnjenje u izradi odluke može otkloniti usvajanjem prigovora i nalaganjem sudiji izvestiocu da u određenom roku izradi odluku. Time se ostvaruje i cilj Zakona. Ako bi se pored usvojenog prigovora utvrdila povreda prava na suđenje u razumnom roku, uprkos činjenici da sudsakom postupak ne traje nerazumno dugo, postavilo bi se pitanje opravdanosti odluke suda u delu u kome se deklariše povreda prava na suđenje u razumnom roku. Drugim rečima, zašto bi se utvrđivala povreda prava na suđenje u razumnom roku u sudsakom postupku, koji traje u granicama razumnog roka, ako se nalaganjem delotvorne mere može otkloniti kašnjenje u suđenju i preduprediti povreda prava na suđenje u razumnom roku. Pitanje se postavlja zbog „neusklađenosti“ odredbe člana 10. stav 2. Zakona¹⁸⁾ sa svrhom prigovora za ubrzanje postupka.

¹¹⁾ Odluka Vrhovnog kasacionog suda Rž g 331/14 od 10.12.2014. godine.

¹²⁾ Odredbom člana 4. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), propisano je da pri odlučivanju o pravnim sredstvima kojim se štiti pravo na suđenje u razumnom roku uvažavaju se sve okolnosti predmetnog suđenja, pre svega složenost činjeničnih i pravnih pitanja, celokupno trajanje postupka i postupanje suda, javnog tužilaštva ili drugog državnog organa, priroda ili vrsta predmeta suđenja ili istrage, značaja predmeta suđenja ili istrage po stranku, ponašanje stranke tokom postupka, posebno poštovanje procesnih prava i obaveza, zatim poštovanje redosleda rešavanja predmeta i zakonski rokovi za zakazivanje ročišta i glavnog pretresa i izradu odluke.

¹³⁾ Odluka Vrhovnog kasacionog suda Rž g 141/14 od 05.11.2014. godine.

¹⁴⁾ U odluci *Donnadieu v. France* od 07.02.2006. godine, stav 46, Evropski sud za ljudska prava u Strazburu izrazio je stav o okvirnoj dužini trajanja parničnog postupka u tri stepena kroz formulu 3+2+1.

¹⁵⁾ Odredbom člana 1. stav 2. Zakona, propisano je da je svrha zakona da se pruži sudska zaštita prava na suđenje u razumnom roku i time predupredi nastajanje povrede prava na suđenje u razumnom roku.

¹⁶⁾ Odluka Vrhovnog kasacionog suda Rž g 440/15 od 15.01.2016. godine i odluka Evropski sud za ljudska prava u Strazburu, *Delcourt v. Belgium*, 17.01.1970, st. 25-26.

¹⁷⁾ Odredbom člana 397. ZPP, propisano je da je drugostepeni sud dužan da vrati spise prvostepenom sudu u roku od 30 dana od donošenja odluke.

¹⁸⁾ Odredbom člana 10. stav 2. Zakona, propisano je da predsednik suda nakon ispitnog postupka, rešenjem prigovor odbija ili ga usvaja i utvrđuje povredu prava na suđenje u razumnom roku.



Naime, primena navedene odredbe Zakona u koliziji je sa proklamovanom svrhom prigovora za ubrzanje postupka.¹⁹⁾ Jezičkim tumačenjem te odredbe utvrđuje se njeno nedvosmisleno značenje da se obavezno utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku ako je osnovan prigovor za ubrzanje postupka, što je u suprotnosti sa svrhom prigovora i ciljem Zakona. Doslovna primena jezičkog tumačenja navedene odredbe, bez uzimanja u obzir celokupnog trajanja suđenja, mogla bi da u praksi dovede do „formalizma“ u odlučivanju i „komercijalizacije“ prava na suđenje u razumnom roku. Ove negativne pojave se mogu izbeći ako se ima u vidu svrha i cilj prigovora za ubrzanje postupka (*ratio legis*). Svrha prigovora je da se postupak ubrza i da se predupredi povreda prava na suđenje u razumnom roku. Utvrđivanju povrede prava na suđenje u razumnom roku pristupa se tek ako postupak u celini nerazumno dugo traje.

U navedenom primeru bio bi osnovan prigovor za ubrzanje žalbenog postupka (to jest izradu odluke), ali strankama ne bi bilo povređeno pravo na suđenje u razumnom roku, jer suđenje u celini traje manje od dve godine. Odlučujući o prigovoru, sud će naložiti delotvornu mjeru kojom se ubrzava žalbeni postupak, ali neće utvrditi povredu prava na suđenje u razumnom roku, jer suđenje očigledno traje u granicama razumnog roka.

Dakle, *prigovorom se na prvom mestu otklanaju kašnjenja i neblagovremenosti u suđenju*. Usvajanjem prigovora se predupređuje povreda prava na suđenje u razumnom roku. Isto tako, utvrđivanje povreda prava na suđenje u razumnom roku ne sme da bude nužan uslov od koga zavisi odluka o prigovoru. Takvo shvatanje bi, takođe, vodilo jednoj vrsti „formalizma“, jer bi podrazumevalo da se tolerišu evidentna kašnjenja u suđenju, iz razloga što sudske postupke u celini ne traje nerazumno dugo.

6.2. SUĐENJA KOJA OČIGLEDNO NERAZUMNO DUGO TRAJU

U pojedinim slučajevima sudske postupci traju godinama, čak i decenijama.²⁰⁾ Nažalost, to nisu izolovani slučajevi i po pravilu *sud je odgovoran za nerazumno dugo trajanje*

suđenja. Samo trajanje sudskega postupka govori u prilog zaključka da je strankama povređeno pravo na suđenje u razumnom roku. U ovim slučajevima sud utvrđuje povredu prava na suđenje u razumnom roku, dok mera za ubrzanja postupka nalaže ako se i dalje neblagovremeno sudi. *Prigovorom za ubrzanje postupka se otklanaju aktuelna kašnjenja u suđenju, a utvrđivanjem povrede prava na suđenje u razumnom roku ostvaruje se prepostavka za naknadu štete prouzrokovane povredom tog prava*. Ni u ovom slučaju se ne može „po inerciji“ usvajati prigovor za ubrzanje postupka samo zato što je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku. Takva mera bi bila *suvršna* ako sud u sadašnjoj fazi suđenja blagovremeno postupa. *Prepostavka za usvajanje prigovora je aktuelna neblagovremenost u suđenju*. Nema razloga da se nalaže ubrzanje postupka ukoliko sud blagovremeno i ažurno postupa, dovoljno je utvrditi povredu prava na suđenje u razumnom roku, što je uslov za otklanjanje posledica prouzrokovanih povredom prava. Naime, u praksi su pod „posebnom pažnjom“ nerešeni stari predmeti²¹⁾ u kojima su određeni rokovi²²⁾ za hitno okončanje postupka, pa ako stranka izjavi prigovor nema razloga da se ubrzava postupak ako se već ubrzano sudi.

7. Zaključak

Odluka o prigovoru za ubrzanje postupka, donosi se na osnovu svih okolnosti pojedinačnog slučaja. U zavisnosti od utvrđenih činjenica pristupa se primeni merila za ocenu suđenja u razumnom roku. Primenom merila celokupne dužine trajanja postupka utvrđuje se da li postupak u celini nerazumno dugo traje. Ako postupak ne traje nerazumno dugo, a uočeno je kašnjenje u suđenju, primenjuju se preostala merila radi donošenja pravilne odluke o prigovoru. Prigovor se usvaja ukoliko je sud odgovoran za neblagovremeno suđenje, ali se ne utvrđuje povreda prava na suđenje u razumnom roku, jer suđenje traje u granicama razumnog roka. Ako suđenje u celini traje nerazumno dugo i ako nema objektivnih okolnosti, koje bi opravdale dužinu trajanja postupka, utvrđuje se povreda prava na suđenje u razumnom roku. Mera za ubrzanje postupka nalaže se ako je potrebno otkloniti aktuelna kašnjenja u suđenju. •

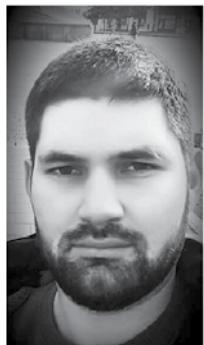
¹⁹⁾ Član 1. stav 2. Zakona.

²⁰⁾ Rešenje Vrhovnog kasacionog suda Rž g 784/19 od 14.12.2017. godine.

²¹⁾ Član 12. Sudskog poslovnika („Sl. glasnik RS“ broj 98/06...)

²²⁾ Program rešavanja starih predmeta.





ZAŠTITA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

Nenad Jovanović
advokatski pripravnik

Pravo na suđenje u razumnom roku pripada korpu su prava na pravično suđenje. Koliki se značaj daje ovom pravu govori činjenica da je u većini pravnih poredaka ovo pravo podignuto na rang ustavnog prava. Ustav Republike Srbije propisuje da svako ima pravo da nezavisan, nepristrasan i zakonom već ustanovljen sud, pravično i u razumnom roku, javno raspravi i odluči o njegovim pravima i obavezama, osnovanosti sumnje koja je bila razlog za pokretanje postupka, kao i optužbama protiv njega.¹⁾ Odredba slične sadržine propisana je i članom 32. Ustava Crne Gore.²⁾

Sve do nedavno pitanju povrede prava da organ postupka blagovremeno i u što kraćem roku reši o pravu ili obavezama stranke nije davan dovoljan značaj. Ovaj problem je aktuelizovan kada se Republika Srbija našla u vrhu liste među državama protiv kojih je podneto najviše predstavki pred Evropskim sudom u Strazburu zbog kršenja ljudskih prava i sloboda. Prilikom donošenja prvih presuda u korist podnositaca predstavki, Evropski sud za ljudska prava je konstatovao da u Republici Srbiji ne postoji delotvoran mehanizam za ubrzanje sudskog postupka. Jedini način da

stranka prigovori na predugo trajanje postupka jeste obraćanje Ustavnom судu preko ustanovne žalbe.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o uređenju sudova³⁾ ova oblast biva prvi put detaljnije regulisana, da bi dve godine kasnije konačno bio usvojen Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku⁴⁾ (dalje : Zakon). Poredeњa radi, Crna Gora je donela Zakon sa istovetnim nazivom još 2007. godine⁵⁾, dok je u Republici Hrvatskoj ova oblast uređena još Zakonom o sudovima iz 2005. godine.⁶⁾

Svrha donošenja ovog Zakona jeste, pre svega, sprečavanje nastanka povrede prava na suđenje u razumnom roku. Drugim rečima, zakonodavac je želeo da učesnicima u postupku obezbedi delotvorno pravno sredstvo koje bi primoravalo stranku da svojim aktivnim delovanjem utiče da se postupak okonča u što kraćem roku. Ukoliko bi pravo stranke na suđenje u razumnom roku, i pored korišćenja pravnih sredstava koje Zakon pruža bilo povređeno, zakonodavac je predviđao pravo na isplatu novčane naknade, kao moralne satisfakcije i pravičnog zadovoljenja, zbog pretrpljene povrede.

¹⁾ Vid. čl. 32 Ustava Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006)

²⁾ Vid. čl. 32 Ustava Crne Gore („Sl. list CG”, br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I – XVI)

³⁾ „Sl. glasnik RS”, br.101/2013 od 20. novembra 2013. godine

⁴⁾ „Sl. glasnik RS”, br. 40/2015

⁵⁾ „Sl. list CG”, br. 11/2007

⁶⁾ „Narodne novine”, br. 150/2005



Prema članu 3. Zakona pravna sredstva koja stoje stranci na raspolanjanju su prigovor radi ubrzavanja postupka (dalje: prigovor), žalba i zahtev za pravično zadovoljenje. Međutim, ako pođemo od jezičkog tumačenja citirane odredbe, može se postaviti pitanje da li su žalba i zahtev za pravično zadovoljenje *pravna sredstva* kojima se štiti pravo na suđenje u razumnom roku. Iako za prigovor nema dileme da to jeste pravno sredstvo za zaštitu ovog prava, žalba ipak, u prvom redu, predstavlja redovni pravni lek koji stranci stoji na raspolanjanju i koji će stranka, po pravilu, koristiti u slučaju da nije zadovoljna odlukom Predsednika suda (ili sudije koje on odredi) donetom povodom izjavljenog prigovora radi ubrzanja postupka. Primarni cilj žalbe, kao pravnog sredstva, jeste ukazivanje na nepravilnosti koje prvostepenu odluku čine nezakonitom, a sve u cilju zaštite određenog ljudskog prava, u ovom slučaju prava na pravično suđenje. Dakle, žalbom, kao pravnom sredstvom, ne štiti se neposredno pravo na pravično suđenje, već se stranci omogućuje da to svoje pravo u postupku delotvorno koristi.

Kada je reč o zahtevu za pravično zadovoljenje, može se postaviti isto pitanje - da li je ovde reč o pravnom sredstvu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ili je, pak, reč o pravnom sredstvu koje stoji na raspolanjanju stranci kojоj je već utvrđena povreda prava? Naime, odredbom člana 22. Zakona određeno je kada se stiče pravo na pravično zadovoljenje. To su slučajevi kada je stranci prigovor usvojen, a koja nije podnela žalbu, zatim kada je stranci žalba odbijena uz potvrđivanje prvostepene odluke kojom je usvojen prigovor i kada je stranci žalba usvojena. Dakle, u sva tri slučajeva traži se ispunjenje istog uslova - utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ostaje nejasno na koji način onda ovo sredstvo služi stranci u cilju *zaštite* prava na pravično suđenje.

Tačno je to da ovo sredstvo posredno vrši pritisak na sudije da nastoje da se postupak okonča u što kraćem roku, po principu procesne ekonomije, tim pre što se sredstva na ime pravičnog zadovoljenja isplaćuju iz budžetskih sredstava suda pred kojim se vodi postupak, ukoliko je reč o isplati novčanog obeštećenja. Međutim, ovo *pravno sredstvo* pre svega ima za cilj da stranci pruži moralnu satisfakciju, a ne može služiti zaštiti prava, u užem smislu te reči. Ovo tim pre što, kako je napred rečeno, stranka stiče pravo na pravično zadovoljenje tek nakon utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ovakva norma je i kontradiktorna samom cilju donošenja zakona, gde je rečeno

da je svrha donošenja zakona da se predupredi nastajanje povrede prava na suđenje u razumnom roku.⁷⁾

Za razliku od zakonskog rešenja u Republici Srbiji, zakoni Crne Gore i Republike Hrvatske ne poznaju žalbu kao pravno sredstvo kojim se štiti pravo na suđenje u razumnom roku. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore u članu 3. predviđa zahtev za ubrzanje postupka (tzv. „kontrolni zahtev”), kao i tužbu za pravično zadovoljenje.⁸⁾ Sa druge strane, trenutno važeći Zakon o sudovima Republike Hrvatske u članu 64. sadrži gotovo identično rešenje kao i zakon Crne Gore: predviđen je zahtev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao i zahtev za isplatu primjerene naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.⁹⁾

Ukazaču na još jednu distinkciju koja postoji u zakonskim rešenjima Srbije i Crne Gore. Reč je o postupanju predsednika suda sa neurednim zahtevima.

Odredbom člana 6. Zakona određeno je šta svaki prigovor mora da sadrži. U članu 8. Zakona određena je sankcija za slučaj da prigovor ne sadrži neki od taksativno nabrojanih elemenata - takav prigovor će biti odbačen rešenjem, *protiv koga žalba nije dozvoljena*. Ovakvo zakonsko rešenje se čini nepravičnim iz dva razloga.

Prvo, Zakon ne pravi razliku između podnosioca prigovora koji je stručno lice od neukog lica. Suprotno tome, Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore sadrži veoma dobro pravilo da ako kontrolni zahtev (u našem slučaju: prigovor) ne sadrži potrebne elemente, predsednik suda će uputiti stranku da uredi kontrolni zahtev u roku od osam dana (pod uslovom da podnositelj nije stručno lice, prim.aut.). Ako stranka u ostavljenom roku ne uredi kontrolni zahtev, predsednik suda će doneti rešenje kojim se kontrolni zahtev odbacuje.¹⁰⁾ Ovakvo rešenje poznaje trenutno važeći Zakon o parničnom postupku Republike Srbije¹¹⁾, koji se shodno primenjuje u vanparničnim stvarima. Smatramo da bi rešenje u našem zakonskom tekstu trebalo revidirati u pravcu rešenja koje sadrži zakonski tekst Crne Gore.

Dруго, ne vidi se *ratio legis* propisivanja pravila da žalba protiv rešenja o odbacivanju prigovora nije dozvoljena. Tako rešenje je protivno odredbi člana 36. Ustava RS, kojom je određeno da svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu.

⁷⁾ Vid. čl. 1. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. glasnik RS”, br. 40/2015)

⁸⁾ Vid. čl. 3. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. list CG”, br. 11/2007)

⁹⁾ Vid. čl. 64. Zakona o sudovima („Narodne novine”, br. 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016)

¹⁰⁾ Vid. čl. 13. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku („Sl. list CG”, br. 11/2007)

¹¹⁾ „Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 49/2013 - Odluka US, 74/2013 i 55/2014

Ovakvo zakonsko rešenje bi moglo da bude ozbiljna smetnja u postupku zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Pored grešaka koje se svakodnevno događaju, ovakvo rešenje dozvoljava i arbiternost u odlučivanju o podnetom prigovoru, bez postojanja mogućnosti da podnositelj prigovora izjavi žalbu na takvu odluku, pa čak i da je ona očito nepravilna.

Suprotno našem zakonskom rešenju, u pravnom sistemu Crne Gore ova situacija je rešena na drugačiji način - odredbom člana 24. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Crne Gore određeno je da „stranka može izjaviti žalbu u roku od 8 dana prijema rešenja ili isteka roka za dostavljanje... ako predsednik suda *odbaci* ili odbije kontrolni zahtev....“

Smatramo da je pravičnije zakonsko rešenje koje sadrži Zakon Crne Gore od onog rešenja koje sadrži Zakon Srbije. Takođe, zakonsko rešenje u pravnom sistemu Crne Gore je u skladu sa napred pomenutom odredbom Ustava RS, što nije slučaj sa našim rešenjem.

Pored toga, smatram da naše zakonsko rešenje ne odgovara ni članu 13. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ovom odredbom propisano je da svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lek pred nacionalnim vlastima. Zaštita prava na

suđenje u razumnom roku jeste obezbeđena *de iure*, na normativnom planu. Međutim, svako rešenje propisano pravnim aktom mora biti delotvorno i u praksi, na praktičnom planu. Smatramo da ovakvo zakonsko rešenje treba izmeniti, imajući u vidu obavezu Republike Srbije kao države članice Saveta Evrope da svojim građanima obezbedi *delotvorna* pravna sredstva radi ostvarenja i zaštite svojih građanskih prava.

I pored iznetih primedbi na određena zakonska rešenja, smatramo da je, u načelu, zakonski tekst veoma dobro urađen i da će ostvariti svoju osnovnu funkciju zbog koje je i donet - da spreči povredu prava na suđenje u razumnom roku. To će biti moguće vršenjem *pritiska* na sud od strane stranke podnošenjem prigovora, s jedne strane, te i težnjom suda da u primerenom roku reši predmet kako bi se izbeglo plaćanje odštete stranci iz budžetskih sredstava suda zbog utvrđene povrede prava, s druge strane. Smatramo i da je daleko delotvornije na ovaj način rešiti problem dužine trajanja postupaka, te određenim analizama o broju aktivnih predmeta, te i priliva novih po sudiji u svakom суду i imenovanjem sudija i angažovanjem sudijskih saradnika, nego određenim procesnim rešenjima, koncentraciji dokaza na pripremnom ročištu i *proterivanjem* materijalne istine iz sudske postupaka, da bismo došli u situaciju da sada pravda bude brža, ali nedostižna. •



ПРОБЛЕМ УЈЕДНАЧАВАЊА СУДСКЕ ПРАКСЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У КРИВИЧНО-ПРАВНОЈ МАТЕРИЈИ

Жељко Јовановић

Заменик јавног тужиоца

Прво основно јавно

тужилаштво у Београду

Закон не сме да прави разлику међу грађанима и мора једнако да их третира. Грађани који иду на суд због идентичних чинјеничних околности морају добити исту пресуду. То је битан елеменат правне сигурности и може се рећи кључан, за остваривање принципа владавине права. Основни начин уједначавања судске праксе нижестепених судова, код нас је у раду највишег суда - Врховног касационог суда. Приликом уједначавања судске праксе свакако се треба водити рачуна да се на тај начин не наруши начело независности и самосталности судске власти.

Уједначавање судске праксе је неопходно и због одредби Устава Републике Србије¹⁾ и то члана 32. којим је прописано право на правично суђење, док је одредбом члана 36. Устава прописано право на једнаку заштиту права. Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама или о кривичној оптужби против њега има право на правичну и јавну расправу која се мора спровести у разумном року. У погледу кривичне материје, посебан проблем код уједначавања судске праксе представља и губитак дела надлежности Врховног суда доношењем Закона о судовима из 2008. године, а који је почeo да се примењује 1.1.2010. годи-

не. Наведеним законом систем судова у нашој земљи је добио и среће тигри потпуно нова Апелационе суде, те се проблем неуједначеног поступања у истим стварима у кривичној материји додатно погоршао. Томе је свакако допринела и измена Закона о уређењу судова, који је почeo да се примењује од 1. јануара 2014. године, а који је увео у систем и тзв. „малу апелацију”, те је на тај начин дошло до поделе надлежности апелационих судова са 25 виших судова у земљи, а који сада одлучују о жалбама на пресуду основних судова за кривична дела за које је запрећена новчана казна или казна затвора до пре 20 година, па се на тај начин око 50% предмета оконча правноснажно пред Вишим судовима. Овоме свакако треба додати и промену Законика о кривичном поступку²⁾, који је у пуном обиму почeo да се примењује почев од 1.10.2013. године. Нови Законик о кривичном поступку је донео низ новина. Једна од њих је и промењени положај оштећеног, где је уместо одредбе која је била прописана чланом 61. Законика о кривичном поступку³⁾ којом је било одређено да у случају када јавни тужилац нађе да нема основа да предузме гоњење за кривично дело за које се гони по службеној дужности или када нађе да нема основа

¹⁾ Устав Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 98/2006)

²⁾ Законик о кривичном поступку ("Службени гласник РС", бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014)

³⁾ Законик о кривичном поступку ("Службени лист СРЈ", бр. 70/2001, 68/2002 и "Службени гласник РС". бр. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 49/2007, 20/2009 - др. Закон и 72 од 03.09.2009. године)



да предузме гоњење против неког од пријављених саучесника, дужан је да у року од ооскаам дана о томе обавести оштећеног и да га упути да може сам предузети гоњење. Овако је поступао и суд ако је донето решење о обустави услед одустанка јавног тужиоца од гоњења. Уместо оваквог решења нови Законик о кривичном поступку прописује битно другачије, те је одредбом члана 51. став 1. ЗКП-а, прописано да ако јавни тужилац за кривично дело за које се гони по службеној дужности одбаци кривичну пријаву, обустави истрагу или одустане од кривичног гоњења до потврђивања оптужнице дужан је да у року од ооскаам дана о томе обавести оштећеног и да га поучи да може да поднесе приговор непосредно Вишем тужилаштву. Непосредно виши тужилац ће у року од 15 дана одбити или усвојити изјављени приговор.

Овакво решење новог Законика о кривичном поступку је отворило питање и уједначавања поступања тужилаштва која одлучују по приговору, с обзиром да оштећени више нема могућност преузимања кривичног гоњења пред судом (таква могућност за оштећеног је прописана само у ситуацији када јавни тужилац након потврђивања оптужнице изјави да одустаје од оптужбе, у ком случају ће суд питати оштећеног да ли хоће да предузме кривично гоњење и заступа оптужбу, односно ако исти није присутан на главном претресу суд ће га у року од ооскаам дана о томе обавестити. У досадашњој пракси тужилаштва која одлучују по приговорима се већ дешавало да у предметима који садрже исто чињенично стање и где су кривичне пријаве одбачене по истом основу различито поступа решавајући по приговорима. То се управо и десило у случају када је једно јавно предузеће из Београда, поднело низ кривичних пријава против својих запослених, у правцу кривичног дела Фалсификовање исправе из члана 355. став 2. у вези става 1. Кривичног законика, из разлога јер су проверама утврдили да су приликом заснивања радног односа подносили фалсификоване дипломе о стеченом образовању. Како је већина осумњичених у том предузећу радила дуги низ година (поједини и преко 20 година), већина тих пријава је одбачена од стране основног тужилаштва на основу члана 284. став 1. тачка 2. ЗКП-а, с обзиром да је наступила застарелост кривичног гоњења. Подносилац пријаве је на одлуке у смислу члана 51. ЗКП-а изјављивао приговоре и управо приликом одлучивања по приговорима се уочило неједнако поступање органа који је одлучивао по њима - Вишег јавног тужилаштва. Наме, поједини приговори су усвојени из разлога што су запослени према ставу више инстанце

све време вршили кривично дело, јер су на основу дипломе црпили своја права и обавезе из радног односа, док су поједини приговори усвајани из разлога јер су поједини запослени у току трајања свог радног односа потписивали Анексе уговора о раду, па су на тај начин употребљавали фалсификовану диплому, иако је нису поново физички предавали својој кадровској служби, док су поједини приговори одбијани из разлога што је заузет став да је ниже тужилаштво правилно поступило када је кривичну пријаву одбацило због наступања застарелости. Управо кроз овакав пример се уочава потреба да се и тужилаштва која одлучују по приговорима, укључе у уједначавање праксе свог поступања. Решавање овог питања је веома значајно, нарочито имајући у виду одредбу члаапнаа 36. Устава Републике Србије, којом се јемчи једнака заштита права пред судовима и другим државним органима, имаоцима јавних овлашћења и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.

Но, у погледу уједначавања судске праксе и обезбеђивања јединствене примене права, као што је већ најважније место заузима Врховни касациони суд. Он ту своју обавезу уједначавања судске праксе врши доношењем одлука по захтевима за заштиту заједничкости, усвајањем правних схватања, ставова и закључака, учешћем на састанцима са представницима кривичних одељења апелационих судова, вршењем стручног надзора и контроле рада апелационих судова, и давањем одговора на спорна правна питања нижестепених судова.

Једно од питања које се у нашој судској пракси јавило као веома спорно било је везано за примену начела не бис ин идем, у ситуацијама када су из истог чињеничног - правног догађаја покренути и прекрајни и кривични поступак, а прекрајни поступак се оконча пре кривичног. У судској пракси је било устаљено да се поступци воде и окончавају независно један од другог. Међутим, повод за промену начина поступања наших судова је пресуда Европског суда за људска права у предмету Марести против Хрватске⁴⁾. Наведеном пресудом суд је утврдио да је дошло до повреде члана 6. става 1. Конвенције⁵⁾ којом је прописано право на правично суђење и повреде члана 4. Протокола бр. 7 уз Конвенцију⁶⁾ којом је прописано, да ником не може бити суђено или да нико не може бити кажњен два пута у истој ствари. Повреде наведених чланова Конвенције суд је утврдио из разлога, што је против подносиоца представке а на основу истог чињенично-правног стања настављено вођење кривичног поступка иако су оба по-

⁴⁾ Пресуда Европског суда за људска права у предмету Марести против Хрватске од 05.06.2009. године.

⁵⁾ Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Рим 04.11.1950. године) са додатним Протоколима

⁶⁾ Протокол бр. 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, који је сачињен 22.11.1984. године у Стразбуру.



ступка поднета на основу истог полицијског извештаја. Подносилац захтева је у кривичном поступку који се водио пред Судом Републике Хрватске, приговорио о постојању начела не бис ин идем, но и поред тога жалбени суд је потврдио пресуду којом је он био оглашен кривим и за извршење кривичног дела. Из тог разлога Европски суд за људска права је нашао да је подносиоцу представке било суђено по други пут за исто дело, за које је већ био осуђен пред прекрајним судом. Управо ова пресуда је била повод да наши судови по овом питању промене свој дотадашњи начин поступања, а нарочито због тога што је пресуда у предмету Марести против Хрватске, иако не прва којом је суд установио повреду ових права, била прва пресуда која је донета против неке од држава са простора бивше СФРЈ. Уједначавању домаће судске праксе, која је у почетку заузимала веома различита становишта у ситуацијама где је на истом чињенично правном основу покренути прекрајни и кривични поступак, је имао Врховни касациони суд, који је својим одлукама и кроз одговоре на спорна питања нижестепених судова, у којима је заузео став да ако се у описаним радњама у пресуди донетој у прекрајном поступку и из истог догађаја описују и битни елементи кривичног дела, даље вођење кривичног поступка и доношење пресуде би представљало повреду начела не бис ин идем. Управо овакво поступање највише судске инстанце је пример добре праксе, а у циљу успостављања једнаког поступања у истим или сличним ситуацијама нижестепених судова.

Као још један добар пример уједначавања судске праксе је и решавање значаја процента ТХЦ компоненте у марихуани, односно да ли је неопходно да марихуана као објект радњи кривичних дела Неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога члаапнаа 246. Кривичног законика, Неовлашћено држање опојних дрога из члаапнаа 246а Кривичног законика и Омогућавање уживања опојних дрога из члаапнаа 247. Кривичног законика, у себи садржи више од 0,3% ове компоненте како би представљало опојну дрогу у смислу обележја бића кривичног дела. Републичко јавно тужилаштво је поднело захтев за заштиту законитости против правноснажне пресуде једног од Апелационих судова који је ослободио окривљеног од оптужбе, с обзиром да је нашао да се не ради о опојној дроги, јер је утврђено да се у предметној биљној материји проценат ТХЦ-а налази у количини мањој од 0,3%, те је тиме по ставу РЈТ-а повређен Закон у корист окривљеног. Врховни касациони суд је одлучујући по поднетом захтеву изразио свој правни став, да код кривичних дела у вези са опојном дрогом је битно да ли је врста и варијетет конопље, који може да произведе психоактив-

ну супстанцу ТХЦ у количини већој од 0,3%, тако да ће кривично дело постојати ако је у питању та врста канабиса, без обзира на то, да ли је вештачењем утврђено да биљна материја у конкретном случају, садржи ТХЦ у мањем или већем проценту од 0,3%. Суштина је да је вештачењем потребно утврдити, да ли се ради о врсти и варијетету конопље који може да садржи више од 0,3% ТХЦ-а. Након ове одлуке којом је усвојен захтев РЈТ-а Врховни касациони суд је донео и друге одлуке у којима је потврдио овакав свој став, што је за последицу имало и усаглашавање у поступању нижестепених судова, те се може рећи да се ово питање као спорно у судској пракси више и не поставља.

Поред примера успешног решавања проблема неуједначеног поступања судова, има доста и оних који још увек нису решени, и у којима судови још увек различито поступају, и то како у области материјалног, тако и у области процесног кривичног права.

Као један од примера неједнаког поступања судова у истим или сличним чињенично-правним ситуацијама навешћемо различито поступање судова у погледу кривичног дела Превара из члана 208. Кривичног законика. Наиме, реч је о пресуди Првог основног суда у Београду К. бр. 2289/14 и пресуди Основног суда у Сомбору К. бр. 72/14. У оба случаја окривљенима се стављало на терет да су извршиле кривично дело превара и то на тај начин што су оштећенима представљале да поседују натприродне способности и да истима могу да отклоне „чини“ које су на њих бачене, односно да поседују натприродне способности којима могу да им помогну. И док је Први основни суд у Београду, на основу члана 423. тачка 2. Законика о кривичном поступку донео пресуду којом је ослободио од оптужбе окривљену, која је затим и потврђена од стране Апелационог суда у Београду (с обзиром да је окривљеној стављено на терет извршење кривичног дела Превара из члана 208. став 3. у вези става 1. Кривичног законика, за који облик је запрећена казна затвора до осам година). Први основни суд у Београду је образложио своју одлуку између осталог навео, да обмана код преваре се не може извршити изражавањем само своје наде или веровања у могућност наступања или постојања неких чињеница, као и да изношење свог мишљења о способности или квалитету нечег или неког, о вредности нечег, не може улазити у појам обмане. Према томе, обмана постоји само онда ако се односи на чињенице, а не и на своје мишљење или веровање⁷⁾. С друге стране Основни суд у Сомбору је донео осуђујућу пресуду, која је од стране Вишег суда у Сомбору и потврђена, а на коју је затим поднет захтев за заштиту законитости од стране браниоца окривље-

⁷⁾ Пресуда Првог основног суда у Београду К. бр. 2289/14



не. Одлучујући о поднетом захтеву Врховни касациони суд је донео пресуду Кзз. бр. 1130/2014 којом је одбио наведени захтев. Образлажући своју одлуку ВКС је између осталог навео да из изреке правноснажне пресуде јасно произилази да је окривљена довела у заблуду оштећену лажним приказивањем чињеница да су на оштећену бачене „чини”, и тврђом да она може то отклонити уколико јој оштећена преда злато које има. Надаље, суд је навео и да из радњи које је предузела окривљена јасно произилазе законска обележја кривичног дела Превара из члана 208. став 1. Кривичног законика, с обзиром да је окривљена износила тврђење о постојању одређених чињеница за које је знала да не постоје (да су на оштећену бачене „чини” и да се исте могу скинути уколико јој она преда злато), свесна да ова тврђња оштећену може навести да на штету своје имовине преда управо оно што је окривљена од ње и тражила⁸⁾.

Дакле, на основу сличног чињеничног стања од стране судова су донете различите пресуде, а о једној од њих по захтеву за заштиту законитости је одлучивао и Врховни касациони суд.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Да би се изборио са неуједначеном судском праксом Врховни касациони суд је у априлу 2014. године усвојио План активности ради уједначавања судске праксе. Према споразуму председника апелационих

судова, заједничке седнице четири апелације се одржавају квартално за кривичну и грађанску материју, уз присуство судија ВКС-а. За сваки састанак се кандидују спорна питања и по добијању ставова апелационих судова на састанку се усаглашавају ставови. О питањима о којима се нису усагласили апелациони судови, изјашњава се ВКС на седницама одељења.

Треба додати и да се у оквиру пројекта „Унапређења ефикасности правосуђа”, који се финансира из претприступних фондова ЕУ ради на технолошком унапређењу електронске базе судске праксе. На тај начин ће судијама бити омогућено да лакше претражују постојеће пресуде.

Све чешће се говори и о томе да би судска пракса могла да постане извор права. Управо такво решење је изнело и Министарство правде у својим предлогозима амандмана на Устав Републике Србије а којим се предвиђа и доношење Закона о уједначавању судске праксе, која би на тај начин и формално постала извор права.

Једно је сигурно, да без обзира на који начин ће се уједначавати судска пракса, сигурно је да ти механизми треба да буду ефикасни, а да истовремено не наруше независност правосуђа. •

*Вољом аутора чланак је објављен на ћириличном писму.



⁸⁾ Пресуда Врховног касационог суда Кзз.1130/2014



UTVRĐIVANJE PRAVA SVOJINE KOD UZASTOPNOG RASPOLAGANJA ISTOM NEPOKRETNOSTU



Nebojša Stanković

*Korisnik početne obuke na
Pravosudnoj Akademiji*

Abstrakt:

U redovima koji slede biće obrađena problematika konkurenциje pravnih osnova za sticanje svojine na više puta otuđenoj nepokretnosti, a kroz sagledavanje i prezentovanje relevantne domaće sudske prakse i zakonskih rešenja u našem i uporednom zakonodavstvu, sa osvrtom na načela katastra nepokretnosti od značaja za ovaj rad i svestranom analizom savesnosti sticalaca koji pretenduju na istu nepokretnost.

Ključne reči: sticalac, savesnost, konstitutivnost, nepokretnost, katastar.

1. STICANJE SVOJINE NA OSNOVU PRAVNOG POSLA U NAŠEM PRAVU

U odredbi člana 20. Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa je predviđeno da se pravo svojine stiče po samom zakonu, na osnovu pravnog posla i nasleđivanjem, kao i odlukom državnog organa na način i pod uslovima određenim zakonom. Pravni posao koji predstavlja osnov za sticanje svojine na nepokretnosti može biti kako ugovor (o kupoprodaji, razmeni, poklonu), tako i jednostrani pravni posao. Bitno je da je ovaj pravni posao punovažan i da je usmeren na prenos prava svojine. Ugovor koji je upravljen na prenos prava svojine je formalan ugovor, tako da mora biti sačinjen u pisanoj formi a potpisi ugovarača overeni

kod suda. Ugovori koji nisu zaključeni u propisanoj formi ne proizvode pravno dejstvo. Međutim, sud može da prima pravno dejstvo ugovora o prometu nepokretnosti koji je zaključen u pisanim oblicima, na kome potpisi ugovarača nisu overeni od strane suda, pod uslovom da je ugovor ispunjen u celini ili pretežnim delom, da nije povređeno pravo preče kupovine i da nije povređen prinudni propis.

U pogledu sticanja svojine na osnovu pravnog posla, naše pravo po ugledu na Austrijski građanski zakonik, prihvata tzv. tradicioni kauzalni sistem prenosa svojine, što znači da je za sticanje prava svojine na nepokretnosti na osnovu pravnog posla potreban pored punovažnog pravnog osnova (*iustus titulus*) i zakonit način sticanja (*modus acquirendi*), a to je upis u katastar nepokretnosti. Za zakonodavstva koja usvajaju tradicioni sistem prenosa svojine karakteristično je to da samim zaključenjem ugovora sticalac ne postaje sopstvenik stvari, jer ugovor nema stvarno-pravno dejstvo, već se zahteva i ispunjenje zakonitog načina sticanja kao materijalne prepostavke za sticanje svojine (do upisa budući imalač prava je samo savesni i zakoniti držalač). Zaključenjem ugovora prenosilac (prodavac, poklonodavac) preuzima samo obavezu da prenese pravo svojine na stvari, dok sticalac ima samo obligacioni zahtev prema njemu - da mu nepokretnost preda i dozvoli upis prava u javnim knjigama. Upis u katastar nepokretnosti ima konstitutivni karakter samo ako mu prethodi punovažan i kauzalan pravni osnov za sticanje prava svojine. Konkretno, da bi sâm upis svojine na nepokretnosti bio izvršen, potrebno



je pored postojanja punovažnog pravnog osnova da budu ispunjeni i drugi uslovi: da je prenosilac (tradens) bio vlasnik nepokretnosti koja se prenosi na sticaoca i da je kao takav upisan odnosno predbeležen u katastru nepokretnosti (upisani prethodnik), da je već ili u momentu upisa svojine na nepokretnosti, ista upisana, te da postoji podobna isprava za upis. S obzirom da je najčešća vrsta isprave na osnovu koje se vrši upis svojine u katastar nepokretnosti isprava o pravnom poslu, ona mora biti sačinjena u propisanoj formi i sadržati izričitu bezuslovnu i neoročenu izjavu knjižnog prethodnika da pristaje da se sticalac upiše kao vlasnik nepokretnosti (*clausula intabulandi*). Nakon pravno valjano izvršenog upisa, u korist sticaoca važi oboriva pretpostavka da je on vlasnik nepokretnosti. Onaj ko tvrdi suprotno mora to da dokaže u sudskom postupku. U slučajevima određenim zakonom, svojina i druga stvarna prava na nepokretnostima mogu se steći i pre upisa u katastar nepokretnosti, a upisom proizvode pravno dejstvo prema trećim licima (deklarativnost upisa). Zakonom ustanovljeni izuzeci od konstitutivnog karaktera upisa stvarnih prava u katastar nepokretnosti su u pogledu zaostavštine koja prelazi po sili zakona na ostaviočeve naslednike u trenutku njegove smrti (član 212. Zakona o nasleđivanju), sticanje na osnovu odluke nadležnog organa u momentu pravosnažnosti odluke (rešenja ili presude), na osnovu zakona - momenat kada se ispune njime propisani uslovi (sudska odluka kojom se konstatiše ispunjenost uslova da je neko lice steklo svojinu održajem je deklarativnog karaktera).

2. RELEVANTNA NAČELA KATASTRA NEPOKRETNOSTI

Svrha evidencije nepokretnosti je da se obezbedi pouzdan dokaz o svojini, odnosno drugim pravima na nepokretnostima, i s tim u vezi da se obezbedi sigurnost pravnog prometa, podrazumevajući pod tim pravnu sigurnost titulara već postojećih prava na nepokretnostima, ali i savesnih trećih lica koja se javljaju kao potencijalni titulari.

2.1. NAČELO UPISA

Svojina i druga stvarna prava na nepokretnostima stiču se, prenose i ograničavaju upisom u katastar nepokretnosti (konstitutivnost upisa), a prestaju brisanjem upisa. Pojam upisa podrazumeva ne samo upis prava i same nepokretnosti, već i upis zabeležbe i predbeležbe. Konstitutivno dejstvo upisa je pravilo i podrazumeva da se pravo stiče upisom na osnovu valjanog osnova. Isto pravilo je predviđeno i u pogledu sticanja stvarnih službenosti na osnovu pravnog posla, a danom početka primene Zakona o hipoteci, za hipoteku je bez obzira na osnov nastanka, konstitutivan momenat, takođe upis u nadležni registar. Kao što

je gore istaknuto, u određenim slučajevima prava na nepokretnosti mogu se steći i pre upisa u katastar nepokretnosti. Međutim, i tada se vrši upis da bi se stečeno pravo publikovalo (deklarativnost upisa) i na taj način omogućilo njegovo suprotstavljanje prema svim trećim licima i pravno raspolaganje. Zavisno od toga, da li se dotični pravni odnos zasniva na derivativnom (ugovornom) prenosu ili na originarnom načinu sticanja, upis u katastar nepokretnosti biće konstitutivnog ili deklarativnog karaktera, ali sa istim apsolutnim stvarnopravnim dejstvom (*erga omnes*).

2.2. NAČELO OBAVEZNOSTI

Imalač prava na nepokretnosti obavezan je da podnese zahtev za upis nepokretnosti i prava svojine u katastar nepokretnosti. Upis nepokretnosti i prava svojine vrši se u katastru nepokretnosti i po službenoj dužnosti, u skladu sa zakonom. Rok za obavezu prijavljivanja je ostao isti kao i u starom zakonu, 30 dana od nastanka promene (npr. od zaključenja ugovora o kupoprodaji nepokretnosti). Imalač je uz zahtev dužan da dostavi ispravu za upis koja je osnov za upis promene, odnosno isprave na osnovu kojih se mogu utvrditi nastale promene na nepokretnostima.

2.3. NAČELO JAVNOSTI

Podaci katastra nepokretnosti su javni i svako može tražiti da izvrši uvid u te podatke, pod uslovima određenim Zakonom o državnom premeru i katastru. Niko se ne može pozivati na to da mu podaci upisani u Katastru nepokretnosti nisu bili ili nisu mogli biti poznati, niti to može dokazivati. List nepokretnosti izdaje se imaoču prava, licu koji dokaže pravni interes i državnom organu za vođenje postupka pokrenutog po službenoj dužnosti iz njegove nadležnosti.

2.4. NAČELO POUZDANJA

Podaci o nepokretnostima upisani u katastar nepokretnosti su istiniti i pouzdani i niko ne može snositi štetne posledice zbog tog pouzdanja. Znači, načelom pouzdanja (poverenja) u evidenciju nepokretnosti štite se savesna treća lica koja ne mogu trpeti bilo kakvu štetu zbog činjenice da se registrovano stanje razlikuje od stvarnog stanja nepokretnosti. Javno poverenje u registar nepokretnosti omogućeno je utvrđenjem da savesno postupanje u pravnom prometu ne zahteva ispitivanje vanknjižnog stanja, već samo onog što je upisano u registar. U postupku održavanja katastra nepokretnosti RGZ po službenoj dužnosti ili po zahtevu stranke, ispravlja sve utvrđene greške, nedostatke i propuste u podacima o nepokretnostima, koje se mogu ispraviti u roku od pet godina od dana upisa u održavanju katastra nepokretnosti, ili u roku od pet godina od dana



početka primene katastra nepokretnosti. Po proteku ovog roka, nastupa pretpostavka absolutne tačnosti podataka upisanih u katalog nepokretnosti, te licu koje smatra da je njegovo knjižno pravo povređeno ostaje jedino mogućnost da podnese tužbu za utvrđenje prava, gde u tužbenom zahtevu traži da se utvrdi njegovo pravo svojine u odnosu na lice koje je upisano u katalog nepokretnosti.

3. UOPŠTENO O STICANJU SVOJINE U SLUČAJU VIŠESTRUKOG OTUĐENJA ISTE NEPOKRETNOSTI

Tradicioni sistem prenosa svojine omogućava višestruko raspolažanje istom nepokretnošću, što samo po sebi ne povlači nevažnost kasnije zaključenih ugovora. Obligacioni odnosi zasnovani između prenosioca i više sticalaca potpuno su autonomni, jer u ugovornom pravu važi pravilo „što dva uglave trećega ne veže“ (član 1025 OIZ). Budući da ugovor o prenosu svojine nema stvarnopravno dejstvo, samim zaključenjem kasnijeg ugovora prenosilac ne povređuje pravo prethodnog sticaoca, već će to učiniti ako kasniji sticalac koristeći potonji ugovor o otuđenju iste nepokretnosti izdejstvuje upis u katalog i tako postane vlasnik. Sticalac koji prvi upiše svoje pravo u javne knjige postaje vlasnik stvari, pod pretpostavkom savesnosti.

4. DOMAĆA SUDSKA PRAKSA

Upravo je davanje prioriteta načelu savesnosti, odnosno načelu pouzdanja u javne knjige, određivalo predratnu i jugoslovensku sudske praksu u pogledu utvrđivanja svojine kod višestrukog otuđenja iste nepokretnosti. Naime, prema predratnoj sudske praksi, koja se potpuno pridržavala načela konstitutivnosti upisa u zemljišne knjige i poverenja u zemljišne knjige, momentom upisa sticalac nepokretnosti je postajao njen vlasnik, bez obzira što je bio nesavestan. Međutim sudska praka u bivšoj SFRJ je sve više uviđala da striktna primena načela pouzdanja u zemljišne knjige može rezultirati nepravičnim odlukama i poslužiti kao paravan za razne zloupotrebe, pa je zbog opravdane bojazni da se na ovaj način može steći pravo svojine na nekretnini od nevlasnika, potpuno afirmisala načelo savesnosti i poštenja. Suština načela savesnosti se ogledala u tome da je sama činjenica postojanja netačnog ili nepotpunog zemljišnoknjižnog stanja nekretnine, odnosno postojanja nekog stvarnog prava na nekretnini koje nije evidentirano u zemljišnoj knjizi, sprečavala savesno sticanje od treće osobe koja se pouzdala u tačnost i potpunost zemljišnoknjižnog upisa, zahtevajući njenu savesnost ne samo u pogledu zemljišnoknjižnog, već i u pogledu vanknjižnog (posedovnog) stanja nekretnina.

Tako je domaća judikatura promovisala i presudno uticala da načelo savesnosti i poštenja postane vrhovni princip obligacionog prava i jedan od temelja na kojima počiva naš sadašnji sistem građanskog prava. Izmenama i dopunama Zakona o obligacionim odnosima iz 1993. godine načelo savesnosti i poštenja je našlo svoje mesto i u Zakonu, koji pored generalnih odredbi sadrži i niz konkrenih odredaba koje bliže uređuju etičke korektive u pravu i to kod proširenja odgovornosti dužnika, raskida ili izmene ugovora zbog promenjenih okolnosti, ugovora o posredovanju, uslova kao ugovornog modaliteta, naknade štete, sticanja bez osnova i cesije, kod odgovornosti za štetu, odgovornosti u slučaju udesa motornih vozila u pokretu, tumačenja ugovora, raskida ili izmene ugovora zbog promenjenih okolnosti, naknade nematerijalne štete i ugovorne odgovornosti za štetu, kod ugovora o pristupu, zaključenja ugovora, materiji ispunjenja novčanih obligacija, kupovine na probu i kod raznih vrsta imenovanih ugovora: o zakupu, prevozu, nalogu, posredovanju, trgovinskom zastupanju, organizovanju putovanja.

U stvarnom pravu savesnost podrazumeva neskrivljeno neznanje da je vanknjižno stanje drugačije od knjižnog. Iz tog razloga nesavesnost prenosioca i sticaoca ima različit pravni značaj. Ukoliko se prenosilac nije ponašao u duhu *bona fides*, biće dužan da oštećenom savesnom saugovaraču vrati primljeno po osnovu ugovora i nadoknadi štetu. Ako je docniji sticalac bio nesavestan, njegovo pravo svojine, koje je upisom stekao, biće kompromitovano i raniji savestan sticalac će moći da zahteva brišanje upisa.

Konkretni izraz načela savesnosti i poštenja u sudskej praktici predstavlja Zaključak br. 3 sa savetovanja građanskih i građansko privrednih odeljenja Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda iz 1986. godine koji se odnosi na slučajevne utvrđivanja svojine kod višestrukog raspolažanja istom nepokretnošću. Za-uzet je stav da u ovim slučajevima sud odlučuje primenom načela savesnosti i poštenja i načela zabrane zloupotrebe prava, dajući u tom smislu prednost savesnom kupcu (o pitanjima pojma, uslova i relevantnog momenta savesnosti kupca biće reči u daljem izlaganju ovog referata). Budući da u našem pozitivnom pravu nije uređeno čije pravo je jače u slučaju kada više lica konkurišu da postanu vlasnici iste nepokretnosti, za razliku od sticanja svojine kod uza-stopnog raspolažanja pokretnim stvarima, usvajanjem Zaključka koji predstavlja svojevrsnu sublimaciju višede-nijske bogate prakse domaćih sudova u ovoj problematiki, rešeno je na sledeći način pitanje konkurenčije osnova za sticanje prava svojine na istoj nepokretnosti:

- U slučaju kada je više lica zaključilo posebne pravne poslove radi sticanja svojine na istoj nepokretnosti, pravo svojine steći će ono lice koje upiše svoje pravo u javne knjige, ako je bilo savesno.
- Ako nijedan kupac nije upisao pravo u javne knjige, svojinu će, pod pretpostavkom savesnosti, steći onaj



- kome je stvar predata u državinu (prepostavka da je držalač stvari titular prava čiju sadržinu vrši, pa kasniji sticalac se, stoga, ne može pozvati na svoju savesnost ako nije izvršio uvid i u faktičko stanje).
- v) Kada su svi kupci savesni, a niko od njih nije upisao svoje pravo, niti je stekao državinu, jači pravni osnov ima raniji kupac (pravilo *prior tempore potior iure*). Osim toga, u slučaju uzastopnog raspolaganja teretnim i dobročinim poslovima, shodno članu 41. stav 2. ZOSPO, kao dodatni kriterijum primenjuje se pravilo da je teretni pravni posao jači pravni osnov, pod prepostavkom savesnosti svih pribavioca.
- g) U slučaju kada je prodavac predao nepokretnost u državinu kasnijem nesavesnom kupcu, ili se nesavesni kupac upisao kao vlasnik u javne knjige, jači u pravu biće raniji savestan kupac. Docniji sticalac nesavestan je ako je znao ili je prema okolnostima mogao znati da je ranije zaključenim ugovorom vlasnik već raspolađao nekretninom.

Usvojeni Zaključak imao je presudan uticaj na ujednačavanje sudske prakse o ovom spornom pitanju. S tim u vezi, u daljem toku biće predočene sudske odluke koje su posebno ilustrativne ne zbog naglašene kreativnosti sudova, već zbog gotovo identično iznete pravne argumentacije u pogledu osnovanosti tužbenih zahteva. Tako je u presudi Apelacionog suda u Novom Sadu Gž. 1676/14 od 26.11.2014. godine kojom je potvrđena presuda Osnovnog suda u Novom Sadu P.br. 5081/12 od 20.12.2013. godine, istaknuto da je pravilna odluka prvostepenog suda kada je odbio tužbeni zahtev za utvrđenje prava svojine na trojposobnom stanu stečenom kupovinom i isplatom kupoprodajne cene po overenom ugovoru o kupoprodaji stana u izgradnji. Naime, u konkretnom slučaju zaključena su dva kupoprodajna ugovora čiji je predmet isti stan. „Kada su dva ili više lica zaključila posebne pravne poslove radi sticanja svojine na istoj nepokretnosti o jačem pravnom osnovu sud odlučuje primenom načela morala društva, savesnosti i poštenja i zabrane zloupotrebe prava. U slučaju kada su oba kupca savesna jači pravni osnov ima kupac koji se upisao kao vlasnik u javnu knjigu, a ako nijedan nije izdejstvovao upis u javnu knjigu, jači je u pravu kupac kome je nepokretnost predata u državinu. Jedino u slučaju da je kasniji kupac nesavestan (pa i kada je ishodovao upis u javnu knjigu ili se nalazi u posedu nepokretnosti) raniji savesni kupac ima jači pravni osnov. Upravo zato su u sporu radi utvrđenja jačeg pravnog osnova na istoj nepokretnosti uvek pasivno legitimisani prodavac (ili prodavci ukoliko ih je više) i svi kupci kao jedinstveni suparničari, jer se zbog prirode pravnog odnosa spor može rešiti samo na jednak način prema svim učesnicima, a saglasno odredbi člana 204. ZPP. Stoga se u ovoj parnici po tužbi tužioca (jednog od kupaca iste nepokretnosti) radi utvrđenja prava svojine na spornom stanu, na strani tuženih morao pojaviti i drugi kupac stana, ovde umešać. Nadalje, umešać

se nalazi u posedu spornog stana, te se bez prethodnog utvrđenja jačeg pravnog osnova na stanu ne može doneti pravilna i zakonita odluka ni o zahtevu za predaju poseda. To se odnosi i na deo zahteva da se tuženi obaveže da trpi upis prava svojine na osnovu ove presude u korist tužioca kada se za to steknu uslovi, s obzirom na to da je za ova ova zahteva prejudicijelni zahtev za utvrđenje jačeg prava na stanu odnosno utvrđenje prava svojine”.

Vrhovni sud Srbije je u svojoj presudi Rev. br. 2780/97 od 20.08.1997. godine dosledno primenio stavove iz Zaključka i učvrstio ustaljenu praksu, budući da iz njenog obrázloženja proizilazi da „ceneći utvrđene činjenice ova suda (Opštinski sud u Priboru i Okružni sud u Užicu) su pošla od ispravnog pravnog shvatanja da tužilac, kupovinom predmetne nekretnine od prvotuženog, koji u tom momentu nije bio i vlasnik u materijalno-pravnom smislu nije mogao steći pravo svojine na predmetnoj nekretnini te da u odnosu na drugotuženog, kao stvarnog vlasnika, tužiocu kao kupcu ne koristi što je nepokretnost kupio i dobio u posed. Po oceni Vrhovnog suda u presudama sudova je pravilno primenjeno materijalno pravo kada je tužbeni zahtev odbijen. Naime, opšte je pravilo imovinskog prava da se stvari, koje imaju vlasnika pribavljuju u svojinu kada se punovažnim pravnim poslom i zakonitim načinom prenesu od vlasnika na drugog i da niko ne može na drugog preneti više prava nego što sâm ima. Sa ovim u vezi je načelo javnosti i poverenja u zemljšne knjige i treća lica mogla bi steći pravo svojine ako nisu znali niti su to iz okolnosti slučaja mogli da zaključe da prodavac nije i vlasnik u materijalno-pravnom smislu. Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa u članu 33. propisuje da se pravo svojine na nekretnini na osnovu pravnog posla stiče upisom u javnu knjigu ili na drugi odgovarajući način određen zakonom. Sledi, da su prepostavke za sticanje prava svojine pravnim poslom da je svojina knjižnog prethodnika upisana ili da postoji valjana isprava pomoću koje se prethodnik može upisati u javnu knjigu, da postoji valjana (tabularna) isprava i da je izvršen upis u javnu knjigu. Međutim, s obzirom na postojanje nesaglasnosti između formalnog stanja u javnim knjigama i materijalno-pravnog stanja u prirodi kod ocene pitanja valjanosti sticanja prava svojine na nepokretnosti na osnovu pravnog posla ne može se kupac osloniti samo na kriterij bezrezervnog pouzdanja u zemljšnoknjižno stanje već se to pitanje prosuđuje i rešava s obzirom na savesnost kupca. Kupac nepokretnosti svoju savesnost u sticanju ne može opravdati samo s pozivom na pouzdanje u absolutnu tačnost zemljšnoknjižnih upisa, već je dužan da se prove rom na shodan način uveri da li je zemljšnoknjižni vlasnik i stvarni vlasnik u materijalno-pravnom smislu. Propusti li ovu dužnu pažnju pa se ispostavi da dotična nepokretnost nije i vlasništvo u materijalno-pravnom smislu prodavca kupac će se smatrati nesavesnim jer se uzima da je znao ili je mogao znati da prodavac nije i stvarni vlasnik. Ovo u smislu propisanih načela savesnosti i poštenja i načela



zabrane zloupotrebe prava (čl. 10, 12. i 13. Zakona o obligacionim odnosima kao i član 4. stav 2. Zakona o osnovanju svojinskopravnih odnosa). Propis člana 33. navedenog zakona prepostavlja savesnost pribavioca. Okolnost iz tog zakona ne mogu koristiti onom pribaviocu koji se ponašao suprotno naznačenim načelima u zasnivanju obligacionih odnosa i ostvarenju prava i obaveza iz tih odnosa i zabrane zloupotrebe prava”.

Takođe, ni Apelacioni sud u Beogradu u svojoj presudi Gž. 15096/10 od 22.09.2011. godine nije odstupio od ustaljene sudske prakse u pogledu utvrđivanja svojine na više-struko otuđenoj nepokretnosti. U pomenutoj odluci je istaknuto da „kod činjenice da je tužilja u trenutku zaključenja ugovora o kupoprodaji sa tuženim BB bila savesna, da je nakon zaključenja ugovora uvedena u državinu kupljene nepokretnosti, da tuženi BB1 na osnovu kasnije zaključenog ugovora o kupovini istih nepokretnosti, nije uveden u njihovu državinu, da pri tome ni tužilja, ni tuženi BB1 nisu na osnovu zaključenih ugovora svoje pravo svojine na kupljenim nepokretnostima upisali u zemljišnu ili druge javne knjige, to činjenica da li je tuženi BB1 u momentu zaključenja kupoprodajnog ugovora sa tuženim BB bio savestan nije od uticaja na donošenje drugačije odluke, ovo sa razloga što u situaciji kada dva lica zaključe posebne pravne poslove radi sticanja prava svojine na istoj nepokretnosti, o jačem pravu sud odlučuje primenom načela savesnosti i poštenja i načela zloupotrebe prava, prema kojima kada su oba sticaoca savesna, a ujednom od njih nepokretnost nije predata u državinu, niti je koji ishodio upis prava svojine u zemljišnu ili drugu javnu knjigu, jači pravni osnov ima raniji sticalac, kada su oba sticaoca savesna jači pravni osnov ima onaj koji je ishodio upis u zemljišnu odnosno drugu javnu knjigu, a ako nijedan od njih nije ishodio upis u zemljišnu odnosno drugu javnu knjigu jači je u pravu onaj sticalac kojem je nepokretnost predata u državinu, s tim što raniji sticalac ima jači pravni osnov u odnosu na nesavesnog kasnijeg sticaoca i u slučaju kada je nepokretnost predata u državinu kasnjem nesavesnom sticaocu ili je nesavesni sticalac ishodio upis u zemljišnu ili drugu javnu knjigu”. Stoga je potvrdio presudu Osnovnog suda u Loznicama P. br. 331/10 od 21.06.2010. godine kojom je utvrđeno je da je ništav i da ne proizvodi pravno dejstvo ugovor o kupoprodaji nepokretnosti zaključen između prvotuženog BB kao prodavca i drugotuženog BB1 kao kupca, te je istom prvostepenom presudom utvrđeno da je tužilja po osnovu kupovine od prvotuženog po pismenom ugovoru, jedini i isključivi vlasnik nepokretnosti, što su tuženi dužni priznati i trpeti da se tužilja kao vlasnik uknjiži u katastarske i sve druge javne knjige.

5. SAVESNOST STICAOCA KAO USLOV STICANJA SVOJINE NA NEPOKRETNIM STVARIMA

Uzimajući hipotetičku situaciju da je pravni posao usmeren na prenošenje prava svojine punovažan, da je prenosilac bio vlasnik nepokretnosti koja se prenosi na sticaoca, da su on i sama nepokretnost upisani u katastar i da postoji podobna isprava za upis, u daljem delu rada izvršiće se analiza ustanove savesnosti koja svakako predstavlja najzahtevniji činjenični supstrat za utvrđivanje u sudskom postupku. U tom smislu analiza savesnosti u kontekstu sticanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava zaštitom potverenja u tačnost i potpunost podataka iz katastra, podrazumeva definisanje pojma savesnosti trećeg lica, činjenica u pogledu kojih sticalac treba biti savestan, odnosno da li sticalac treba da istražuje knjižno ili i posedovno stanje nepokretnine i u kojim momentima savesnost mora postojati.

Savesnost je „neskrivljeno neznanje da se vanknjižno stanje razlikuje od zemljišnoknjižnog”, što konkretno znači da je sticalac savestan ako nije znao niti je prema okolnostima mogao znati da je zemljišnoknjižno stanje netačno ili nepotpuno. To je, dakle, ona osoba koja pokazujući prosečnu pažnju čoveka određene sredine u momentu zaključenja pravnog posla, kao i u momentu podnošenja zahteva za uknjižbu, nije znala niti je mogla znati da zemljišnoknjižni prenosilac nije stvarni vlasnik nekretnine, odnosno da postoje druga vanknjižno stecena stvarna prava u korist druge osobe na istoj nekretnini. Budući da se traži prosečna, uobičajena pažnja, samim tim gruba nepažnja isključuje savesnost. Savesnost se po zakonu prepostavlja, pa lice koje tvrdi suprotno mora to i dokazati, što znači da vanknjižni nosilac prava, ukoliko želi da zaštići neupisano pravo, mora da dokaže nesavesnost trećeg lica koje se pouzdalo u tačnost i potpunost podataka iz katastra.

5.1. PREDMET ISTRAŽIVANJA SAVESNOG STICAOCA

Načelo pouzdanja prepostavlja da su podaci o nepokretnostima upisani u katastar istiniti i pouzdani i da niko ne može snositi štetne posledice zbog tog pouzdanja. Pokušavajući da uvaži načelo pouzdanja, a polazeći od činjenice da se katastarsko i faktičko stanje često razlikuju, naša sudska praksa je savesnost lica koje se poziva na ovo načelo strožije cenila, budući da je kupca smatrala savesnim ako je proverio ne samo zemljišnoknjižno, već i vanknjižno, faktičko stanje nepokretnosti. S tim u vezi radnje koje bi kupac nepokretnosti trebalo da preuzme pre zaključenja ugovora o prodaji su ustanovljavanje držaoca nepokretnosti (upisani titular nepokretnosti ili drugo lice), a ako je to neko drugi, po kom osnovu i u kom svojstvu drži datu nepokretnost, te da proveri da li je nepokretnost upisana na



ime prodavca ili već postoji zahtev za upis istog prava koji bi uživao prvenstvo. Pribavilac se u tom slučaju približava položaju sticaoca u angloameričkom pravnom sistemu koji polazeći od izvršenog upisa u registar ispituje valjanost pravnog osnova svog prethodnika (*title search*). Iako je naš Zakon o državnom premeru i katastru predvideo načelo pouzdanja u nameri da suzi granice istraživanja činjenica savesnosti samo na stanje podataka u katastru, pitanje savesnosti trećeg lica je još uvek aktuelno i proteže se i na faktičko ispitivanje stanja date nepokretnosti. Da se ne bi po inerciji nastavilo sa dugogodišnjom sudskom praksom, pravilo o načelu pouzdanja trebalo bi dopuniti izričitim stavom da se nedostatak dobre vere, odnosno nesavesnost ne može prigovoriti nikome samo iz razloga što nije istraživan faktičko (vanknjižno) stanje.

Za razliku od još uvek aktuelnog stava naše sudske prakse da pod savesnošću kupca podrazumeva prethodno ispitivanje knjižnog i faktičkog poseda date nepokretnosti, novi entitetski zakoni o stvarnim pravima u BiH predvideli su da savesni sticalac mora istražiti samo knjižno, a ne i vanknjižno stanje nekretnine. Takođe, oba entitetska zakona u oblasti upisa i evidencije prava na nepokretnosti BiH propisuju da će treće lice biti nesavesno ako mu je bila poznata netačnost ili nepotpunost zemljišne knjige, ili mu zbog grube nepažnje nije bila poznata. Međutim, neobavezivanje sticaoca na istraživanje vanknjižnog stanja nekretnine ne isključuje mogućnost dokazivanja njegove nesavesnosti, ako je, s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, znao ili mogao znati da je zemljišnoknjižno stanje netačno ili nepotpuno. Nije međutim dozvoljeno dokazivanje savesnosti u pogledu zemljišnoknjižnog stanja, budući da su zemljišne knjige javne i zbog toga se нико ne može pozivati da mu njihova sadržina nije bila poznata. Reč je, dakle, o neoborivoj pretpostavci, pa onaj ko je propustio da ispita zemljišnoknjižno stanje nepokretnosti (iz neznanja, nemara itd.) snosiće negativne posedice svog propusta. Slično rešenje u pogledu predmeta istraživanja savesnog sticaoca sadrži i Zakon o zemljišnim knjigama Hrvatske (član 8. Zakona) prema kojem je nesavestan samo onaj koji je znao ili je s obzirom na okolnosti mogao posumnjati da zemljišnoknjižno stanje nije potpuno ili nije istinito. U tom smislu, bitno je da li je on znao za neslaganje upisanog i stvarnog stanja, odnosno da li mu je to neslaganje ostalo nepoznato jer u pravnom prometu nije postupao kao iole pažljiv čovek. Ako je za neslaganje znao ili je ono očigledno za iole pažljivog čoveka, ne može se govoriti o savesnom sticaocu. U Nemačkoj se otislo korak dalje. Sticalac je nesavestan samo ako je znao za neistinitost ili nepotpunost zemljišnoknjižnog stanja, odnosno za njegovo neslaganje sa stvarnim stanjem. Ne zahteva se standardizovana pažnja iole pažljivog čoveka koja bi mu omogućila da polazeći od okolnosti datog slučaja sazna to što inače ne zna. Na taj

način pouzdanje u zemljišne knjige u nemačkom pravnom sistemu zaista ima značaj načela od kojeg se minimalno odstupa.

5.2. MOMENAT PREMA KOME SE CENI SAVESNOST STICAOCA

Dovodeći u vezu pojam savesnosti sa trenutkom prema kome se ona ceni, savestan je onaj sticalac koji u momenatu zaključenja pravnog posla i u momentu podnošenja zahteva za upis nije znao niti je prema okolnostima mogao znati da su katastarski podaci o nepokretnosti nepotpuni ili netačni. Za razliku od našeg Zakona o državnom premeru i katastru koji ne opredeljuje momenat prema kojem se ceni savesnost sticaoca, odredbom člana 9. stav 4. Zakona o zemljišnim knjigama Federacije BiH i Republike Srpske propisano je da jedino merodavno vreme za ocenu savesnosti sticaoca je podnošenje zahteva za upis, što znači da se trenutak sklapanja pravnog posla ne smatra relevantnim momentom u tom pogledu. Naknadno saznanje da je zemljišnoknjižno stanje netačno ili nepotpuno ne može biti razlog gubitka prava vlasništva brisanjem iz zemljišne knjige po zahtevu vanknjižnog sticaoca. Takođe, sticaocu je jedino na raspolaganju zahtev za naknadu štete i povraćaj datog prema prenosiocu koji mu ugovorom nije mogao preneti pravo svojine na nepokretnosti koju više nema - *Nemo plus iuris ad alium transfere potest quam ipse habet*.

6. ZAKLJUČAK

U odsustvu zakonskih odredbi koje bi razrešile sukob pravnih osnova podobnih za sticanje svojine na nepokretnosti kojom je više puta raspolagano, domaća sudska praksa je ustanovila kriterijume na osnovu kojih se utvrđuje jače pravo sticaoca u slučaju višestrukog otuđenja iste nepokretnosti. Ovi kriterijumi su iskazani u Zaključku br. 3 sa savetovanja građanskih i građansko privrednih odeljenja Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda iz 1986. godine, koji je bio od odlučujućeg uticaja na ujednačavanje sudske prakse u ovoj problematiki. Pomenuti Zaključak naročito apostrofira savesnost kasnijeg pribavioca, smatrajući da je savestan samo onaj sticalac koji je u dobroj veri ustanovio da katastarski podaci odgovaraju faktičkom stanju date nepokretnosti. Upravo je glavna zamerka predočene sudske prakse u tome što je afirmišući načelo savesnosti i poštenja potisnula načelo pouzdanja u zemljišne knjige, ustanovljavajući obavezu utvrđivanja i posedovnog stanja nepokretnosti, a ne samo obavezu uvida u evidenciju o nepokretnostima i pravima na njima.



ZAŠTITA DECE OD NASILJA



Jelena Kukolj
viši tužilački saradnik u Višem
javnom tužilaštvu u Požarevcu

Nasilje nad decom predstavlja veliki društveni problem koji je široko rasprostranjen i prisutan u svim društvima. U brojnim međunarodnim dokumentima na čije se poštovanje Republika Srbija obavezala, poput Konvencije o pravima deteta, pravo na zaštitu dece od svih oblika nasilja izdvojeno je kao jedno od osnovnih prava. Kao jedan od ključnih prioriteta za unapređenje položaja i zaštitu prava dece u Srbiji, Vlada Republike Srbije identifikovala je i zaštitu dece od svih oblika nasilja.

U Nacionalnom akcionom planu za realizaciju Poglavlja 23 u procesu priključivanja Evropskoj uniji, koji je Srbija usvojila u aprilu 2016. godine, navodi se da strateški prioritet Srbije treba da bude reforma pravosuđa i ostvarenje osnovnih prava, što podrazumeva i donošenje nove Nacionalne strategije i Akcionog plana za zaštitu dece od nasilja. Takođe, predviđena je revizija Opštег i sektorskih protokola za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja, sa primarnim fokusom na uspostavljanju i unapređenju međusektorske saradnje na lokalnom nivou u oblasti zaštite dece od svih oblika zlostavljanja i zanemarivanja. UNICEF u Srbiji trenutno sprovodi projekat „Zaštita dece od nasilja i promocija socijalne inkluzije dece sa smetnjama u razvoju u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj”, uz podršku Evropske unije. U Srbiji se projekat sprovodi u saradnji sa Ministarstvom za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvom zdravlja i Ministarstvom obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja. Važna komponenta ovog procesa je i sprovođenje zagovaračkih kampanja za imple-

mentaciju lokalnih protokola za zaštitu dece od nasilja u 20 opština u Srbiji. Cilj kampanje jeste usvajanje ili poboljšanje postojećih protokola/sporazuma za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja.

Navedeno je od izuzetnog značaja, a kako bi se stekao bolji uvid u postojanje i funkcionalnost međusektorske saradnje u oblasti zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja u lokalnim samoupravama, Mreža organizacije za decu Srbije - MODS u partnerstvu sa UNICEF-om, sprovedla je istraživanje čiji je cilj da se mapiraju protokoli koji postoje na nivou lokalnih samouprava u Srbiji, a koji se odnose na međusektorskiju saradnju na polju zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja.

Kada su u pitanju zakoni i drugi strateški dokumenti, izdvajam sledeće koji uređuju ovu oblast:

- Krivični zakonik („Sl. glasnik RS“, br. 85/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 i 94/2016), koji između ostalog propisuje meru bezbednosti - zabrana prilaska i komunikacije sa oštećenim. Ovim zakonikom inkriminisana su nova krivična dela u oblasti zaštite maloletnih lica od seksualne eksploracije i iskorišćavanja i zloupotreba opojnih droga, a pooštene su i krivične sankcije za krivično delo trgovina ljudima, ukoliko je izvršeno na štetu maloletnog lica;
- Zakonik o krivičnom postupku („Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 i 55/2014), koji između ostalog pruža mogućnost da



- maloletno lice dobije status zaštićenog svedoka, te obezbeđuje preduzimanje mera u cilju zaštite njegovog integriteta, odnosno zaštite od sekundarne viktimizacije;
- Zakon o maloletnim učinocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica („Sl. glasnik RS”, br. 85/2005), koji sadrži posebne odredbe o zaštiti maloletnih lica kao oštećenih u krivičnom postupku;
 - Zakon o sprečavanju nasilja u porodici („Sl. glasnik RS”, br. 94/2016), kojim se uređuje sprečavanje nasilja u porodici i postupanje državnih organa i ustanova u sprečavanju nasilja u porodici i pružanju zaštite i podrške žrtvama nasilja u porodici;
 - Porodični zakon („Sl. glasnik RS”, br. 18/2005, 72/2011 - dr. zakon i 6/2015), koji prvi put inkriminiše nasilje u porodici i reguliše porodično-pravnu zaštitu dece u skladu sa Konvencijom o pravima deteta;
 - Zakon o policiji („Sl. glasnik RS”, br. 6/2016), koji dodatno razrađuje odredbu o primeni ovlašćenja prema maloletnim licima;
 - Zakon o prekršajima („Sl. glasnik RS”, br. 65/2013, 13/2016 i 98/2016 - odluka US), čije su sastavne odredbe i odredbe o maloletnicima;
 - Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja („Sl. glasnik RS”, br. 88/2017), kojim je prvi put zabranjeno fizičko nasilje i vređanje ličnosti dece u školi, a garantovano je i pravo učenika na zaštitu od diskriminacije i nasilja;
 - Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama („Sl. glasnik RS”, br. 67/2003, 101/2005 - dr. zakon, 90/2007, 72/2009 - dr. zakon, 111/2009 i 104/2013 - dr. zakon), kojim je propisano da lica mlađa od 16 godina mogu ući u objekte u kojima se održavaju sportske priredbe visokog rizika samo ako se nalaze u pravnji roditelja ili staratelja;
 - Strategija za razvoj sistema socijalne zaštite („Sl. glasnik RS”, br. 108/2005), koja predviđa stvaranje uslova i podršku za zbrinjavanje dece u porodičnoj sredini (prirodnoj ili hraniteljskoj) umesto u institucijama;
 - Posebni protokol o postupanju pravosudnih organa u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja (2009), kojim se definišu efikasne procedure

u postupanju pravosudnih organa i u intenziviranju saradnje sa drugim nosiocima javne vlasti u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja. Posebni protokol, takođe, pruža okvir za dobru praksu i vodi ka unapređenju zaštite prava maloletnih lica, uvažavajući međunarodne norme i standarde, a sačinjen je tako da poštuje osnovne principe iz kojih proističu svi članovi Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta ugrađeni u Nacionalni plan akcije za decu i Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja - nediskriminacija, najbolji interes, pravo na život, opstanak i razvoj i pravo na učešće (participaciju).

Nakon donošenja Nacionalnog plana akcije za decu 2005. godine, Vlada Republike Srbije usvojila je Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Svrha donošenja ovog protokola bila je pružanje okvira za ostvarenje specifičnog cilja određenog u Nacionalnom planu akcije za decu koji se odnosi na uspostavljanje efikasne, operativne multisektorske mreže za zaštitu dece od zlostavljanja, zanemarivanja, iskoriščavanja i nasilja. U skladu sa tim, jedna od smernica Opšteg protokola jeste i podsticanje sklapanja sporazuma na lokalnom nivou između ustanova i organizacija čija je saradnja neophodna za efikasno ostvarivanje i sprovođenje zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja.

Zaključak je da svakako treba podsticati sklapanje sporazuma na lokalnom nivou između ustanova i organizacija čija je saradnja neophodna za efikasno ostvarivanje i sprovođenje zaštite dece od zlostavljanja i zanemarivanja. Takođe, treba predvideti u protokolima za zaštitu dece od nasilja mere koje se odnose na prevenciju i zaštitu dece u različitim okruženjima - porodičnom, školskom, institucijama, u lokalnoj zajednici, digitalnom prostoru i dr., imajući u vidu da se izloženost dece zlostavljanju i zanemarivanju posmatra prvenstveno u kontekstu porodice, te se pažnja ne posvećuje nasilju nad decom u drugim, gore navedenim, kontekstima. Najzad, treba posvetiti posebnu pažnju prevenciji i zaštiti od nasilja dece iz različitih grupa - deci sa smetnjama u razvoju, deci na institucionalnom smeštaju, deci koja su žrtve seksualne i radne eksploracije, rodno zasnovanog nasilja, kao i deci koja su pripadnici manjinskih grupa (posebno romske pripadnosti). •



"TROŠKOVI ADMINISTRIRANJA KREDITA", ŠTA JE TO?



Nemanja Rilke
sudijski pomoćnik
Osnovni sud u Somboru

Uvod

Prikaz koji sledi mogao bi biti zanimljiv široj javnosti s obzirom da su mnogi građani, uključujući i stručnu javnost kojoj su ovi redovi prvenstveno namenjeni, korisnici usluge banaka po osnovu ugovora o kreditu. Dosadašnja redovna praksa banaka bila je da jedan deo troškova prikažu u procentualnom iznosu od iznosa odobrenog kredita koji bi bio naplaćen prilikom isplate ugovorene kreditne sume, a ovi troškovi označavani su različitim terminima „troškovi obrade kredita”, „troškovi administriranja kredita” i slično. Kroz dosadašnju praksu sudova kao i kroz donošenje i primenu Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga u velikoj meri su „disciplinovane” banke, kao nadmoćna strana u ugovornom odnosu prilikom zaključenja ugovora o kreditu, te su postavljena jasna pravila oko načina određivanja kamatne stope, izmene kamatne stope, obaveštavanja klijenata i sl. Trenutno su vrlo aktuelni sudske postupci po tužbama klijenata banaka protiv banaka koji za predmet imaju zahtev za utvrđenje ništavosti ugovornih odredbi koje se odnose na „troškove obrade kredita” i isplatu novčanog iznosa koji je naplaćen u navedenu svrhu. U tom smislu, odluke Osnovnog suda u Somboru koje su potvrđene odlukama Višeg suda u Somboru, nude rešenje ovog problema, ali da krenemo od početka.

Navodi tužbi

Na ovom mestu, mora se napomenuti da su prvim tužbama koje su podnete, predmet bili ugovori o kreditu koji su zaključeni pre stupanja na snagu Zakona o zaštiti korisnika finansijskih usluga i koje nisu sadržale tužbeni zahtev usmeren na utvrđenje ništavosti ugovornih odredbi koje su određivale obavezu za tužitelja da nadoknadi sporne troškove, već je o ovom pitanju raspravljanu primenom instituta prethodnog pravnog pitanja o kojem odlučuje sud u aktuelnoj parnici. Povećanjem broja tužbi, a samim tim i povećanjem kvaliteta osporavanja istih, redovno se javljaju tužbeni zahtevi koji predstavljaju kumulaciju zahteva za utvrđenje ništavosti i zahteva za isplatu po osnovu pravila o sticanju bez osnova čime se traži rešavanje spornog odnosa na celovit način. Sve tužbe sadrže prikaz ugovornog odnosa kao i poziv na član 1065. ZOO kojim je propisano da se ugovorom o kreditu banka obavezuje da korisniku kredita stavi na raspolaganje određeni iznos novčanih sredstava, na određeno ili neodređeno vreme, za neku namenu ili bez utvrđene namene, a korisnik se obavezuje da banci plaća ugovorenu kamatu i dobijeni iznos novca vrati u vreme i na način kako je utvrđeno ugovorom. Iz ove zakonske definicije proističe zaključak da je kamata jedina zarada koju banka može da ostvari prilikom zaključenja ovog ugovora te je nedozvoljeno ugovarati plaćanje drugih naknada koje suštinski imaju karakter zarade. Kako je ugovorna odredba o plaćanju „troškova administriranja kredita” suprotna ovoj imperativnoj odredbi, ista je apso-



lutno ništava i traži se utvrđenje njene ništavosti. Logičan zahtev koji sledi je zahtev za isplatu obzirom da je utvrđenjem ništavosti otpao pravni osnov plaćanja naknade, a u smislu člana 210. stav 2. ZOO kojim je propisano da obaveza vraćanja, odnosno naknade vrednosti nastaje i kad se nešto primi s obzirom na osnov koji se nije ostvario ili koji je kasnije otpao.

Navodi odgovora na tužbu

Navodi tuženih banaka polaze od člana 1066. ZOO kojim je u stavu 1. propisano da Ugovor o kreditu mora biti zaključen u pismenoj formi, a u stavu 2. da se ugovorom o kreditu utvrđuje iznos, kao i uslovi davanja, korišćenja i vraćanja kredita. Ova odredba dovodi se u vezu sa načelom slobode ugovaranja, a zaključeni ugovori su rezultat saglasnosti volja ugovornih strana. Korisnici kredita bili su upoznati sa formom i sadržinom ugovornih obaveza te su na slobodnom tržištu odabrali ponudu banke koja je najpovoljnija za njih u datom trenutku. Banka je slobodna da u skladu sa svojom poslovnom politikom određuje troškove i naknade, njihovu visinu i način određivanja u skladu sa poslovnim odlukama na tržištu. Pri tome, klijenti prilikom zaključenja ugovora nisu prigovorili ovim troškovima, a u pojedinim sporovima se radilo i o ugovorima koji su u celosti izvršeni tako da je istaknut i prigovor nedostatka pravnog interesa kao i prigovor zastarelosti. Istiće se da je banka u odobrenju kredita preduzela niz aktivnosti oko obrade kreditnog zahteva kao i da u toku trajanja ugovora preduzima aktivnosti oko praćenja i naplate kredita. Po stanovištu banaka, ugovaranje kamate predstavlja prihod od plasmana, ali njeno ugovaranje ne obuhvata i obračunate troškove poslovanja koji se mogu samostalno ugovarati. Drugim rečima, propisano je da je kamata prihod banke od plasmana kredita, ali ne i cena kompletne kreditne usluge. Nije tačna tvrdnja tužitelja da što je kredit veći da su i veći troškovi obrade zbog ugovaranja u procentualnom iznosu obzirom da se povećanjem iznosa kredita smanjuje i ugovoreni procenat troškova. Po ovom stanovištu, u bankarskoj praksi postoji institut naplate troškova obrade kreditnog zahteva i radi se o uobičajenom ekonomskom terminu koji predstavlja sastavni deo procesa odobrenja usluge i koji je i u drugim bankarskim sistemima regulisan na potpuno isti način. Banka je ovlašćena da u svojim Opštim uslovima poslovanja odredi ove troškove u zavisnosti od vrste kredita, iznosa kredita, kreditne sposobnosti klijenta i drugih faktora koji utiču na cenovnu politiku banke.

Odluke suda u Somboru

Od samog početka Osnovni sud u Somboru je, skoro bez izuzetka, postavljene tužbene zahteve usvajao u celosti

obavezujući tužene banke na isplatu naplaćenog iznosa primenom pravila o sticanju bez osnova sa zateznom kamatom počev od dana sticanja, odnosno od dana kada su ovi troškovi naplaćeni. Međutim, u prvo vreme Viši sud u Somboru ukidao je ove presude, da bi na kraju, kada su rasvetljene sve moguće činjenične nedoumice, počeo redovno donositi odluke kojim potvrđuje prvostepene presude čime je ustanovljena praksa na osnovu koje se sankcionišu opisane ugovorne odredbe. U toku prvostepenog postupaka utvrđenje činjenica se svodilo na pokušaj da se veštačenjem ustanovi da li postoje ugovoreni troškovi banaka i koliko eventualno iznose kao i da se ustanovi da li su tužitelji bili upoznati sa sadržinom obaveza preuzetih ugovorom. Tako je veštačenjem utvrđeno da stvari troškovi u postupku zaključenja ugovora o kreditu koje klijent ili banka imaju, podrazumevaju troškove prema trećim licima, ili institucijama koje ne posluju u sistemu banke, kao npr. naknada za izvod iz Kreditnog biroa, troškovi procene vrednosti nekretnine, troškovi menice, troškovi osiguranja nekretnine, troškovi ovare založne izjave i sl. U svom izjašnjenju banka je redovno navodila da se ovde radi o aplikativnim i operativnim troškovima, tako da bi aplikativni troškovi podrazumevali uzimanje podataka od klijenta i njihovo unošenje u unapred pripremljene formulare, obrasce ili elektronske aplikacije. Operativni troškovi po pravilu predstavljaju troškove koji se dnevno javljaju u poslovanju bilo koje kompanije kao što su plate, energija, putovanja, marketing i sl. Banka u toku postupaka nije dokumentovala o kojim se to posebnim troškovima radi prilikom obrade konkretnog ugovora te koliko ovi troškovi stvarno iznose tako da je sud zaključio da ovi troškovi ne postoje. Samim tim, ako se pođe od premise da je kamata jedina dozvoljena zarada banke, a u odsustvu posebnih troškova, može se zaključiti da je banka ovakvim ugovaranjem izvršila dvostruku naplatu iste obaveze obzirom da iz zarade finansira troškove. U pogledu činjenica koje se odnose na slobodu ugovaranja, utvrđeno je da klijenti, ovde tužitelji, nisu imali slobodu pregovaranja o visini ovih troškova već da se radilo o ugovorima po pristupu prema unapred određenim uslovima od strane banke. Tako su troškovi postali uslov za zaključenje ovih ugovora, a u suštini su predstavljali skrivenu dobit banaka koja nije izražene kroz kamatu. Shodno ovim utvrđenjima, prvostepeni sud u pravnoj analizi činjenica konstatiše da procentualno određena naknada troškova u suštini predstavlja obavezu bez osnova. Paušalno određivanje naknade troškova obrade kredita bez specifikacije ovih troškova ne može biti osnov obavezivanja, s obzirom da se ne može utvrditi na čega se odnosi ova naknada niti je tužena prilikom zaključenja ugovora a ni u toku parničnog postupka iskazala osnov ove obaveze. U prilog ovakvom stavu govori i ugovoreni način obračuna naknade u procentualnom iznosu od visine isplaćenog kreditnog iznosa, s obzirom da je očigledno da troškovi banke prilikom odobravanja kredita nisu u korelaciji sa visinom odobrenog kredita odnosno primena ovog obračuna do-



vodi do nelogičnih ishoda i utvrđivanja enormnih troškova prilikom odobravanja kredita u većim iznosima. Rezultat zaračunavanja dodatnih troškova van ugovorene kamate kroz koju banka ostvaruje svoju zaradu, a koji nemaju stvarnu osnovu, predstavljaju prikrivenu dobit za banku, a ugovorna odredba spornog ugovora ništava je s obzirom da je u suprotnosti sa čl. 15. i 1065. ZOO. U pogledu istaknutih prigovora zastarelosti sud konstatuje radi se o isticanju razloga apsolutne ništavosti ugovora koji se mogu isticati bez obzira na rok dok se zahtev za isplatu zasniva na pravilima o sticanju bez osnova, za koje se primenjuje opšti rok zastarelosti potraživanja od 10 godina. Rok zastarelosti u ovom slučaju počinje se računati od momenta kada je tužitelj stekao mogućnost da zahteva isplatu stečenog bez osnova, odnosno od dana utvrđenja da je osporena ugovorna odredba apsolutno ništava tako da je očigledno da se ne radi o zastarem potraživanju.

U svojim odlukama Viši sud u Somboru konstatuje da su neosnovani žalbeni navodi tuženih banaka polazeći od načela sadržanog u članu 12. Zakona o obligacionim odnosima po kojem su u zasnivanju obligacionih odnosa stranke dužne da se pridržavaju načela savesnosti i poštenja, a u zasnivanju dvostranih ugovora strane polaze od načela jednakih vrednosti davanja u smislu člana 15. ZOO. Kako je predmet ugovorene obaveze na plaćanje spornih troškova nemoguć, nedopušten, neodređen i neodrediv, ugovor je ništav u smislu člana 47. ZOO, a u konkretnom slučaju, ništavost jedne ugovorne odredbe ne povlači ništavost ce-

lokupnog ugovora, a u smislu člana 105. stav 1. ZOO. Navedenim postupanjem banaka tužiocu su dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na banku koja na osnovu unapred pripremljenog i odštampanog ugovora o kreditu, na čiju sadržinu tužiocu ne mogu da utiču, stavlja korisniku određeni novčani iznos na raspolaganje, a pri tom zadržava za sebe pravo da odredi troškove kredita bez ikakvog obrazloženja koji su to troškovi, na osnovu čega su utvrđeni i zašto se vezuju za iznos odobrenog kredita.

Opisana praksa sudova u Somboru predstavlja pravilan put da se zaštite prava klijenata banaka koja su očigledno povređena iz svih napred navedenih razloga te se nadam da će i drugi sudovi u Srbiji preuzeti isti način odlučivanja i doprineti da banke promene svoju poslovnu politiku i u ugovorima o kreditu naprave jasnu razliku između kamate, kao cene novca, i troškova, kao stvarnog izdatka prilikom zaključenja ovog pravnog posla.

Bez upuštanja u dalju pravnu analizu spornog pojma, smatram da termin „administriranje kredita“ predstavlja svojevrsni jezički absurd obzirom da je pojam označen ovim terminom lišen svoje sadržine, a u službi je zbunjivanja klijenata banaka. Drugim rečima, nije dovoljno dati naziv nekoj obavezi da bi imala osnov; obaveza mora imati stvarnu sadržinu. Ono što nas čeka u budućnosti, predstavlja odgovor na sporne odnose klijenata i banaka povodom ugovora o kreditu u švajcarskim francima, ali to je pitanje na koje će sudovi dati konačni odgovor, a svakako će biti i tema nekog budućeg stručnog prikaza. •



PRAVO NA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA U REPUBLICI SRBIJI

Jasmina Minić
savetnik u Vrhovnom kasacionom
sudu Republike Srbije

Sadržaj:

1. Uvod
2. Pojam informacije od javnog značaja
3. Subjekti, objekti i sadržina prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja
4. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti
5. Ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja
6. Proaktivna uloga organa vlasti
7. Postupak po zahtevu tražioca informacije od javnog značaja
8. Postupak izvršenja odluka Poverenika
9. Zaključak

1. Uvod

U savremenim državama koje teže ostvarenju principa demokratije i otvorenog društva, pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja dobilo je značaj osnov-

nog ljudskog prava. Pridavanje takvog značaja ovom pravu posledica je prepoznavanja važnosti informacije kao *kiseonika demokratije*¹⁾ koji omogućava građanima da postanu četvrta vlast koja kontroliše one kojima je na izborima poverena upravljačka funkcija²⁾, a sve u cilju smanjenja korupcije i poboljšanja kvaliteta i efikasnosti rada organa javne vlasti. Da bi tu kontrolu mogli efikasno da sprovođe, građani moraju biti obavešteni i imati na raspolaganju informacije koju su u političkoj istoriji bile tajna poznata samo onima koji vrše javnu vlast. Dakle, pravo na pristup informacijama od javnog značaja omogućava građanima da dobiju informacije od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti, kako bi mogli da participiraju u savremenim političkim sistemima.

Pre nego što je u Ustavu Republike Srbije³⁾ pravo na informacije od javnog značaja garantovano kao sastavni deo prava na obaveštenost⁴⁾, način ostvarivanja ovog, sada već Ustavom garantovanog prava, regulisan je Zakonom

¹⁾ *Pravo javnosti da zna - Principi slobode pristupa informacijama*, Article XIX, Crnogorski helsinski komitet za ljudska prava, Cetinje, januar 2003, c. 7. U engleskoj verziji ova publikacija organizacije Article XIX, prvi put je objavljena u januaru 1999. godine, pod nazivom *Public's Right to Know - Principles on Freedom of Information Legislation*, Article XIX. Dostupno na: www.article19.org, očitanje: 15.12.2017.

²⁾ D. Milenković, *Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, Beograd 2010, s. 23. Dostupno na: http://www.mc.rs/upload/documents/istrazivanje/Prirucnik_za_primenu_zakona/prirucnik_za_primenu_zakonacir.pdf, očitanje 16.12.2017.

³⁾ Odluka o proglašenju Ustava Republike Srbije objavljena je u „Sl. gl. RS”, br. 83/06 i 98/06.

⁴⁾ Svako ima pravo da istinito, potpuno i blagovremeno bude obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i sredstva javnog obaveštavanja su dužna da to pravo poštuju. Svako ima pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, u skladu sa zakonom, čl. 51. Ustava (bel. 3).



o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁵⁾. Iako je kvalitet ovog zakona visoko ocenjen kako u domaćoj stručnoj javnosti tako i od strane organizacije „Opšte pravo klijenata na informisanost”⁶⁾, njegova praktična primena pokazala je da nije u potpunosti prilagođen specifičnostima konkretnog sistema u kome se primenjuje, te da su više puta najavljuvane izmene neophodne⁷⁾ kako bi se otklonili uočeni nedostaci.

2. Pojam informacije od javnog značaja

Da bi se jedna informacija mogla smatrati informacijom od javnog značaja, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja⁸⁾, mora ispunjavati određene uslove. To mora biti informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdani interes da zna. Niže bitno da li je izvor informacije organ javne vlasti ili koje drugo lice⁹⁾, nije bitan nosač informacija (papir, traka, film, elektronski mediji i sl.) na kome se nalazi dokument koji sadrži informaciju, datum nastanka informacije, način saznavanja informacije niti su bitna druga slična svojstva informacije. Ovakva definicija informacije od javnog značaja je u skladu sa međunarodnim standardima, osim u delu da to mora biti informacija koja se odnosi na sve ono o čemu javnost ima opravdani interes da zna. Naglašavanjem da je to informacija o kojoj javnost ima opravdani interes da zna daje se prednost opštem interesu i isključuje potreba da tražilac informacije dokazuje lični interes da mu se ona učini dostupnom. Međutim, iako zakon jasno propisuje da tražilac ne mora navesti razloge za zahtev¹⁰⁾ i definije u kojim slučajevima postoji opravdani interes javnosti da zna, osim ako organ vlasti dokaže suprotno (smatra se da opravdani interes javnosti da zna postoji uvek kada se radi o informacijama kojima raspolaže organ vlasti koje se odnose na ugrožavanje odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, a kada se radi o drugim informacijama kojima raspolaže organ vlasti, smatra se da opravdani interes javnosti da zna postoji, osim ako organ vlasti doka-

že suprotno), tumačenjem navedene norme bi se mogao izvesti zaključak da je dokazivanje postojanja opravdanog interesa javnosti da zna uslov za dobijanje informacije, što u praksi može stvoriti probleme. Ovo posebno imajući u vidu da u Republici Srbiji, prema Katalogu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti trenutno postoji preko 11.000 organa javne vlasti¹¹⁾ koji su u obavezi da građanima pruže informacije od javnog značaja i koji mogu tumačiti zakonsku definiciju onako kako im u konkretnom slučaju odgovara, što može predstavljati smetnju brzom i efikasnom ostvarenju prava građana.

3. Subjekti, objekti i sadržina prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Pravo na traženje informacije od javnog značaja pripada svima. Kroz načelo jednakosti¹²⁾ Zakon daje pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja svima bez diskriminacije, odnosno pod jednakim uslovima, bez obzira na državljanstvo, prebivalište, boravište, odnosno sedište, ili lično svojstvo kao što je rasa, veroispovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično, uz posebno naglašavanje da se nijedan novinar ili javno glasilo ne sme stavljati u povoljniji položaj u odnosu na ostale novinare ili javna glasila, te da je u suprotnom, organ koji tako postupi dužan nadoknaditi štetu. Ovakvo zakonsko rešenje u pogledu subjekata prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u skladu je sa prihvaćenim međunarodnim standardima kao i sa shvatanjem prava na pristup informacijama od javnog značaja kao ljudskog prava, univerzalnog i dostupnog svima i na svakom mestu. To praktično znači da i organi javne vlasti mogu biti subjekti ovog prava i zahtevati pristup informaciji koja je u posedu nekog drugog organa. Posebno naglašavanje da su svi novinari i javna glasila izjednačeni, uz obavezu naknade štete u slučaju drugačijeg postupanja, predstavlja pokušaj da se one mogući da samo određeni novinari ili javna glasila dolaze do ekskluzivnih podataka, što direktno utiče na njihov tiraž

⁵⁾ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Zspijz), „Sl. gl. RS”, br. 120/2004. 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

⁶⁾ Global Right to information rating, dostupno na: <http://www.rti-rating.org/>, očitanje 15.12.2017.

⁷⁾ Godišnji izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2016. godinu, s. 5. Dostupno na: <http://www.poverenik.rs/yu/izvetaji-poverenika/2568-izvestaj-poverenika-za-2016-godinu.htm>, očitanje 16.12.2017.

⁸⁾ Čl. 2. st. 1. Zspijz (bel. 5).

⁹⁾ Uporediti: Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja (usvojio Komitet ministara Saveta Evrope 29.04.1982. na svom 70. zasedanju). Dostupno na: <http://www.poverenik.rs/yu/pravni-okvir-pi/medjunarodni-dokumenti-pi/149-deklaracija-o-slobodi-izrazavanja-i-informisanja-.html>, očitanje 15.12.2017.

¹⁰⁾ Čl. 15 st. 4. Zspijz (bel. 5).

¹¹⁾ Katalog organa javne vlasti na koje se primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Dostupno na: <http://www.poverenik.rs/yu/katalog-organa.html>, očitanje 15.12.2017.

¹²⁾ Čl. 6. Zspijz (bel. 5).



i zaradu i čini se opravdanim, imajući u vidu da je Poverenik¹³⁾ u svojoj praksi imao slučajeve u kojima je dolazilo do postupanja kojima se narušava jednakost novinara i javnih glasila. Pravo na informaciju nije uslovljeno time da tražilac bude povređen u svom pravu niti mora da dokazuje da ima interes da zna određenu informaciju niti da je taj interes opravdan. Osim kroz odsustvo uslovljavanja u smislu postojanja ličnog interesa i njegove opravdanosti, pristup informacijama od javnog značaja olakšava i nepostojanje troškova za dobijanje obaveštenja da li organ vlasti poseduje traženu informaciju i uvid u dokument koji tu informaciju sadrži¹⁴⁾. Tražioci su, osim taksativno nabrojanih izuzetaka o kojima će kasnije biti reči, dužni da nadoknade samo nužne troškove izrade kopije dokumenta i njenog dostavljanja, ukoliko im je to potrebno.

Objekti prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja su organi vlasti koji su dužni da tražiocu omoguće pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu. Organj javne vlasti su državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja i pravno lice koje osniva ili finansira u celini, odnosno u pretežnom delu državnog organa. Ono što ovom krugu obveznika nedostaje su fizička lica kojima može biti povereno vršenje javnih ovlašćenja čime se iz obaveze pružanja informacija od javnog značaja izuzimaju javni beležnici i izvršitelji, te bi u postupku dugo očekivanih izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i ova lica trebalo pridružiti krugu obveznika. Poverenik je sastavio spisak organa koji su obveznici prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja koji se nalazi na sajtu Poverenika i dostupan je svima, uz napomenu da je taj broj podložan promeni¹⁵⁾. Katalog nema konstitutivni već informativni karakter, a eventualno sporan status svakog organa sa stanovišta javnih ovlašćenja proverava se u postupku po žalbi¹⁶⁾.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja sadrži više prava od kojih tražilac može iskoristiti sva ili samo neka prava. Tražilac ima *pravo da bude obavešten* da li organ javne vlasti poseduje traženu informaciju, odnosno da li mu je ta informacija dostupna, zatim *pravo da traženu informaciju dobije*, odnosno da mu se omogući pristup uvidom u dokument, *pravo da dobije kopiju dokumenta koji sadrži traženu informaciju*, uz plaćanje naknade kao i *pravo dostavljanja tražene informacije* koje podrazu-

meva i obavezu organa javne vlasti da mu traženu informaciju dostavi (u elektronskom obliku, poštom, faksom i sl.), ukoliko postoje tehničke mogućnosti, i uz plaćanje propisane naknade¹⁷⁾.

4. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Zaštita prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ostvaruje se kroz instituciju Poverenika kao samostalnog i nezavisnog državnog organa koji u vršenju svoje nadležnosti neće tražiti niti primati naloge ni uputstva od državnih organa ni drugih lica¹⁸⁾. Poverenik je najpre bio nadležan za sprovođenje Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (od donošenja ovog Zakona 2004. godine), da bi usvajanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti¹⁹⁾ njegove nadležnosti bile proširene i na kontrolu sprovođenja i ovog zakona, pa u skladu sa tim od 2008. godine ima izmenjen naziv. Poverenika, na predlog odbora Narodne skupštine nadležnog za informisanje, bira Narodna skupština Republike Srbije većinom glasova svih narodnih poslanika, što ukazuje na značaj ove institucije, važnost prava koje ona štiti i daje legitimitet njenom radu. Značaju pravilnog i uspešnog rada Poverenika za društvo u celini, odgovaraju i strogi uslovi za njegov izbor. To mora biti lice s priznatim ugledom i stručnošću u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava, koje ispunjava uslove za rad u državnim organima, koje je završilo pravni fakultet i ima najmanje deset godina radnog iskustva. Poverenik ne može biti lice koje obavlja funkciju ili je zaposleno u drugom državnom organu ili političkoj stranci. Njegov mandat traje sedam godina i jedno lice može biti birano najviše dva puta. Ima pravo na platu koja odgovara plati sudije Vrhovnog suda i ne može biti pozvan na odgovornost za mišljenje koje je izneo ili predlog koji je dao u vršenju svoje nadležnosti, a u postupku pokrenutom zbog krivičnog dela učinjenog u vršenju svoje nadležnosti, ne može biti pritvoren bez odobrenja Narodne skupštine²⁰⁾. Sve navedeno ukazuje da se radi o organu kome su stručnost, nezavisnost i samostalnost osnovna obeležja, i kome zakonske garancije položaja pružaju mogućnost da na neophodno kvalitetan način vrši svoju nadležnost. Ono što bi svakako dodatno doprinelo samostalnosti i nezavisnosti je ograni-

¹³⁾ V. *Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (bel. 2), s. 63.

¹⁴⁾ *Ibid.* s.101.

¹⁵⁾ V. bel. 11.

¹⁶⁾ V. *Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (bel. 2), s. 66.

¹⁷⁾ Čl. 5. Zspijz (bel. 5).

¹⁸⁾ *Ibid.* čl. 32.

¹⁹⁾ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Sl. gl. RS”, br. 97/2008, 104/2009 - dr. zakon, 68/2012 - odluka US i 107/12.

²⁰⁾ Čl. 31. i 32. Zspijz (bel. 5).



čenje ekskluzivnog prava na predlaganje kandidata za Poverenika koje pripada odboru Narodne skupštine nadležnom za informisanje i davanje te mogućnosti građanima čija prava Poverenik štiti ili eventualno usloviti predlaganje kandidata prethodnim raspisivanjem konkursa. Time bi se pružila mogućnost i onima koji ispunjavaju uslove a nisu poznati predlagaču, odnosno odboru Narodne skupštine nadležnom za informisanje, a umanjila bi se i mogućnost političkog uticaja na izbor Poverenika. Nezavisnosti Poverenika doprinosi i njegova nadležnost u pogledu izbora zamenika koje bira Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog Poverenika²¹⁾. Takođe, nezavisnosti doprinosi i činjenica da se sredstva za rad Poverenika obezbeđuju iz budžeta Republike Srbije²²⁾. Pretnju nezavisnosti i samostalnosti može predstavljati jedan od predviđenih uslova za razrešenje Poverenika, odnosno ako nestručno ili nesavesno obavlja posao. Ovako široko i nejasno opredeljen razlog za razrešenje može biti zloupotrebljen širokim tumačenjem, odnosno pod ovaj razlog se mogu podvesti razni slučajevi i na taj način ugroziti potencijalne vrednosti i neophodne karakteristike ovog organa (samostalnost i nezavisnost). Zbog toga je neophodno preciziranje ove zakonske odredbe i jasno navođenje šta se smatra nestručnim ili nesavesnim postupanjem.

5. Ograničenje pristupa informacijama od javnog značaja

Iako se pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja prepoznaje kao jedno od osnovnih ljudskih prava i uživa zaštitu najvišeg pravnog akta u zemlji (Ustava RS), zakon predviđa razloge koji mogu dovesti do njegovog ograničenja ili potpunog uskraćivanja. Imajući u vidu težnju organa vlasti (koja čini neophodnim ustavnu zaštitu ovog prava), da informacije koje bi mogle kompromitovati kvalitet njihovog rada zadrže dalje od očiju javnosti, kao i sa druge strane, opasnost da objavljivanje određenih informacija nanese više štete nego koristi, najsigurnije je opravdano široku dostupnost informacija od javnog značaja ograničiti ili uskratiti u situacijama precizno određenim zakonom, bez ostavljanja mogućnosti za tumačenja.

U tom smislu, zakon propisuje izuzetke od prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja kao pravila,

koje, kao i svaki izuzetak treba usko tumačiti i koji su dozvoljeni onda kada je to potrebno u demokratskom društvu da bi se od povrede zaštitio neki *pretežniji interes* zasnovan na ustavu ili zakonu²³⁾. Prilikom navođenja situacija u kojima se tražiocu može uskratiti pravo, korišćene su formulacije koje bi trebalo precizirati da ne bi bile zloupotrebljene proizvoljnim i ekstenzivnim tumačenjem. Zakon propisuje da organ vlasti tražiocu neće omogućiti ostvarivanje prava ako bi time, između ostalog, ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica ili bitno otežao ostvarenje opravdanih ekonomskih interesa²⁴⁾. Nejasno je koja su to druga važna dobra nekog lica i opravdani ekonomski interesi i ko je pozvan da određena dobra i interes proceni kao takve. Jasno je da su se ovim formulacijama želela zaštititi lična dobra i važni ekonomski interesi države čija zaštita je u interesu svih građana, ali bi u cilju sprečavanja zloupotrebe ovih opštih formulacija na štetu pojedinih ili svih građana, lična dobra i ekonomski interesi koji pretežu nad pravom tražioca da dobije traženu informaciju, morali biti taksativno nabrojani. Pristup informacijama će tražiocu biti uskraćen i u slučaju da zloupotrebljava pristup informacijama, naročito ako je traženje nerazumno, često, kada se postavlja zahtev sa istim ili već dobijenim informacijama ili kada se traži preveliki broj informacija²⁵⁾. Kada je u pitanju traženje *velikog broja informacija*, imajući u vidu da se i ova formulacija može tumačiti na štetu tražioca, Poverenik je izrazio stav da traženje velikog broja informacija, samo po sebi, ne može predstavljati osnov za odbijanje zahteva tražioca, ali može predstavljati osnov za produženje zakonskog roka za postupanje organa vlasti²⁶⁾ koji organu vlasti daje mogućnost da po zahtevu postupi u naknadnom roku koji ne može biti duži od četrdeset dana od podnošenja zahteva, kada za to postoje opravdani razlozi. Organ vlasti ima teret dokazivanja da se radi o nerazumnom zadatku u postupanju. Ovakav stav je u skladu sa stavom Evropskog suda pravde²⁷⁾.

Da bi određena informacija mogla dobiti status izuzetka od opštег pravila o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, mora se sprovesti trodelni test koji će pokazati da postoji pretežniji interes koji onemogućava objavljinje konkretne informacije. Najpre je potrebno utvrditi da li se pristup traženoj informaciji uskraćuje radi zaštite nekog od interesa nabrojanih u zakonu²⁸⁾. Pošto se utvrdi da je u pitanju zaštita nekog od nabrojanih interesa, mora se utvrditi da li bi dozvolom pristupa informaciji bio

²¹⁾ *Ibid*, čl. 33.

²²⁾ *Ibid*, čl. 34.

²³⁾ *Ibid*, čl. 8.

²⁴⁾ *Ibid*, čl. 9.

²⁵⁾ *Ibid*, čl. 13.

²⁶⁾ *Ibid*, čl. 16. st. 3.

²⁷⁾ *Slobodan pristup informacijama, stavovi i mišljenja Poverenika*, Beograd, 2013, br. 07-00-00040/2011-03 od 17.09.2012, str. 62.

²⁸⁾ Čl. 9, 13. i 14. Zspizj (bel. 5).



ozbiljno povređen ili ugrožen *pretežniji* (suprotan) interes. Najzad, potrebno je proceniti da li potreba zaštite suprotnog interesa preteže nad potrebom zaštite interesa tražioca za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, procenjujući neophodnost uskraćivanja pristupa po merilima demokratskog društva.

S tim u vezi, u demokratskom društvu nije neophodno uskratiti pristup ako se time ionako ne mogu zaštiti interesi nabrojani u zakonu, ako se zaštita nabrojanih interesa podjednako može ostvariti i na drugi način ili ako se time uskraćuje pristup informaciji u većoj meri nego što je dovoljno za zaštitu pobrojanih interesa²⁹⁾. Dakle, ono što ovaj zakon čini „liberalnim“ je to što nijedan od navedenih izuzetaka, odnosno pretežnijih interesa ne spada u kategoriju *apsolutnih izuzetaka*. Nijedna informacija nije automatski isključena iz obaveze slobodnog pristupa, već do toga može doći samo ako pretežniji interesi obuhvaćeni izuzecima u konkretnom slučaju odnose prevagu nad slobodom pristupa informacijama (pravom javnosti da zna)³⁰⁾.

Uskraćivanje prava ne može biti opravdano ako samo deo tražene informacije štiti interes pretežniji od interesa javnosti da zna. U takvom slučaju organ vlasti mora proceniti koji deo tražene informacije može učiniti dostupnim i na taj način ispoštovati pravo tražioca informacije. Najviše poteškoća u proceni pretežnijeg interesa ima kada su suprostavljeni interes zaštite privatnosti ličnosti i pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Tada se mora, vrlo oprezno, imajući u vidu posledice koje mogu nastati za pojedinca, u svakom konkretnom slučaju, proceniti koji interes će prevagnuti. Zakon propisuje da organ vlasti neće tražiocu omogućiti ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja ako bi time povredilo pravo na privatnost, pravo na ugled ili koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi, osim u navedenim izuzecima³¹⁾. Ova zakonska formulacija, pogotovo u delu koji se odnosi *na koje drugo pravo lica na koje se tražena informacija lično odnosi* pruža mogućnost širokog tumačenja i zloupotrebe, te bi trebalo navesti koja su to druga prava lica čije ugrožavanje može dovesti do uskraćivanja prava tražioca na pristup informaciji. Izuzetak

postoji ako je lice na to pristalo, ako se radi o ličnosti, povravi ili događaju od interesa za javnost, a naročito ako se radi o nosiocu državne i političke funkcije i ako je informacija važna s obzirom na funkciju koju to lice vrši, kao i ako se radi o licu koje je svojim ponašanjem, naročito u vezi sa privatnim životom, dalo povoda za traženje informacije³²⁾. Zanimljivo je da je prva kazna za kršenje privatnosti izrečena tek 2010. godine, dakle šest godina od početka primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja³³⁾.

Pravo na pristup informaciji se tražiocu može uskratiti i ako se radi o informaciji koja je već dostupna ili objavljena u zemlji ili na internetu, ali je organ dužan da u slučaju uskraćivanja informacije u odgovoru na zahtev označi nosač informacije, gde i kada je objavljena, osim kada je to opšte poznato³⁴⁾. Na ovom mestu još jednom treba istaći opasnost koju sa sobom nosi korišćenje opštih i nedređenih pojmova kao što je pojam opšte poznato, čijim proizvoljnim tumačenjem se može naneti velika šteta kako tražiocima informacija tako i licima na koje se tražena informacija odnosi. Važnost bližeg određenja pojma opšte poznato prepoznao je i Poverenik koji je dao svoje mišljenje kao svojevrsno uputstvo i istakao da ovu formulaciju treba koristiti krajnje restriktivno, te da princip dobrog upravljanja u radu organa vlasti nasuprot principu vladanja, traži da se organi potpuno uzdržavaju od korišćenja ove mogućnosti. Obrazložio je da pojam opšte poznatog, pored uslova dostupnosti većem broju građana zavisi i od niza drugih okolnosti vezanih za tražioca informacije, ko je tražilac, njegovog obrazovanja, zanimanja, da li su mu na radnom mestu dostupna javna glasila i sl. Ako se tražilac sam pozvao na propis kao mogući izvor informacije uz navođenje službenog glasila u kome je objavljen, organ će imati obavezu da u odgovoru tražiocu potvrdi gde je tražena informacija sadržana i objavljena. Takođe, ako se radi o opštim aktima preduzeća ili drugog lica koji nisu objavljeni u službenom glasilu, a u vreme traženja nisu dostupni na drugom nosaču informacija, informacija se ne može uskratiti sa obrazloženjem da su ranije bili objavljeni na oglasnoj tabli³⁵⁾.

²⁹⁾ V. Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (bel. 2), s. 85.

³⁰⁾ *Ibid.*, s. 73.

³¹⁾ Čl. 14. Zspijz (bel. 5).

³²⁾ *Ibid.*

³³⁾ „Tek početkom decembra 2010. presudom Prekršajnog suda u Beogradu „tabu“ je srušen. Sud je u postupku pokrenutom na zahtev Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti našao da su okrivljeni (...) krivi što su izvršili prekršaj iz člana 57 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i kaznio ih..”, R. Šabić, *Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja u pravnom poretku Srbije*, magistarski rad, Beograd, 2012, str. 52.

³⁴⁾ Čl. 10. Zspijz (bel. 5).

³⁵⁾ V. *Priručnik za primenu zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (bel. 2), Izvod iz odgovora organu br. 07-00-76/2005-04 od 30.09.2005. i br. 011-00-18/2005-01 od 25.11.2005. godine, Beograd, st. 86.



6. Proaktivna uloga organa vlasti

Propisivanje mnogobrojnih obaveza organa javne vlasti kojima im se daje proaktivna uloga, odnosno obaveza da samoinicijativno obaveštavaju građane o informacijama koje ih mogu interesovati i pre nego što to neko zatraži, je značajan korak ka neophodnoj promeni svesti zaposlenih u ovim organima i građana uopšte. Organi javne vlasti moraju biti servis građana koji će ih o svim značajnim informacijama samoinicijativno obaveštavati i činiti transparentnim svoje postupke i njihove rezultate. Građani ne smeju u demokratskom, otvorenom društvu kakvom se u Republici Srbiji teži, *otimati* svoja prava i boriti se za njih, već se poštovanje tih prava i njihovo ostvarenje mora podrazumevati, a svako drugačije postupanje strogo sankcionisati.

U cilju upoznavanja šire javnosti sa pravom na sloboden pristup informacijama od javnog značaja, propisana je obaveza Poverenika da izda i ažurira Priručnik o ostvarivanju prava na sloboden pristup informacijama od javnog značaja sa praktičnim uputstvima³⁶⁾. Ova obaveza mora biti izvršena bez odlaganja na srpskom i svim jezicima koji su zakonom određeni kao jezici u službenoj upotrebi, što je u duhu dostupnosti ovog prava svima, bez izuzetaka. Propisano je šta priručnik mora da sadrži, obim prava kao i na koji način se ovo pravo može ostvariti. Pored obaveze izdavanja i ažuriranja priručnika, Poverenik ima obavezu i da putem štampe, elektronskih medija, interneta, javnih tribina i na druge načine, upozna javnost sa njegovom sadržinom.

Sa druge strane, organ javne vlasti, prvenstveno ima obavezu da odredi ovlašćeno lice koje će postupati po zahtevima za sloboden pristup informacijama od javnog značaja, koje će imati obavezu da prima zahteve, obavesti tražioca o posedovanju informacije na odgovarajući način, odbije zahtev rešenjem ukoliko su za to ispunjeni uslovi, pruži tražiocima neophodnu pomoć za ostvarivanje njihovih prava utvrđenih zakonom, preduzima mere za unapređenje prakse postupanja sa nosačima informacija, prakse održavanja nosača informacija kao i prakse njihovog čuvanja i obezbeđenja. Ukoliko organ javne vlasti ne odredi ovlašćeno lice za postupanje po zahtevu za sloboden pristup informacijama od javnog značaja, postupanjem po zahtevu tražioca i izvršavanjem drugih obaveza koje organ ima, baviće se odgovorno lice u organu vlasti³⁷⁾. Ovako široko postavljen spektar obaveza ovlašćenog lica u organu javne vlasti, već na prvi pogled dovodi

u sumnju efikasnost njihovog ostvarenja od strane jednog zaposlenog, pogotovo ako to nije njegov jedini radni zadatak. Efikasnost se posebno dovodi u pitanje predviđanjem mogućnosti da u nedostatku ili odsustvu ovlašćenog lica sve obaveze preuzme odgovorno lice, koje je po pravilu opterećeno mnogim drugim obavezama u organu. Predviđanjem mogućnosti preuzimanja obaveza od strane odgovornog lica se verovatno želeo postići kontinuitet u pогledu izvršavanja obaveza koje se odnose na pravo na pristup informacijama od javnog značaja, ali se mora imati u vidu da ovo pravo zaslužuje da se u svakom organu vlasti zaposleni koji su za to zaduženi ozbiljno i suštinski, a ne usput, bave ostvarenjem ovog prava, da ne bi ostalo samo *слово na papiru* jer je to u interesu svih građana. Ovo posebno imajući u vidu da pojedini organi vlasti godišnje dobiju i više hiljada zahteva za sloboden pristup informacijama od javnog značaja. Ministarstvu unutrašnjih poslova je u toku 2016. godine podneto 3887 zahteva³⁸⁾. U tom smislu je potrebno, nakon što se odrede zaposleni koji će u organima javne vlasti biti zaduženi za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja, i zaposleni koji će ih, u odsustvu zamenjivati, sprovesti obuku tih zaposlenih, što je i zakonska obaveza organa vlasti, u koju se aktivno moraju uključiti zaposleni u službi Poverenika, kako se ne bi nestručnim, neblagovremenim i neefikasnim postupanjem i tumačenjem zakona, pogotovo njegovih opštih formulacija na koje je prethodno ukazano, nanosišta pravima građana. Ovu obuku veliki broj organa nije sproveo³⁹⁾ te se u tom smislu moraju predvideti sankcije za neizvršavanje zakonskih obaveza čime bi se naglasila ozbiljnost i neophodnost odgovornog odnosa organa vlasti prema građanima i njihovim pravima.

Kako su lica zadužena u organima javne vlasti za postupanje po zahtevima građana za sloboden pristup informacijama od javnog značaja i zaposlena u tim organima, mora im se obezbediti potpuna sigurnost i nezavisnost u obavljanju navedenih zadataka, kao i zaštita od eventualnog šikanognog postupanja rukovodilaca u slučaju da, obavljajući svoj posao savesno, budu u prilici da građanima izadu u susret i onda kada se time priznaju propusti u radu organa. Zakonopisac je posebnu zaštitu propisao za druga zaposlena lica u organu javne vlasti, tzv. *uzbunjivače*, koji omoguće pristup informaciji od javnog značaja, za koju se ne može ograničiti pristup na osnovu čl. 9. i 14. Zspijz, kao i informaciji za koju je organ već omogućio pristup na osnovu ovog zakona. Ova lica se ne mogu na osnovu toga pozvati na odgovornost ni trpeti štetne posledice, pod uslovom da

³⁶⁾ Čl. 37. Zspijz (bel. 5).

³⁷⁾ Čl. 38. Zspijz (bel. 5).

³⁸⁾ Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, s. 39. Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/izvestaj2016.pdf>, očitanje 18.12.2017.

³⁹⁾ *Ibid.*, s. 43.



informacija ukazuje na postojanje korupcije, prekoračenje ovlašćenja, neracionalno raspolaganje javnim sredstvima i nezakoniti akt ili postupanje organa javne vlasti. Ova zaštićena pripada zaposlenom pod uslovom da je imao razloga da veruje u tačnost informacije, da nije tražio niti primio neku korist u vezi sa omogućavanjem pristupa informaciji, kao i da je, pre nego što je omogućio pristup informaciji, obaveštio o nepravilnostima nadležno lice u organu vlasti, koje nije preduzelo mera za rešavanje nepravilnosti. U slučaju da zaposleni u organu javne vlasti bude pozvan na odgovornost ili pretrpi štetu, ima pravo na naknadu štete od organa u kome je zaposlen. Sa druge strane, zaposleni može biti nagrađen u slučaju omogućavanja pristupa informaciji od javnog značaja u skladu sa odredbama⁴⁰⁾. Navedene odredbe odnose se i na funkcionere organa vlasti, zatim na lica koja u organu vlasti ili za njega obavljaju poslove na osnovu ugovora, kao i na lica kojima organ vlasti pruža usluge ili imaju svojstvo stranke u postupku pred organom vlasti.

U skladu sa tendencijom da se rad organa javne vlasti učini transparentnim i dostupnim javnosti, je i obaveza organa vlasti da jednom godišnje izda informator o svom radu čija je sadržina određena zakonom, a način izrade i objavljivanja je uređen Uputstvom za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa⁴¹⁾. Takođe, organi vlasti imaju obavezu održavanja nosača informacija na način utvrđen zakonom, koji će omogućiti ostvarenje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, kao i da podnose godišnje izveštaje Povereniku o svojim radnjama preduzetim u cilju primene zakona, najkasnije do 20. januara tekuće godine, za prethodnu godinu. Godišnji izveštaj mora sadržati podatke o broju podnetih zahteva, broju potpuno ili delimično usvojenih, odnosno odbačenih i odbijenih zahteva, broju i sadržini žalbi protiv rešenja kojima se odbacuje ili odbija zahtev, ukupnom iznosu naplaćenih naknada za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja, merama preduzetim u vezi sa obavezom objavljanja informatora, merama preduzetim u vezi sa održavanjem nosača informacija, merama preduzetim u vezi sa obukom zaposlenih, s tim što pored obaveze da navedene podatke iskaže ukupno, organ vlasti ima obavezu da neke od ovih zakonom određenih informacija posebno iskaže za tražioce u kategoriji građana, javnih glasila, udruženja građana, političkih stranaka, organa vlasti i drugih tražilaca. Navedene obaveze govore u prilog tome da se u organu javne vlasti zaštitom prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja ozbiljno moraju baviti lica kojima to mora biti jedini radni zadatak i koja su prošla potrebnu obuku.

7. Postupak po zahtevu tražioca informacije od javnog značaja

Postupak za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama regulisan je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koji, pored postupanja organa javne vlasti po zahtevu tražioca, reguliše i postupak drugostepenog organa po žalbi Poverenika. Tražilac informacije mora organu vlasti podneti zahtev za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja u pismenom ili usmenom obliku. Ako propiše obrazac za podnošenje zahteva, na šta ga zakon ovlašćuje, organ mora razmatrati i zahtev koji nije sačinjen na tom obrascu. Ukoliko se tražilac organu obrati usmeno, zahtev će se saopštiti u zapisnik i uneti u posebnu evidenciju. Kada je u pitanju komunikacija elektronskim putem, zahtev upućen na taj način tretira se kao pismani zahtev, bez obzira što nije dostavljen na papiru, a što je u praksi izazivalo nedoumice, i po njemu se mora postupati. Jedini problem koji može nastati kod ovog vida komunikacije je otežano dokazivanje datuma prijema kada se prijem zahteva ne potvrdi odgovorom, a to se ospori u postupku po žalbi. Zahtev mora sačuvati određene obavezne podatke, čiji nedostatak ne vodi automatski odbacivanju zahteva, već je organ obavezan da podnosioca pouči o tome na koji način treba da dopuni zahtev, pa tek ako on to ne učini u roku od 15 dana od prijema uputstva o dopuni, odbaciće zahtev kao neuredan. Navedene obaveze organa vlasti u duhu su dostupnosti ovog prava svima. Organ vlasti ne sme zahtevati od tražioca da dokaže postojanje opravdanog ili drugog interesa za dobijanje informacije i takvo postupanje predstavlja prekršaj za koji se odgovorno lice novčano kažnjava⁴²⁾.

Imajući u vidu značaj brzog i efikasnog ostvarenja ovog prava, rokovi su jedan od bitnih elemenata. Važno je da budu kratki i da se u svakom slučaju ispoštuju, jer od brzine objavljinjanja informacije zavisi u kojoj meri će ta informacija biti iskoristiva i postići željeni cilj. Zakon propisuje da je organ vlasti dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana omogući pristup traženoj informaciji, što ovaj postupak čini hitnim. Kada se zahtev odnosi na informaciju za koju se može prepostaviti da je od značaja za zaštitu života ili slobode nekog lica, odnosno za ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, rok u kome organ vlasti mora tražiocu omogućiti pristup traženoj informaciji je 48 sati od prijema zahteva. Kraći rok u navedenim situacijama opravdava značaj vrednosti koje se na taj način štite a koje su univerzalne i teži im svako demokratsko društvo. Ukoliko organ vlasti ne odgovori tražiocu u propisanim rokovima, tražilac može uložiti žalbu Povereniku jer se tada

⁴⁰⁾ Čl. 38. Zspijz (bel. 5).

⁴¹⁾ „Sl. gl. RS”, br. 68/2010.

⁴²⁾ Čl. 46. Zspijz (bel. 5).



radi o čutanju uprave, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

Informacija se najčešće daje u pismenom obliku ali je sve zastupljenije dostavljanje elektronskim putem koje je brže i ekonomičnije. Standard dostupnosti ovog prava svima zahteva da postupak za ostvarenje prava bude besplatan ili da postoji obaveza naknade samo stvarnih troškova organa, zbog čega se ne naplaćuje taksa za zahtev za dobijanje informacije. Obaveštenje o informaciji i uvid u dokument koji sadrži informaciju su besplatni. Naplaćuje se samo izdavanje kopije i to u visini stvarnih troškova za izdavanje kopije koje organ vlasti ima, s tim što postoje kategorije tražilaca koji su oslobođeni i ovog troška. To su novinari kada kopiju dokumenta zahtevaju radi obavljanja svog poziva, udruženja za zaštitu ljudskih prava kada kopiju dokumenta zahtevaju radi ostvarivanja ciljeva udruženja kao i sva lica kada se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine, osim kada je tražena informacija dostupna u zemlji ili na internetu. Organi obračunavaju troškove na osnovu troškovnika koji u formi podzakonskog akta propisuje Vlada, odnosno Uredbe o visini naknade nužnih troškova za izdavanje kopije dokumenata na kojima se nalaze informacije od javnog značaja⁴³⁾.

U cilju što efikasnijeg ostvarenja prava, zakon predviđa obavezu za organ kome je zahtev upućen a koji ne poseduje dokument koji sadrži traženu informaciju, da zahtev prosledi Povereniku uz obaveštenje u čijem se posedu, po njegovom znanju, ukoliko takvu informaciju ima, dokument nalazi. Poverenik proverava navode organa koji mu je zahtev prosledio da on ne poseduje dokument koji sadrži traženu informaciju, i ako utvrdi da se dokument nalazi u posedu nekog drugog organa, prosleđuje zahtev tom organu ili upućuje tražiocu da mu se sam obrati. Na ovaj način se olakšava tražiocu dolaženje do tražene informacije, lišava se potrebe da ponovo podnosi zahtev drugom organu, ali mu se ostavlja mogućnost i da odustane od prosleđivanja zahteva drugom organu.

Rubrum iznad člana 16. koji glasi postupanje po zahtevu ukazuje da se ovo pravo ne manifestuje kroz upravno odlučivanje, već kroz postupanje organa vlasti po zahtevu. Organ javne vlasti kome je zahtev upućen, nema ovlašćenja da odlučuje da li tražiocu pripada pravo na informaciju ili ne, jer je to pravo koje proizlazi iz samog zakona, pa organ vlasti, postupajući po zahtevu tražioca, istom omogućava da ostvari zakonom utvrđeno pravo. U tom smislu, postupak po zahtevu tražioca se ne okončava donošenjem pozitivnog upravnog akta, odnosno rešenja kojim se dozvoljava

va pristup informaciji, već se postupak okončava najčešće obaveštenjem kao neautoritativnom aktivnošću organa. Kada organ udovolji zahtevu tražioca on ne donosi rešenje, već sačinjava službenu belešku. Međutim, kako ovo pravo nije apsolutno već podleže izvesnim zakonom propisanim ograničenjima, ukoliko nakon sprovedenog trodelnog testa organ vlasti utvrdi da se tražene informacije odnose na pretežniji interes, odlučiće o zahtevu donošenjem obrazloženog rešenja o odbijanju sa poukom o pravnim sredstvima kojima to rešenje može pobijati. Dakle, kada ima uslova da udovolji zahtevu stranke, organ vlasti to čini na osnovu zakona, ne odlučujući o tome, ali ako u zakonom propisanim slučajevima proceni da zahtevu ne treba udovoljiti, odlučiće i doneti obrazloženo rešenje o odbijanju, odnosno odbačaju, sa pravnom poukom i nazivom organa kome može izjaviti žalbu, čime se stranci pruža mogućnost da odluka o uskraćivanju prava u žalbenom postupku буде preispitana. Pored toga što je pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o pravu nekog lica garantovano Ustavom⁴⁴⁾, ono je i jedno od načela upravnog postupka koje zajedno sa načelom dvostepenosti pruža mogućnost kontrole odluka organa vlasti od strane hijerarhijski višeg organa.

Aktivno legitimisan za podnošenje žalbe je tražilac informacije. O žalbama protiv odluka organa vlasti kojima se odbija ili odbacuje zahtev za pristup informacijama od javnog značaja odlučuje Poverenik, kome se može izjaviti žalba i u slučaju kada organ nije odlučio o zahtevu tražioca (čutanje uprave), jer se tada, iako nema odluke, pretpostavlja da je organ odbio zahtev. U toku 2016. godine 84,4% žalbi izjavljeno je zbog čutanja administracije⁴⁵⁾ što je zabrinjavajuće i govori o tome da organi vlasti i dalje ne prihvataju činjenicu da predstavljaju servis građana i da čutanje na zahtev tražioca informacije nije u duhu dobrog upravljanja.

Žalba se Povereniku može izjaviti i kada organ izdavanje kopije dokumenta koji sadrži traženu informaciju uslovjava plaćanjem naknade čiji iznos prelazi iznos nužnih troškova za izdavanje kopije, zatim kada organ vlasti ne stavi tražiocu dokument na uvid na način predviđen zakonom, kada organ ne izda kopiju dokumenta na način predviđen zakonom kao i kada na drugi način onemogući ili oteža tražiocu pristup informacijama od javnog značaja. Ovaj postupak je dvostepen što znači da se odlukom Poverenika o izjavljenoj žalbi okončava postupak po zahtevu tražioca u redovnom postupku.

Izuzetak od načela dvostepenosti postoji kada su u pitanju rešenja kojima je odbijena zahtev tražioca a koja su doneli

⁴³⁾ „Sl. gl. RS”, br. 8/06.

⁴⁴⁾ Čl. 36. Ustava (bel. 3).

⁴⁵⁾ V. Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (bel. 38), s. 39.

najviši organi vlasti i to Narodna skupština, predsednik Republike, Vlada Republike Srbije, Vrhovni sud Srbije, Ustavni sud i Republički javni tužilac. Protiv ovih rešenja je moguće pokrenuti upravi spor o čemu sud, po službenoj dužnosti, obaveštava Poverenika. Ovakvo rešenje se čini opravdanim imajući u vidu da se radi o najvišim organima vlasti čije odluke umesto pred drugim organom vlasti, treba da budu predmet preispitivanja ali pred Upravnim sudom. Time je sačuvano pravo tražioca na pravno sredstvo protiv odluke organa kojom je negativno odgovoren na njegov zahtev.

Poverenik odlučuje po žalbi po pravilima Zakona o opštem upravnom postupku, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja žalbe. Ovako određen rok može predstavljati problem u praksi budući da Poverenik odlučuje o velikom broju žalbi (samo u 2016. godini rešio je 3.252 žalbi⁴⁶⁾), i to tako što nakon prijema žalbe ispituje da li ima procesnih nedostataka, daje mogućnost organu vlasti a po potrebi i tražiocu da se izjasne o navodima žalbe, i preduzima radnje za utvrđenje činjeničnog i pravnog stanja, što zahteva dovoljno vremena. U tom smislu bi trebalo razmisliti o tome da se ovaj rok produži jer je hitno postupanje i brzo odlučivanje svakako jedan od principa ovog postupka ali, sa druge strane, mora se dati Povereniku dovoljno vremena da ispita sve relevantne okolnosti od značaja za donošenje kvalitetne i ispravne konačne odluke. Takođe, nemogućnost Poverenika da u postupku utvrđenja relevantnog činjeničnog i pravnog stanja izvrši neposredan nadzor i utvrdi da li organ vlasti zaista nema u svom posedu određeni dokument, je velika smetnja ostvarenju prava tražioca, jer Poverenik ne može da ispita istinitost tvrdnji organa, čak i onda kada je očigledno da su navodi organa da ne poseduje određeni dokument sumnjivi.

8. Postupak izvršenja odluka poverenika

Odluke Poverenika u postupku po žalbi (koju može da odabiće, poništi rešenje i vrati organu na ponovo odlučivanje, usvoji žalbu i naloži organu da tražiocu omogući pristup traženoj informaciji ili da obustavi postupak zaključkom), su obavezujuće, konačne i izvršne, a izvršenje sprovodi Poverenik, u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, na osnovu predloga tražioca informacije ili po službenoj dužnosti, kada to nalaže javni interes. Poverenik donosi zaključak o dozvoli izvršenja rešenja, protiv koga nije dozvoljena žalba, kojim se organ poziva, pod pretnjom novčanog kažnjavanja, da u najkraćem roku izvrši nalog iz rešenja i o tome obavesti Poverenika. Ukoliko organ ne postupi po nalogu, Poverenik donosi zaključak o izricanju za-

prečene novčane kazne, a ako organ i dalje ne postupa po nalogu, nastavlja se sa izricanjem novčanih kazni čiji zbir ne može biti veći od 200.000 dinara. Ukoliko Poverenik ni na ovaj način ne može izvršiti rešenje Vlada mu na njegov zahtev pruža pomoć u postupku administrativnog izvršenja rešenja primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno ne-posrednom prinudom. U toku 2016. godine poverenik je bio prinuđen da u mnogo više slučajeva nego prethodnih godina zahteva od Vlade obezbeđenje izvršenja a Vlada to nije učinila ni u jednom slučaju⁴⁷⁾. Pored neadekvatne pomoći Vlade prilikom izvršavanja rešenja Poverenika, prema izveštaju poverenika za 2016. godinu, veliki problem predstavlja i politika nadzora.

Zakon o pristupu informacijama je sankcionisao kao prekršaj svaki vid kršenja prava na pristup informacijama, uključujući nepostupanje po zahtevu, dostavljanje nepotpunih ili netačnih informacija, nepostupanje po rešenju Poverenika da se informacija učini dostupnom, kao i neizvršenje zakonskih obaveza organa u vezi sa objavljivanjem informatora o radu, dostavljanjem izveštaja Povereniku, sprovođenje obuke. Nadzor nad sprovođenjem zakona je u nadležnosti Upravne inspekcije Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave koja je u 2016. godini pokrenula 46 prekršajnih postupaka. Ako se ima u vidu da je u istoj godini Povereniku upućeno 3.000 osnovanih žalbi zbog kršenja prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, taj podatak ukazuje na nedovoljnu aktivnost Upravne inspekcije koja pogoduje velikim javnim preduzećima koja plaćaju desetine penala u izvršnom postupku koji sprovodi Poverenik a ne dostavljaju tražene informacije⁴⁸⁾. U tom smislu se mora pooštiti nadzor Upravne inspekcije nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, penali se moraju povećati toliko da se organima vlasti ne isplati da umesto dostavljanja traženih informacija plate penale, a u istom cilju se moraju povećati i kazne koje se mogu izreći u prekršajnom postupku.

Veliku smetnju izvršenju zaključaka Poverenika kojima se izriču novčane kazne u postupku prinudnog izvršenja rešenja predstavlja neujednačena sudska praksa redovnih sudova po pitanju nadležnosti za izvršenje ovih zaključaka. Naime, sudovi na teritoriji koja je u nadležnosti Apelacionog suda u Beogradu, za razliku od ostalih sudova u Republici Srbiji, ne izvršavaju zaključke Poverenika sa obrazloženjem da za to nisu nadležni, pozivajući se na pravno shvatnje Vrhovnog kasacionog suda. U tom pravnom shvatnju se navodi da izvršenje zaključaka Poverenika nije u sudskoj nadležnosti, da je na poseban način regulisano Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,

⁴⁶⁾ V. Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (bel. 38), s. 35.

⁴⁷⁾ Ibid, s. 4.

⁴⁸⁾ Ibid, s. 11.



da zaključak Poverenika ne predstavlja izvršnu ispravu u smislu člana 13. stav 1. tačka 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju, te da Poverenik treba da izvršava svoj zaključak plenidbom novčanih sredstava sa računa organa⁴⁹⁾.

Ovakva situacija dovela je do toga da se novčane kazne u iznosu od dva i po miliona dinara u 2016. godini ne mogu prinudno naplatiti⁵⁰⁾. Imajući u vidu štetu koja se nenaplaćivanjem kazni nanosi svim građanima jer se naplaćene novčane kazne slivaju u budžet Republike Srbije, nastali problem sa prinudnim izvršenjem zaključaka Poverenika trebalo bi u najkraćem roku rešiti. Izmenom zakona bi se nadležnost Poverenika za izvršenje sopstvenih rešenja izričito mogla proširiti i na njegove zaključke, u kom slučaju bi se, imajući u vidu neaktivnost Vlade povodom izvršenja rešenja Poverenika, morale propisati stroge novčane kazne za tu neaktivnost, ili eventualno, u slučaju nepostupanja Vlade u određenim rokovima, predvideti nadležnost redovnih sudova za izvršenje.

Pozitivno je to što je mogućnost pokretanja postupka dala oštećenima koji su, kada je u pitanju pokretanje prekršajnih postupaka aktivniji od Upravne inspekcije. Vrhovni kasacioni sud je svojom odlukom otklonio dilemu da li je tražilac informacije kao oštećeni ovlašćen na pokretanje prekršajnog postupka i zauzeo stav po kome uskraćivanje adekvatnog odgovora tražiocu informacija predstavlja povredu ličnog prava, pa je tražilac informacije kao oštećeni uvek ovlašćen da sam podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka. Vrhovni kasacioni sud je 6. decembra 2016. godine, na inicijativu Poverenika, zauzeo pravni stav II Su - 17157-16 po kome uskraćivanje adekvatnog odgovora tražiocu informacija predstavlja povredu ličnog prava, pa je tražilac informacije kao oštećeni uvek ovlašćen da sam podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka⁵¹⁾.

Za prekršaje je predviđena novčana kazna u rasponu od 5.000 do 50.000 dinara⁵²⁾. Ovako opredeljen raspon novčane kazne svakako ostavlja prostora za razmišljanje o povećanju gornje granice, imajući u vidu da se u slučaju blagih novčanih kazni, organima više isplati plaćanje kazne nego objavljivanje informacija koje bi eventualno dovele u sumnju pravilnost njihovog rada.

Protiv rešenja i zaključka Poverenika može se pokrenuti upravni spor, čime se Poverenik svrstava u rang najviših

organu čije odluke po zahtevu tražioca mogu biti preispitane samo u postupku spoljne, odnosno sudske kontrole organa vlasti. Aktivno legitimisan za podnošenje tužbe je samo tražilac informacije. Organ vlasti koji je nezadovoljan rešenjem ili zaključkom Poverenika ne može pokrenuti upravni spor jer organ vlasti koji rešava po podnetom zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, protiv čije odluke je dozvoljeno izjavljivanje žalbe, ima procesni položaj prvostepenog upravnog organa, pa u toj stvari ne može istovremeno da ima položaj stranke i da bude tužilac u upravnom sporu⁵³⁾. Međutim, upravni spor može pokrenuti nadležni javni tužilac ako smatra da je upravnim aktom, odnosno rešenjem Poverenika, povređen zakon na štetu javnog interesa. U toku 2016. godine protiv rešenja Poverenika podneto je 111 tužbi, od kojih je 90 rešeno i nijedno rešenje Poverenika nije poništeno⁵⁴⁾, što govori o kvalitetu njegovog rada.

9. Zaključak

Imajući u vidu značaj prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja proces izmene Ustava Republike Srbije, koji je u toku, treba iskoristiti i za izdvajanje ovog prava iz korpusa prava na obaveštenost i regulisanje posebnim članom Ustava. Ovo pravo kao posebno ljudsko pravo prevazilazi okvire obaveze sredstava javnog obaveštavanja koja je ujedno i pravo građanina da bude istinito, potpuno i blagovremeno obavešten o pitanjima od javnog značaja. Regulisanje ovog prava posebnim članom Ustava potrebno je i sa aspekta naglašavanja značaja i neophodnosti njegovog prihvatanja i implementiranja u svakodnevnom radu i postupanju od strane organa vlasti koji još uvek, sudeći po broju tužbi koje se odnose na čutanje uprave i po broju žalbi upućenih Povereniku, nisu prihvatali da moraju biti transparentni, odgovorni i na usluzi građanima.

Poverenik mora imati podršku drugih državnih organa koji su po zakonu obavezni da mu je pruže a koja je, sudeći po izveštaju Poverenika za 2016. godinu izostala, što je do-prinelo padu efikasnosti⁵⁵⁾. Neophodno je da Vlada Republike Srbije pruži Povereniku podršku u postupku izvršenja njegovih rešenja, kao i Upravna inspekcija Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu u postupku pokreta-

⁴⁹⁾ Pravno shvatanje Vrhovnog kasacionog suda Republike Srbije, SPP 6/12, dostupno na: <http://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Pravno%20shvatanje%20-%20SPP%206-2012.pdf>, očitanje 15. 12. 2017.

⁵⁰⁾ V. Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (bel. 38), s. 10.

⁵¹⁾ Dostupno na: <https://www.poverenik.rs/images/stories/stavovi-i-mislijenja/odluke-domacih-sudova/prekrasnja-odgovornost/ii%20su-17157-16-pravnistavzaverifikaciju.pdf>, očitanje 18.12.2017.

⁵²⁾ Čl. 46. Zspizj (bel. 5).

⁵³⁾ Odluka Upravnog suda U 17663/10, dostupno na: <http://www.up.sud.rs/sync/documents/850.pdf>, očitanje 16.12.2017.

⁵⁴⁾ V. Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (bel. 38), s. 8.

⁵⁵⁾ Ibid. s. 4.



nja prekršajnih postupaka protiv onih koji su prekršili zakon. Pozitivno je to što se posledice neaktivnosti pomenute Upravne inspekcije mogu ublažiti mogućnošću oštećenih lica da pokrenu prekršajni postupak ali ta mogućnost ne sme biti jedini put ka pozivanju prekršilaca zakona na prekršajnu odgovornost. Treba imati u vidu da sudovi moraju biti efikasni kako se postupci ne bi završavali zastarelošću te je, u tom smislu, neophodno stvoriti uslove u kojima će sudsije u Republici Srbiji imati toliki broj predmeta u radu koje će moći da reše kvalitetno i poštujući pravo na suđenje u razumnom roku. Takođe, potrebno je otkloniti nejednakost u postupanju osnovnih sudova na teritoriji Republike Srbije u pogledu nadležnosti za izvršenje zaključaka Poverenika. Formalno priznavanje određenog prava, u konkretnom slučaju prava na pristup informacijama od javnog značaja bez suštinske podrške njegovom ostvarenju i zaštiti, izaziva sumnju u opredelenost društva ka otvorenosti i demokratskom razumevanju odnosa između organa vlasti i građana.

Takođe, potrebno je insistirati na proaktivnoj ulozi organa vlasti koji svoj rad moraju učiniti transparentnijim. U tom smislu potrebno je sankcionisanje nepostupanja u skladu

sa zakonskim obavezama koje nalaže da organi vlasti jednom godišnje izdaju informator o svom radu, održavaju nosače informacija na način utvrđen zakonom, kao i da sprovode obuku ovlašćenih lica za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja. Ovlašćenim licima to postupanje mora biti jedina radna obaveza, osim ukoliko određeni organ ne dobija broj zahteva koji ne opravdava takvo rešenje.

Pored toga, neophodno je precizirati pomenute opšte neprecizne formulacije koje sadrži Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja kako bi se sprečila zloupotreba i ekstenzivno tumačenje istih na štetu građana. Ono što bi svakako doprinelo efikasnijem ostvarenju prava na pristup informacijama od javnog značaja su strožije novčane kazne kako objektima ovog prava ne bi bilo korisnije da plate kaznu umesto da postupaju po zakonu.

Imajući u vidu navedeno, još uvek je pred građanima i nezavisnim i samostalnim organima kakav je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dug put ka suštinski otvorenom i demokratskom društvu, na kome moraju istrajati u borbi za svoja prava. •

PRAVNA BAZA PARAGRAF LEX

Najbolja i najstarijnja baza podataka za pravnike i ekonomiste u Srbiji





IZMENE ZAKONA O STEČAJU



Miloš Veselinović
advokat

Zakon o izmenama i dopunama zakona o stečaju usvojen je 14. decembra 2017. godine.

Srpsko stečajno zakonodavstvo poslednjih godina pretrpelo je suštinske promene. Zakon koji reguliše materiju stečaja menjan je više puta. Od donošenja zakona o stečajnom postupku 2004. godine koji je doneo temeljne izmene na polju stečajnog postupka pa sve do poslednjih izmena i dopuna zakona o stečaju 2017. godine, izvršeno je još četiri izmena. Dakle, za samo trinaest godina zakon koji reguliše materiju stečajnog postupka menjan je čak šest puta.

Predlagač Zakona o izmenama i dopunama zakona o stečaju navodi da se razlog za donošenje zakona ogleda u obezbeđenju uslova za adekvatniju i bolju primenu već postojećih instituta, efikasnije sprovođenje stečajnog postupka i poboljšanje namirenja poverilaca.

Tokom primene zakona neminovno dolazi do problema vezanih za tumačenje pojedinih odredbi zakona. Pojedine odredbe zakona nisu dovoljno precizno formulisane što dovodi do problema u primeni zakona te do raznolike sudske prakse. Dalje, tokom primene zakona postaje jasno da pojedini instituti nisu dovoljno dobro postavljeni i ne dovode do željenog cilja, nakon čega se pristupa izmenama zakona. Postavlja se pitanje celishodnosti ovakvog pristupa, odnosno kakvi efekti se postižu čestim izmenama zakonskih rešenja. Svakako, tokom primene zakona sudska praksa pronađe rešenja na sporna pitanja i po pravi-

lu zauzme jedinstven stav, dok se svi oni koji učestvuju u primeni zakona upoznaju sa zakonskim rešenjima, što sve vodi izvesnosti u primeni prava i pravnoj sigurnosti. Ne treba posebno isticati da česte izmene zakona vode pravnoj nesigurnosti.

Dakle, suštinski razlog za izmene zakona treba tražiti na polju promene ciljeva koji se žele postići određenim zakonskim rešenjem.

Osnovno rešenje koje donose izmene i dopune zakona o stečaju odnosi se na poboljšanje položaja razlučnih i založnih poverilaca čiji je položaj u stečajnom postupku suštinski izmenjen.

Razlučni poverioci su poverioci stečajnog dužnika koji imaju založno pravo, zakonsko pravo zadržavanja ili pravo namirenja na stvarima i pravima o kojima se vode javne knjige ili registri i imaju pravo na prvenstveno namirenje iz sredstava ostvarenih prodajom imovine, odnosno naplate potraživanja na kojoj su stekli to pravo. Sa druge strane, založni poverioci su lica koja imaju založno pravo na stvarima ili pravima stečajnog dužnika o kojima se vode javne knjige ili registri, ali nemaju novčano potraživanje prema stečajnom dužniku koje je tim založnim pravom obezbeđeno.

Dakle, jasno je, što je i u praksi potvrđeno da se u ulozi razlučnih i založnih poverilaca pre svega javljaju banke. Dakle, izmene i dopune zakona pre svega dovode do poboljšanja položaja davaoca kredita. Predlagač zakona potrebu poboljšanja položaja davaoca kredita vidi u činjenici da je

praksa iz prethodnog perioda rezultirala velikim brojem nenaplativih kredita, koji su obezbeđeni imovinom ili imovinskim celinama privrednih subjekata, a usled koje nenačinitost je i broj stečajnih postupaka povećan, učinila je subjekte manje spremnim da se upuste u značajne finansijske aranžmane čak i u slučajevima mogućnosti obezbeđenja zalogom na imovini ili imovinskoj celini dužnika. Strategijom rešavanja problematičnih kredita, predviđeno je unapređenje stečajnog okvira, kao jednog od ključnih faktora rešavanja problematičnih kredita, pri čemu se pošlo od toga da položaj obezbeđenog poverioca ne bi trebalo da bude lošiji u odnosu na ostale poverioce i specifičnost njegovog prava, sve u cilju sprečavanja smanjene naplate. Predlagač zakona očekuje i da uvedeni model prava obezbeđenih poverioca da zahtevaju ukidanje mere zabrane izvršenja i naplate radi samostalnog sprovođenja postupka namirenja svog potraživanja pospeši i tržište problematičnih kredita.

Dakle, osnovni cilj donošenja izmene dosadašnjeg zakona o stečaju je poboljšanje položaja obezbeđenih poverilaca što bi prema mišljenju predlagača trebalo da dovede do povećanog investiranja u privredu usled povoljnijeg položaja davaoca kredita. Da li će usvojena rešenja zaista dovesti do ostvarenja ovog cilja ostaje da vidimo. Položaj obezbeđenih poverilaca i u dosadašnjem zakonskom rešenju bio je privilegovan u odnosu na poverioca sa neobezbeđenim potraživanjima, sadašnjim rešenjima položaj obezbeđenih poverilaca se dodatno poboljšava. Dalje, da li su davaoci kredita zaista manje spremni da investiraju u značajne poslovne poduhvate usled zakonskih rešenja, pre svega zakona o stečaju ili razlog treba tražiti u negativnim ocenama mogućnosti profitabilnosti takvih poduhvata, teško je reći.

Ono što sa sigurnošću možemo reći jeste da usvojena rešenja, koja svakako pogoduju bankama, dovode do drastične nejednakosti poverilaca u stečajnom postupku. •



KOMPLET UPRAVNOPRAVNE LITERATURE



Tri godine bez konkursa za pripravnike u pravosuđu: PRIPRAVNICI "BEŽE" U PRIVATNI SEKTOR, PRAVOSUDNI SISTEM NA GUBITKU

Piše: **Katarina Stamatović**,
Centar za istraživanje korupcije

Objavljeno: 08.03.2018.

Položaj pripravnika u pravosudnim institucijama u Srbiji nije na zavidnom nivou, posebno imajući u vidu da u pravosuđu nije bilo konkursa za prijem pripravnika gotovo tri godine, tako u pravosudnim organima većina obavlja volonterski posao. Generalno, pripravnici nisu dodatno motivisani da rade u pravosudnim institucijama jer ne postoji adekvatna naknada i uslovi kojim bi nadoknadiili svoje egzistencionalne potrebe, te stoga najčešće odlaze u privatni sektor, zaključuju CIK-ovi sagovornici.

Pripravnici dve godine rade volonterski bez zasnivanja radnog odnosa do polaganja pravosudnog ispita

„Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu u proseku godišnje završi oko 600 studenata i za mnoge tek tu počinju problemi. Širina koju stečeno obrazovanje pruža i zbog koje su se mnogi možda sa 18 godina i opredelili da upišu prava jer nisu bili još uvek sigurni čime žele da se bave, sada se pokazuje kao mač sa dve oštice jer je po završetku studija

vreme da se donese odluka, kazala je **Docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Vanja Bajović** i dodala da to nije uvek samo stvar izbora i želje već i objektivnih okolnosti i konkursa koji se otvaraju u tom trenutku.

Ona navodi da je pre desetak godina daleko veće interesovanje vladalo za državni sektor, posebno sudove i tužilaštva, gde su mladi diplomirani pravnici dobijali najbolju praksu i mogućnost da se najbolje upoznaju sa pravosudnim sistemom „iznutra”.

Sa profesorkom Pravnog fakulteta, saglasila se i **predsednica Udrženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbija Jelena Gajić** koja smatra da bez obzira na loš status u kom se pripravnici mahom nalaze, u pravosudnim institucijama se najbolje može savladati posao za koji se budući pravnici pripremaju.

„Po mom ličnom mišljenju, obzirom da sam ja moj pripravnički staž odradila u sudu, naravno kao volonter, smatram da ste u pravosudnim organima, u centru dešavanja i tu se najbolje budući pravnici mogu pripremiti za buduće dužnosti”, napomenula je **Jelena Gajić**.



Predsednica USTP
Jelena Gajić



Docent Pravnog fakulteta
Vanja Bajović

Docentkinja Pravnog fakulteta Bajović navodi da je još jedan motiv za održivanje pripravničkog staža u sudovima, tužilaštву i advokaturi činjenica da pripravnički traje dve godine, nakon čega se stiče pravo na polaganje pravosudnog ispita. Za razliku od toga, da bi se steklo pravo na polaganje ovog ispita, potrebno je provesti tri godine na poslovima

pravne struke u drugim državnim organima, odnosno četiri godine u preduzećima, ustanovama ili bankama, a pri tom se obavljuju poslovi koji ponekad nemaju punoveze sa pravom.

Bajović: Retko raspisivanje konkursa za pripravnike imaće fatalne posledice na pravosuđe

„Zbog zabrane zapošljavanja u javnom sektoru, konkursi za sudske i tužilačke pripravnike se poslednjih godina, tačnije od 2013. godine uopšte nisu raspisivali do 2017. godine, što ima i tek će imati fatalne posledice po pravosuđe u celini”, navela je **Bajović**.

Predsednica USTP: Ulazak u pravosuđe postaviti kao pretežni cilj

I bez obzira na situaciju, koju sam obrazložila u prethodnom odgovoru, moja je preporuka svim svršenim studentima Pravnog fakulteta da, ukoliko imaju takvu mogućnost, da svoj pripravnički staž završe u sudovima i tužilaštvo. Problem koji može da se pojavi jeste vezano za mentorski sistem koji se obavlja kod nas, i koji i dalje daje rezultate. U zavisnosti od sreće, pripravnik je prepušten mentoru koji mu je dodeljen i sasvim je sigurno da nije svako rođen da podučava ovaj posao, niti svako ima entuzijazam da prenese sve radosti i lepote našeg posla. Zbog ovoga rukovodioći često organizuju zainteresovane sudije i zamenike da se bavi ovakvim i sličnim pitanjima. Ovo je potrebljano da podiđi na mnogo viši nivo, i ulazak u pravosuđe treba postaviti kao pretežni cilj.

Volontiranje u sudovima i tužilaštvo nije nikakva novina, kako navodi **Docentkinja Pravnog fakulteta**, oduvek je bilo pripravnika volontera, najčešće se u ove organe i ulazi kao volonter, ali su se makar jednom, a nekad i više puta u toku godine raspisivali konkursi za pripravnike na kojima bi se volonterima neretko davala prednost.

„Kako je reč o institucijama koje pružaju ubedljivo najbolju pravnu praksu, mladi su se rado odlučivali i na volontiranje u nadi da će nakon toga biti primljeni za pripravnike. Kako se ovakvi konkursi par godina unazad ne raspisuju, mladi

pravnici se ne mogu više uzdati u tu „nadu” već im je jedina mogućnost da ceo pripravnički staž obave volonterski u sudu ili tužilaštvu, što je opet luksuz koji ne može svako sebi da priušti”, kazala je **Bajović**.

Ona je istakla da je šteta da zbog toga, neki od najboljih i najperspektivnijih diplomiranih studenata „zaobilaze” pravosuđe, odlučujući se za privatni sektor.

„Na taj način nisu samo oni na gubitku, već je posmatrano „na duge staze” to gubitak svih nas, države i društva u celi-ni imajući u vidu značaj sudske vlasti za institucionalnu sta-bilnost i ostvarivanje vladavine prava”, objasnila je Bajović.

Zbog neadekvatne naknade mladi pripravnici radije odlaze u privatni sektor

Vanja Bajović kaže da je trend poslednjih godina da se mladi sve ređe odlučuju za javni sektor, mada je pitanje da li je to stvar „njihove odluke” ili zabrane zapošljavanja u javnom sektoru koja je na snazi od 2013. godine.

„Imajući u vidu ovu zabranu, diplomirani pravnici koji bi se i odlučili da prvo radno iskustvo steknu u javnom sektoru morali bi to da rade volonterski, iz entuzijazma, a mnogi nisu u mogućnosti da tako nešto sebi finansijski priušte”, ističe **docentkinja Pravnog fakulteta**.

S druge strane **Bajović** napominje, da za razliku od državnih organa gde je ova kontrola strožija i procedure se mahom poštuju, u privatnom sektoru to opet zavisi od poslodavca.

„Naime, kako u pravosudnom sistemu ne postoji pripravnik u radnom odnosu, mada je raspisan veliki konkurs za 160 pripravnika tokom 2017. godine, nije moguće voditi evidenciju o broju pa ni o učinku pripravnika volontera”, kazala je **predsednica USTP Jelena Gajić**.

Ona veruje da međutim svaki pojedinačni pravosudni organ ipak vodi neke svoje evidencije o broju i učinku volontera koje premda nisu javne.

„Niske ili gotovo nikakve naknade demoralisu pripravnike, ali nama je čast bila da započnemo karijeru u sudu ili u tužilaštvu, pa se nadam da će svršeni pravnici nastaviti ovu lepu tradiciju i verovati u bolje dane”, dodala je Gajić.

Kriterijumi za izbor pripravnika previše diskrecioni

„Najpre treba napraviti razliku između sudske pomoćni-ka i sudske (i tužilačke) pripravnika. Dok su pripravnici mladi, diplomirani pravnici koji u sudu ili tužilaštvu obav-



Ijaju pripravnički staž kako bi stekli uslov za polaganje pravosudnog ispita, sudijski pomoćnici su lica sa već položenim pravosudnim ispitom koji pomažu sudijama u radu tako što izrađuju nacrte odluka, pripremaju pravne staveve za publikovanje i vrše druge stručne poslove", istakla je Bajović za CIK.

Posle položenog pravosudnog ispita sudijski pomoćnici mahom ostaju u sudu u nadi da će jednog dana biti izabrani za sudije. Ona je navela da bi „idealni“ razvojni put bio da mladi diplomirani pravnik započne svoju karijeru kao sudijski pripravnik, potom nakon što položi pravosudni ispit bude izabran za sudijskog saradnika, pa zatim u višeg sudijskog saradnika (za što mu treba najmanje dve godine radnog iskustva nakon položenog pravosudnog ispita) i na kraju, kao „kruna uspeha“ bude izabran za sudiju.

„Ista šema važi i za tužilaštva. Međutim, na konkursima za sudije prijavi se i po 500 kandidata na 10 mesta, kriterijumi za izbor su i dalje prilično diskrecioni i često javno osporavani, a dodatno otežavajući faktor za sudijske i tužilačke pomoćnike je osnivanje i rad Pravosudne akademije“, napomenula je **Bajović**.

Ona je navela da, ako se polaznicima ove akademije bude dava la prednost prilikom izbora za sudije i tužioce, onda će se mladi ljudi po logici stvari opredeljavati da pohađaju ovu Akademiju, a ne da rade kao saradnici u sudovima i tužilaštvima. Pored toga sudijski saradnici su često zaposleni na određeno vreme i skoro da nema konkursa za stalni radni odnos.



Predstavnik Udrženja
tužilaca Srbije
Nenad Stefanović

Sličnog stava je i **Nenad Stefanović**, predstavnik Udrženja tužilaca Srbije, koji smatra da je zapravo sâm način izbora pripravnika, tužilačkih i sudijskih pomoćnika problematičan, i ističe da je tek sada posle tri godine nedavno raspisan konkurs za 160 sudijskih i tužilačkih pomoćnika. Stefanović ističe da to svakako nije dobro za mlade pravnike pre svega po one koji završavaju državne fakultete ističući da se u sudovima mahom zadržavaju ljudi koji dolaze sa privatnim fakultetom. Nenad Stefanović je napomenuo da izbor sudijskih i tužilačkih pomoćnika ostavlja prostor koruptivnim radnjama, gde predstavnik tužilaštva može faktički zaokružiti od 10 ljudi koje predloži Pravosudna akademija (kod koje se prema pravilu polaze stručni ispit) izabere baš „svojih“ pet, dodajući da ni samo volontiranje i prakse u

Pripravnička plata oko 40.000 dinara, savetnička plata veća za 20 odsto

„Naknade za rad volontera regulisane su ugovorima sa organima u kojima rade (naknada za rad, isplata prevoza...), dok pripravnička plata iznosi 80 odsto od savetničke plate (oko 40.000 dinara)“, naveli su iz ministarstva.

Ministarstvo pravde objašnjava da, oni utvrđuju sistematizaciju kada su u pitanju pripravnici, ali i da brigu o radu pripravnika i uslovima vodi organ u kome rade.

Prosto rečeno, Ministarstvo pravde odobrava ukupan broj pripravnika po organima, dok se o konkretnim, individualnim ljudima brine sud, odnosno tužilaštvo gde su zaposleni. Oni ne ostvaruju radni odnos u Ministarstvu pravde, već u datom sudu ili tužilaštvu.

sudu nisu adekvatno regulisane.

„Kao i u svakom domenu, prilikom zapošljavanja osoblja u pravosuđu može doći do zloupotrebe položaja, nekada na štetu, a nekada i u korist samog pravosuđa, jer ne smemo zaboraviti činjenicu da su se u praksi, posebno u pravosuđu studenti sa nižim prose-

kom, mnogo bolje snašli od studenata sa visokim prosekom“, istakla je Gajić u razgovoru za CIK.

Naši sagovornici i dalje napominju da je stečena praksa u sudovima i tužilaštвима i dalje visoko vrednovana i nema svaku tu „privilegiju“ da dve godine volontira bez ikakve naknade, pa ne iznenađuje što sudijski pomoćnici prihvataju pre svega finansijski primamljivije ponude privatnih poslodavaca i napuštaju pravosuđe.

Bajović: Jasnije definisati ulogu Pravosudne akademije

Docent Pravnog fakulteta Vanja Bajović kaže da je neophodno pre svega finansijski motivisati buduće pravnike i dati im nadu da će njihov rad, trud i znanje biti vrednovan na adekvatan način. U tom su dobri predlozi da se pravosuđe izuzme iz zabrane zapošljavanja u javnom sektoru ili da se naknada za volontere obezbedi iz sredstava koja se pribavljaju na osnovu oportuniteta krivičnog gonjenja ili da se pripravnicima-volonterima obezbedi naknada za rad preko programa Nacionalne službe za zapošljavanje.

„Na duže staze neophodno je više insistirati na objektivno merljivim kriterijumima za izbor sudija u smislu prosečne ocene na studijama i drugih kvantitativnih kriterijuma i jasnije definisati ulogu Pravosudne akademije, koja bi trebalo da bude pomoćna obrazovna institucija onima koji već rade u pravosuđu, a ne zaobilazni put do izbora na sudijsku funkciju“, kazala je Bajović.

Ministarstvo pravde: Posle tri godine raspisan je konkurs za prijem 160 sudijskih i tužilačkih pripravnika

Iz **Ministarstva pravde** za CIK kažu da su svesni značaja pripravnika u sudovima i tužilaštвимa i njihovog velikog doprinosa efikasnijim sudskim postupcima. Iz tog razloga su, kako kažu u Ministarstvu, objavili javni konkurs za prijem 160 sudijskih i tužilačkih pripravnika krajem 2017. godine, koji su trebali da počnu sa radom do kraja 2017. godine, posle tri godine koliko nije postojao nikakav konkurs.

„Položaj sudskih i tužilačkih pripravnika regulisan je Zakonom o uređenju sudova, Zakonom o javnom tužilaštvu i Zakonom o državnim službenicima.



Prema Zakonu o uređenju sudova, za sudijskog pripravnika prima se lice koje je završilo Pravni fakultet i ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima (državljanstvo Republike Srbije, punoletstvo, da lice nije osuđivano na kaznu zatvora od najmanje šest meseci, da mu nije prestao radni odnos u državnom organu zbog teže povrede iz radnog odnosa). Sudijski pripravnik se prima u osnovni, viši, privredni i prekršajni sud. Broj sudskih pripravnika određuje se posebno za svaki sud aktom ministra nadležnog za pravosuđe, a na taj način se bliže uređuje i postupak prijema sudskih pripravnika. Sudijski pripravnik se prima u radni odnos na tri godine”, kažu iz ovog ministarstva.

Postupak prijema putem konkursa

Prijem sudijskih i tužilačkih pripravnika bliže je regulisan pravilnicima o postupku prijema sudske pripravnike i o postupku prijema tužilačkih pripravnika, koji su usvojeni u oktobru 2017. godine.

Tim aktima je predviđeno da se popunjavanje slobodnih pripravničkih mesta obavlja posle javnog konkursa koji oglašava ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na svojoj internet prezentaciji. Oglas o javnom konkursu sadrži podatke o sudovima i tužilaštima za koje se raspisuje konkurs, broj pripravnika koji se primaju u određeni sud i tužilaštvo, uslovi za zaposlenje, postupak prijema, rok u kome se podnose prijave.

Prijava se podnosi sudu i tužilaštvu za koji je raspisan konkurs, gde Komisija za prijem pripravnika odlučuje o urednosti prijava i drugim pitanjima. U postupku za prijem pripravnika utvrđuje se ukupna ocena kojom se vrednuje uspeh kandidata na osnovnim akademskim studijama prava i rezultat prijemnog ispita.

Prijemni ispit sprovodi Pravosudna akademija. U tom smislu je Pravosudna akademija 8. novembra 2017. godine donela Program prijemnog ispita za sudijske i tužilačke pripravnike.

Program detaljnije uređuje polaganje pismenog dela ispita, u smislu da je naveden set pitanja iz 10 oblasti (ustavno uređenje, uvod u građansko i stvarno pravo, porodično pravo, nasledno pravo, obligacioni postupak, parnični i vanparnični postupak, izvršni postupak, krivično pravo i krivični postupak). Navedena je i literatura iz koje zainteresovani treba da se spremaju za polaganje ispita.

Sudijskih i tužilačkih pomoćnika premalo

Danas je u Srbiji takva situacija da imamo 2700 sudija i oko 1500 saradnika. Saradnici u velikoj meri pomazu sudijama tako što pripremaju predmete za suđenje, prave stručne izveštaje i analize, obrađuju pritužbe građana, izrađuju nacrte odluka, proučavaju pravna pitanja i sudsku praksu, pripremaju pravna shvatljivanje za objavljuvanje i vrše gotovo sve sudske poslove osim samih suđenja.

Predsednica USTP Jelena Gajić, kaže da kada bi se potpuno ispoštovala prepuruka koju su dali strani eksperti i dobro poznat standard da bi jedan sudija trebao da ima barem jednog pomoćnika i pripravnika, to bi u mnogome poboljšalo rad pravosuđa.

„Ja sam zaposlena u Apelacionom sudu u Beogradu gde svaka sudija ima svog pomoćnika, ali nije takva situacija svuda. Zapravo svaki sudija treba da ima ravnomerno raspoređen posao i da ima barem po jednog saradnika i jednog pripravnika“, kazala je Gajić.

U Srbiji 2015. evidentirano 92 sudijska i tužilačka pomoćnika; 2017. u Beogradu angažovano 364 volontera

U septembru 2015. u sudovima i tužilaštima u Srbiji, evidentirana su 92 sudijska i tužilačka pomoćnika, međutim od 2016. godine pripravnici nisu sistematizovani po sudovima i tužilaštima u Srbiji, dok kada su u pitanju volonteri, na dan 13. mart 2017. godine u beogradskim pravosudnim organima bilo je angažovano 364 volontera.

Kako su naveli iz Ministarstva pravde, oni nemaju obavezu da vode evidenciju o angažovanosti volontera u sudovima i tužilaštima. •





Jelena Gajić
Predsednik USTP-a

SAOPŠTENJE PREDSEDNIKA USTP-A O RADU I AKTIVNOSTIMA U PROTEKLOM PERIODU

Kao predsednik Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije (dalje: USTP) u ovom aktu predočiću Vam krucijalne aktivnosti koje su preduzete u poslednjih godinu dana, a koje su bile usmerene na ostvarivanje zadataka, vizije i misije USTP-a. Visija USTP-a ogleda se u poboljšanju položaja sudijskih i tužilačkih pomoćnika i jačanju poverenja građana u pravosuđe Srbije, kroz učestovanje u donošenju i predlaganju zakonskih i podzakonskih akata koji regulišu njihov status i materijalno pravni položaj i koja ima uticaja na regulisanje i sprovođenje izbora na pravosudne funkcije, a sve radi poboljšanja efikasnosti pravosudnog sistema Republike Srbije i dostizanja međunarodnog standarda. Vizije. Misija USTP-a je unapređenje položaja i interesa sudijskih i tužilačkih pomoćnika kroz aktivno i odgovorno delovanje, promovisanje kompetentnog i kvalitetnog rada i jačanje ugleda.

Zaštita prava i interesa sudijskih i tužilačkih pomoćnika

1. RADNOPRAVNI POLOŽAJ SUDIJSKIH I TUŽILAČKIH POMOĆNIKA

Najbitnije pitanje kojim se USTP bavilo u svom radu jeste analiza i zaštita radnopravnog položaja sudijskih i tužilačkih pomoćnika. Ukaživali smo na zabranu zapošljavanja, te da ona nije apsolutna zabrana i da bi trebalo primati u radni odnos u sudovima i javnim tužilačtvima saradnike zbog potrebe i obima posla koji obavljaju trenutno zapošljeni pomoćnici i pripravnici. U tom kontekstu i zabrana napredovanja na osnovu ocene za zaposlene u državnim organima je bila jedna od ključnih tačaka na koju je USTP apelovalo. Ova i slična pitanja predočavali smo i Ministarstvu pravde, pošto su nadležnosti Ministarstva pravde i Višokog saveta sudstva, odnosno Državnog veća tužilaca, o

radnopravnom statusu pripravnika i pomoćnika podeljene, te je od velikog značaja da se jasno postave granice i odredbe okviri za efikasno vršenje svih ovlašćenja.

Ono što bih izdvojila jeste obraćanje Visokom savetu sudstva, kojom prilikom smo ukazali na problem postupanja po Pravilniku o kriterijumima i merilima za ocenjivanje sudijskih pomoćnika, s obzirom na to da je navedeni Pravilnik stupio na snagu dana 1.7.2016. godine, ali se u mnogim sudovima nije primenjivao na način kako je to predviđeno. Osim toga, istakli smo i važnost primene člana 5. Pravilnika o kriterijumima i merilima postupka i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, kojim je propisano da kriterijum za vrednovanje rada predsednika suda je rezultat rada sudske uprave. S tim u vezi, USTP je pružio punu podršku zahtevima da se nosiocima pravosudnih funkcija poveća zarada, imajući u vidu, pre svega, obim posla koji obavljaju i sve veće potrebe pravosuđa.

Kada je reč o poboljšanju materijalnog položaja nosioca pravosudnih funkcija, ali i sudijskih i tužilačkih pomoćnika, osetili smo i obavezu da postavimo nadležnim nekoliko pitanja vezanih za status polaznika Pravosudne akademije koji su tu obuku završili posle 30 meseci. Ova pitanja idu u smeru zašto ta lica i dalje primaju naknadu u visini 70% od osnovne plate sudije osnovnog suda, a koju oni imaju pravo da primaju isključivo za vreme trajanja radnog odnosa na određeno vreme od 30 meseci u Pravosudnoj akademiji. USTP raspolaže podacima da su i dalje angažovani u Pravosudnoj akademiji, ali je njihova uloga u pravosudnom sistemu nejasna za sada, te na koji način doprinose poslovima u sudovima, odnosno javnim tužilaštвимa. Takođe, ostaje nejasno na koji način se njihov rad ocenjuje i kako uopšte ta lica mogu ostati na toj poziciji ako je proteklo vreme predviđeno za njihovu početnu obuku. Naime, pitanja su važna i iz razloga što sudijski i tužilački sistem u velikoj meri, pa čak i najintenzivnije, od osnivanja Pravosudne akademije počiva na radu sudijskih i tužilačkih volontera, koji ne primaju nikakvu novčanu naknadu, a zaduženi su predmetima kao da rade u statusu pripravnika, odnosno pomoćnika. Dalje pitanje koje se postavlja je na koji način će se ceniti radno iskustvo u pravnoj struci nakon proteka 30 meseci za one korisnike koji i dalje primaju platu na teret budžeta Ministarstva pravde, ako je obuka za njih završena? U tom kontekstu, moramo da napomenemo da je isplaćivana plata svršenim akademcima, koji se nalaze na mestima korisnika početne obuke Pravosudne akademije, iako je isteklo vreme od 30 meseci predviđeno za njihovu obuku! Postavlja se pitanje da li je njihovo zadržavanje u Pravosudnoj akademiji celishodno, jer smatramo da je te korisnike potrebno prevesti u status sudijskih i tužilačkih pomoćnika, pošto smo preopterećeni velikim brojem nerešenih predmeta. Nadalje, pitanje je da li Pravosudna akademija uopšte prati rad, odnosno da li ocenjuje rad korisnika početne obuke na Pravosudnoj akademiji u kontekstu zarada koje dobijaju? Akademija nastavlja da isplaćuje

zarade za 67 (tokom 2017. godine, sada ih ima preko 90) neizabranih polaznika i to godišnje košta oko 647.000 evra (za 2017. godinu, sada oko 900.000 evra). Sa druge strane, Akademija troši samo oko 400.000 evra iz svog budžeta na obuku. Iz Evropskog izveštaja koji se odnosi na rad Akademije proizlazi da 90% sredstava troše na 10% korisnika, a 10% sredstava troše na 90% preostalih korisnika. Odgovori na ova pitanja bi ujedno razjasnila dilemu da li je koncept Pravosudne akademije dobro zamišljen u Republici Srbiji, jer Izveštaji koji dolaze iz Evropske unije pokazuju da Pravosudna akademija nije odgovorila zahtevima za obuku struke. Ovo pre svega, jer je pretvorena u „skupu školu“, a sam završni ispit se svodi na simulaciju suđenja. Jedan od Evropskih izveštaja o obrazovanju u pravosuđu je izneo jasne zamerke na rad Pravosudne akademije u Republici Srbiji, te je tako, prema njihovom mišljenju, prijemni ispit nejasno regulisan u zakonu. Akademija uspostavlja sopstvene procedure i kriterijume za upis kandidata. Nejasni su uslovi evaluacije tokom obuke i završnog ispita, jer na završnom ispit uostvaruju svi istu - najvišu ocenu.

Dana 15. decembra raspisan je konkurs za 160 pripravničkih radnih mesta (121 radno mesto u sudovima i 39 u javnim tužilaštвima). Konkursem nije obuhvaćeno nijedno pripravničko mesto u prekršajnim sudovima, upozorava USTP, izražava ozbiljnu i argumentovanu rezervu u pogledu odredaba *Pravilnika o postupku prijema sudijskih pripravnika i Pravilnika o postupku prijema tužilačkih pripravnika* i osnovano dovodi u pitanje zakonitost i ustavnost ovih podzakonskih akata, donetih od strane ministra nadležnog za poslove pravosuđa. Uvođenjem kao kriterijuma za ocenu kandidata za prijem u radni odnos na radno mesto sudijski ili tužilački pripravnik uspeha kandidata na osnovnim akademskim studijama i rezultata prijemnog ispita donosilac Pravilnika je izašao iz okvira Zakona o uređenju sudova, odnosno Zakona o javnom tužilaštvu, u kojima je izričito propisano da je pripravnik lice koje je završilo pravni fakultet i koje ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima. Predviđeno je takođe da u odnosu na fundamentalni kriterijum - završen pravni fakultet, primat u bodovanju kandidata ima prijemni ispit, na kom kandidat može ostvariti maksimalno 60 bodova, dok na osnovu uspeha na osnovnim akademskim studijama prava može biti ocenjen sa 40 bodova, što se utvrđuje prostom matematičkom formulom. Sprovođenje postupka prijemnog ispita delegirano je sa suda, odnosno javnog tužilaštva na Pravosudnu akademiju, kao ustanovu izvršne vlasti. Odluka direktora Pravosudne akademije, kom su date ingerencije drugostepenog organa, s obzirom na to da odlučuje po prigovoru na utvrđen broj bodova na prijemnom ispit u ovom tzv. paraupravnom postupku, je konačna. Predsednik suda, kao i javni tužilac ima formalno-protokolarnu ulogu u postupku prijema sudijskih, odnosno tužilačkih pripravnika, kao važnih kadrovske kategorije, koja se sastoji u imenovanju Komisije za prijem i donošenju rešenja o prijemu u radni odnos pripravnika, a sve to



u korist delegiranja ovlašćenja sprovođenja i ocenjivanja prijemnog ispita za pripravnike na Pravosudnu akademiju, prema programu Pravosudne akademije. Navedena rešenja u Pravilniku o postupku prijema sudijskih pripravnika predstavljaju fragrantno kršenje principa o nezavisnosti sudske vlasti i zabrane uticaja na sud, dok se takođe opisanom regulativom u Pravilniku o postupku prijema tužilačkih pripravnika grubo povređuje načelo samostalnosti javnog tužilaštva i zabrane svakog uticaja na rad u javnom tužilaštvu, a komplementarno tome narušeno je jedno od fundamentalnih ustavnih načela o vladavini prava. U narednom periodu USTP preduzeće sva raspoloživa pravna sredstva, a sve radi zaštite mladih profesionalaca - pripravnika i obezbeđenja njihove objektivne, transparentne i kvalifikovane integracije u pravosudne organe.

2. POLOŽAJ SUDIJSKIH I TUŽILAČKIH POMOĆNIKA U POSTUPKU ZA IZBOR NA SUDIJSKU I/ ILI JAVNOTUŽILAČKU FUNKCIJU

Na sednici zakazanoj za dan 11.5.2017. godine na dnevnom radu Narodne skupštine Republike Srbije trebalo je da bude izbor 18. zamenika osnovnih javnih tužilaca u Republici Srbiji. Mogu da kažem, sa ponosom, da su većinu predloženih kandidata činili tužilački pomoćnici, koji su svoje znanje i izuzetne profesionalne kvalitete dokazali u sprovedenom objektivnom i transparentnom izbornom postupku. Time su zaslužili kod najvišeg stručnog tela nadležnog za izbor nosilaca javnotužilačke funkcije u Republici Srbiji najviše ocene, koje su ih kvalifikovale kao najpozvanije za vršenje javnotužilačke funkcije. Najviši stepen znanja i profesionalnih veština predloženi kandidati, ispoljili su u postupku izbora polaganjem pisanog testa dobivši maksimalne ocene. Pisani test, kandidati koji su završili početnu obuku na Pravosudnoj akademiji, nisu polagali ravnopravno sa saradnicima i drugim kandidatima. Njihova stručnost i sposobljenost se prepostavljala na osnovu ocene dobijene na završnom ispitu na Pravosudnoj akademiji, pri čemu je završni ispit činila simulacija suđenja, a na kojoj su u najvećem broju i dobili najvišu ocenu.

Osvrćući se na zahtev Alumni kluba Pravosudne akademije, koji čine polaznici ove Akademije, o pribavljanju prosečne ocene studiranja predloženih kandidata preko Poverenika za informacije od javnog značaja, ukazali smo na činjenicu da u postupku rangiranja kandidata navedena ocena nije bila Pravilnikom predviđena kao kriterijum za ocenjivanje stručnosti i sposobljenosti. Takva ocena svoju ulogu ima kod prijema pripravnika u radni odnos, dakle kod inicijalnog ulaska u pravosudni sistem, a irrelevantna je za odabir kandidata koji su kroz obavljanje pripravničkog staža i dalje višegodišnje iskustvo u pravnoj struci stekli stručna znanja i veštine potrebne za uspešno obavljanje javnotužilačke funkcije. Pitanje koje se nameće je kako najviša ocena na

simulaciji bilo kakvog suđenja može da se uporedi sa radom tužilačkih pomoćnika, koji svakodnevno, obavljajući svoj posao, aktivno učestvuju u realnim suđenjima i donose odluke u krivičnim predmetima? Drugo pitanje je - koliko je i takva simulacija ozbiljna ukoliko svi kandidati dobiju najvišu ocenu? Međutim, Ustavni sud je privremenom mernom od 19. jula 2017. godine obustavio postupak izbora 18. predloženih kandidata u fazi kada je predlog Državnog veća tužilaca o izboru kandidata bio dostavljen Narodnoj skupštini. Potom je Državno veće tužilaca, po ubrzanoj proceduri donelo nov Pravilnik, i na osnovu kog je sada u postupku izbora 51. kandidat za izbor na javnotužilačku funkciju. Nadam se da će ovaj postupak biti uspešno okončan i da će biti izabrani predloženi kandidati.

Ustavni sud je takođe blokirao i izbor na sudijsku funkciju krajem 2017. godine, u vreme kada su bila u toku dva izbora za sudije Privrednog suda u Beogradu i sudije Upravnog suda. USTP u isto vreme izražava bojazan da su prilikom odlučivanja u predmetima po inicijativi Alumni kluba Pravosudne akademije, sudije Ustavnog suda, povredile Pravilnik o radu Ustavnog suda, pošto su imale obavezu da se izuzmu iz postupanja u smislu člana 42. navedenog Pravilnika, usled sukoba interesa. Takođe, nam je nejasno zašto je baš u tom trenutku doneta tako bitna odluka, imajući u vidu da je Ustavni sud imao celu 2017. godinu da odluči o inicijativama za ocenu zakonitosti i ustavnosti Pravilnika Visokog saveta sudstva, i donošenjem ovakvih mera usporen je u znatnoj meri rad pravosudnog sistema. Visoki savet sudstva je doneo nov Pravilnik o izboru na sudijsku funkciju, te je dana 23.2.2018. godine raspisan najveći konkurs za izbor na sudijsku funkciju od 2009. godine, za ukupno 289 sudijskih mesta, za sve nadležnosti, koji je u toku.

Efektivno delovanje USTP-a i podnošenje pravnih sredstava nadležnim organima

USTP je dana 31.7.2017. godine podneo *inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 77-a Zakona o javnom tužilaštvu i člana 45-a Zakona o sudijama*, nalazeći da se osporenim odredbama krši načelo jednakosti građana (član 21. Ustava) i povređuje Ustavom zajemčeno pravo na stupanje na javne funkcije pod jednakim uslovima (član 53. Ustava), da se osporenim odredbama ograničava Ustavom utvrđena nadležnost Visokog saveta sudstva (član 154. Ustava) i Državnog veća tužilaca (član 165. Ustava), koji kao samostalni i nezavisni državni organi samostalno utvrđuju predlog kandidata za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca, kao i da se osporenim odredbama narušava ostvarivanje ustavne funkcije Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca da obezbede i garantuju nezavisnost i samostalnost sudija (član 153. stav 1. Ustava) i samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika (član 164. stav 1. Ustava), time što Ustavom ustanovljene nezavisne organe



obavezuje ocena, kojom je određen uspeh kandidata na početnoj obuci, a koju daje Pravosudna akademija. USTP nalazi da se radi o povredama ustavnih odredaba u pogledu kojih je Ustavni sud prethodno reagovao svojim odlukama IUZ 497/11, IUZ 427/13 i Iuz 428/13, po ranije podnetim inicijativama USTP i našao da osporene odredbe Zakona o Pravosudnoj akademiji, Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o sudijama nisu u saglasnosti sa Ustavom, zbog čega ostaje nejasno iz kog razloga su poslednjim izmenama i dopunama Zakona o javnom tužilaštvu i Zakona o sudijama u ove zakone inkorporirane odredbe za koje smatramo da krše Ustavom zajemčena prava i ovlašćenja koja je Ustavni sud Srbije prethodno štitio odlukama IUZ 497/11, IUZ 427/13 i IUZ 428/13. Takođe, premda se osporenim ustavnim odredbama ograničavaju ustavna ovlašćenja Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva, koji su, između ostalog, obavezani na donošenje Pravilnika, kojima se diskriminišu kandidati u postupku izbora na javnotužilačku i sudijsku funkciju, a koji Pravilnici će i sami biti predmet ocene zakonitosti od strane Ustavnog suda. Apelovali smo da Ustavni sud istovremeno sa ocenom zakonitosti Pravilnika odluči i o ustavnosti odredaba zakona koje Državno veće tužilaca i Visoki savet sudstva obavezuju na donošenje ovih Pravilnika, kao i da prihvati privremenu meru koja je predložena. Smatramo da je neophodno da se primene isti principi ažurnosti u radu Ustavnog suda, s obzirom na to da se praktično radi o jedinstvenom problemu, čiji je uzrok u različitom tumačenju odredaba člana 77-a Zakona o javnom tužilaštvu i 45-a Zakona o sudijama i njihovom primenom u praksi, a za koje odredbe USTP smatra da su neustavne i da kao takve treba da budu uklonjene iz pravnog poretku Republike Srbije. Dakle, ključni uzrok problema koji su uočeni vezano za prvi izbor zamenika javnih tužilaca i sudija na funkciju nisu bili Pravilnici Državnog veća tužilaca i Visokog saveta sudstva, koji su doneti na osnovu ovih zakona, već upravo odredbe samih zakona za koje nalazimo da direktno diskriminišu građane Republike Srbije, koji konkurišu za pravosudnu funkciju i koji obavezuju Državno veće tužilaca i Visoki savet sudstva da takve Pravilnike donešu, te je neophodno da se što pre preispita ustavnost osporenih odredaba i omogući Državnom veću tužilaca i Visokom savetu sudstva da nesmetano sprovode svoja ovlašćenja u postupku predlaganja zamenika javnih tužilaca i sudija za prvi izbor.

USTP je podneo *zahtev za pristup informacijama od javnog značaja* Ministarstvu pravde vezano za sastav radne grupe koja je izradila Radni tekst izmena Ustava u oblasti pravosuđa, formu obrazovanja radne grupe i način njenog rada, te da li su vođeni zapisnici o radu Radne grupe, na koji način je bivši član i stalni ekspert Venecijanske komisije Dzejms Hamilton učestvovao u radu Radne grupe Ministarstva pravde koja je izradila Radni tekst izmena Ustava, te da li je davao sugestije, u kom pravcu i da li su te sugestije zabeležene u zapisnicima o radu. Ovo jer, smatramo da je u interesu pravosudne struke, ali i građana Republike Srbije da imaju uvid u biografije ljudi i njihove reference koji su direktno učestvovali u pripremi nacrta za najviši pravni

akt jedne zemlje, a posebno na koji je način navedena radna grupa formirana. Odgovor Ministarstva pravde je bio da takva grupa nikada nije obrazovana.

Iskoristila bih priliku da kažem da je USTP podneo Ministarstvu pravde i *zahtev za pristup informacijama od javnog značaja*, ali nije dobilo odgovor vezano za: broj polaznika početne obuke na Pravosudnoj akademiji za period od 1.1.2010. godine do danas, količinu novca izdvojenog iz budžeta Republike Srbije za program početne obuke na Pravosudnoj akademiji od 1.1.2010. godine, do danas, opredeljeno po godinama, zatim koliko svršenih polaznika početne obuke na Pravosudnoj akademiji na današnji dan ima zasnovani radni odnos sa Pravosudnom akademijom i prima platu iz budžeta Republike Srbije, po kom osnovu svršeni polaznici početne obuke na Pravosudnoj akademiji zasnovaju radni odnos sa Pravosudnom akademijom nakon isteka početne obuke u trajanju od 30 meseci, imajući u vidu odredbu člana 40. stav 1. Zakona o Pravosudnoj akademiji, koji propisuje da se radni odnos na određeno vreme zasniva u trajanju od 30 meseci i ne propisuje mogućnost za dalje produženje radnog odnosa, kom broju svršenih polaznika početne obuke na Pravosudnoj akademiji je odobreno zasnavanje radnog odnosa na određeno vreme u sudu, odnosno tužilaštvu i o kojim se sudovima, odnosno tužilaštima u konkretnom slučaju radi, koliko iznosi prosečna mesečna zarada svršenog polaznika početne obuke na Pravosudnoj akademiji koji je zasnovao radni odnos na određeno vreme u sudu, odnosno tužilaštvu, da li je Ministarstvo pravde, u skladu sa odredbom člana 3. stav 6. Zakona o Pravosudnoj akademiji od osnivanja Pravosudne akademije, pa do danas, vršilo nadzor nad zakonitošću rada Pravosudne akademije, da li je o tome sačinjavalo izveštaj i da li je eventualno utvrdilo nezakonitosti u radu, kao i koliko je sredstava iz budžetske rezerve u periodu od 1.1.2010. godine do danas rešenjima o upotrebi sredstava tekuće budžetske rezerve raspoređeno Ministarstvu pravde - Pravosudnoj akademiji radi obezbeđenja nedostajućih sredstava potrebnih za isplatu plata, dodataka i naknada zaposlenih i pripadajućih socijalnih doprinosa za zaposlene u Pravosudnoj akademiji. Njihov odgovor je bio da raspolazu ovim informacijama, iz kakvog odgovora proizlazi (ne) odgovornost ministarstva nadležnog za pravosuđe prema trošenju sredstava iz državnog budžeta, a što je od presudne važnosti za postavljanje pitanja daljem opstanku obrazovne ustanove kao što je Pravosudna akademija.

Peta redovna godišnja skupština Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije

Dana 18.11.2017. godine održana je Peta redovna godišnja skupština USTP u hotelu Palas u Beogradu, uz podršku USAID-a, projekat Vladavina prava. Na zakazanu skupštinu pristupile su kolege iz svih krajeva Srbije, i to Niša, Vranja, Novog Sada, Zaječara, Bora, Požarevca, Kruševca,



Paraćina, Sombora, Jagodine, Velike Plane, Rume itd. Po-red mnogobrojnih kolega skupštini su prisustvovali i gosti iz reda sudija, tužioca, predstavnici advokature, profesure, i mnogi drugi. Do pre pet godina sudijski i tužilački pomoćnici su zaista bili, nevidljivi ljudi čija sudbina je bila neizvesna i krojena od strane svih drugih, onih koje sudbina pomoćnika nije mnogo interesovala. Danas, posle pet godina intenzivnog rada, velikih npora, značaj USTP-a je prevazišao okvire značaja jednog pravničkog udruženja i ono sada predstavlja jednu od veoma bitnih i nezamenljivih organizacija u zemlji. Nimalo nije bilo lako voditi ovu borbu svih ovih godina u situaciji kada vrlo često nismo imali razumevanja za naše ciljeve, ne samo državnih institucija, već i pomoćnika koji nisu imali poverenja u nas. Danas se svest kod pomoćnika promenila i sve više ljudi shvata koliko je značajno ono čime se bavimo, koliko smo mi značajni za funkcionisanje pravosuđa i da je potpuno legitimno i dozvoljeno da se podigne glas i da se traži ono što nam pripada. Veoma je važno da USTP ostane dosledan sebi i da i dalje svoj rad koncipira sa jasnim stavom, da sudijski i tužilački pomoćnici nisu i nikada ne mogu biti izdvojen segment pravosuđa, već naprotiv da su neizostavan i veoma bitan deo pravosuđa. Imajući u vidu navedeno, 18.11.2017. godine smo proslavili pet godina postojanja i pokazali da ne zaboravljamo pomoći prijatelja, zbog čega smo uručili skroman poklon kao znak pažnje i zahvalnosti za podršku u proteklim godinama. Zahvalnice su uručene, prvom i počasnom predsedniku Nenadu Stefanoviću za izuzetan doprinos u nastanku i radu USTP, Društvu suda-ja Srbije, predsedniku sudiji Dragani Boljević, na podršci i na preporukama koje su nam mnogo značile, predsedniku Udruženja tužilaca Srbije dr Goranu Iliću, u čije ime je Lidija Komlen Nikolić preuzeila zahvalnicu, predsedniku Sindikata pravosuđa Srbije, Slađanki Milošević, tada na funkciji predsednika Advokatske komore Srbije, advokatu Dragoljubu Đorđeviću, kompaniji Paragraf u čije ime je je profesoru Milovanu Bojiću uručena zahvalnica, kao i predsedniku Udruženja stručnih saradnika i savjetnika u suds-vima i tužilaštima BiH, Draganu Vukajloviću, za izuzetnu regionalnu saradnju. Za izuzetan doprinos uručena je i zahvalnica Lazaru Lazoviću, prethodnom predsedniku USTP i Nikoli Panteliću, prvom glavnom i odgovornom uredniku časopisa „Iustitia”.

Analiza stanja, jačanje ugleda USTP u stručnoj javnosti i saradnja sa drugim udruženjima

U februaru 2018. godine USTP sproveo je istraživanje o stavovima sudijskih i tužilačkih pomoćnika o njihovom statusu, položaju i uslovima rada. Istraživanje je značajno za ocenu trenutnog stanja u susret predstojećim izmenama ustavnih okvira, kao i realizaciji Akcionog plana za

sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa 2013-2018. godine. Anketa je sastavljena od nekoliko kratkih pitanja koja se odnose isključivo na mišljenje, odnosno stavove pomoćnika.

Izuzetna mi je čast da istaknem organizovanje okruglog stola u vidu javne debate, prvi put, između Udruženja sudijskih i tužilačkih pomoćnika Srbije i Alumni kluba Pravosudne akademije, na temu „Izbor na pravosudne funkcije u Republici Srbiji”, dana 9.2.2018. godine, u Hotelu „Palace” u Beogradu. Okrugli sto je organizovan pod okriljem Fondacije Centar za javno pravo, iz Sarajeva, kao rezultat saradnje, koju je USTP uspostavilo početkom 2017. godine sa profesorom Šarčevićem, na obostrano zadovoljstvo. Navedenom prilikom diskutovano je o gorućim i najvažnijim pitanjima za budućnost pravosuđa, analiziran je izbor sudija i zamenika javnih tužilaca i pokušano je da kroz konstruktivni dijalog bude odgovoren na pitanje: „Da li su sudijski i tužilački pomoćnici s jedne strane i svršeni polaznici Pravosudne akademije konkurenti ili oponenti u izbornom postupku za nosioce pravosudnih funkcija?!” Stručna rasprava je imala za cilj da identifikuje normativne i faktičke slabosti u aktuelnom sistemu izbora na pravosudne funkcije, omogući uzajamnu razmenu mišljenja i iskustava i sagleda mogućnosti za unapređenje sistema izbora u Republici Srbiji. Učesnici stručne rasprave su bili istaknuti predstavnici pravosuđa, predstavnici međunarodne zajednice i nevladinih organizacija. Kakav je odnos između sudijskih i tužilačkih pomoćnika, sa jedne strane, i polaznika Pravosudne akademije, s druge strane? Da li su kandidati iz jedne od ovih grupacija u prednosti u postupku predlaganja za izbor za sudsije i javne tužioce? Ovo su ključna pitanja o kojima se u Republici Srbiji diskutuje poslednjih nekoliko godina i odgovori na njih su zapravo bili predmet analize našeg rada uz naglasak na zakonsku regulativu položaja sudijskih i tužilačkih pomoćnika i polaznika Pravosudne akademije i praksi Ustavnog suda. Ovaj skup imao je posebnu važnost imajući u vidu da je upravo u toku javna rasprava o predloženom nacrtu Amandmana na Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, gde je, može se reći pitanje prvog izbora na pravosudnu funkciju ključno pitanje. Ističem da je okrugli sto organizovan pod okriljem Fondacije Centar za javno pravo, Ovo je važan korak, kojim nadam se možemo da ukažemo da je ovo zapravo borba za efikasnije pravosuđe, za objektivniji i transparentniji izbor na pravosudne funkcije, a ne borba između nas samih.

Učešće u javnoj raspravi o izmenama ustavnog okvira

Započeta je javna rasprava o izmenama ustavnog okvira gde je i naše udruženje uzelo aktivnu ulogu i dostavilo svoje predloge. Strukovna udruženja odazvala su se pozivu Ministarstva pravde od maja 2016. godine u vezi sa izme-



nama Ustava, dostavila svoje pisane predloge s tim u vezi u junu 2016. godine i aktivno su se uključila u konsultativni postupak. Republika Srbija je preuzela obaveze u pristupnim pregovorima sa Evropskom unijom da se, izmenama Ustava, otklone politički uticaji na pravosuđe. Zbog toga je Komisija za reformu pravosuđa (preko svoje radne grupe) još 2014. godine izradila Analizu ustavnog okvira za pravosuđe, sa kojom se pravosuđe saglasilo u novembru 2016. godine. Nakon toga, strukovna udruženja su očekivala, i u više navrata pozivala Ministarstvo pravde, da pokrene najširu javnu debatu društva i zvaničnih državnih organa o izmenama Ustava, zasnovanu na već utvrđenim polaznim osnovama za izmenu Ustava, kojima bi se jačala nezavisnost pravosuđa. Međutim, u odsustvu polaznih osnova za izmenu Ustava i očekivane široke javne debate, konsultativni proces odvijao se tako što je Ministarstvo pravde, na nekoliko okruglih stolova, određenom broju strukovnih i nevladinih udruženja pružalo mogućnost da predstave, bez ikakve razmene argumenata, svoje stavove i to o temama po izboru Ministarstva pravde, koje niti jesu ustavna materija, niti jačaju nezavisnost pravosuđa, već naprotiv. Naše udruženje je sa još nekoliko strukovnih udruženja, donelo odluku da prekine sa daljim učešćem u ovakovom procesu i pozvalo Ministarstvo pravde da blagovremeno, pre nego što nacrt ustavnih rešenja uputi Venecijanskoj komisiji, predstavi javnosti svoj predlog izmene Ustava i omogući sveobuhvatnu debatu, pribavljajući na taj način neophodan legitimitet ustavotvornom procesu.

Dana 22.1.2018. godine, Ministarstvo pravde je objavilo *radni tekst Amandmana na Ustav Republike Srbije iz 2006. godine* u delu koji se odnosi na pravosuđe, a s ciljem istinitog informisanja javnosti, izrazili smo ozbiljnu profesionalnu rezervu i kategorički se protivili svim nastojanjima da takav tekst postane sastavni deo Ustava. Ovakav stav USTP-a zasnovan je prvenstveno na predloženim uslovima za prvi izbor na sudijsku i javnotužilačku funkciju, koji se sastoje u zahtevu za okončanom posebnom obukom u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom. Time se izričito vrši konstitucionalizacija početne obuke na Pravosudnoj akademiji i otvara se mogućnost za osnivanje novih institucija u budućnosti, sada nama nepoznatih, koje će imati nadležnost da obučavaju kandidate za vršenje pravosudnih funkcija, što vodi pravnoj nesigurnosti i stvara favorizovanje pojedinačnih grupa ili lica. Osim toga, položaj sudijskih i tužilačkih pomoćnika je u potpunosti zanemaren, uprkos činjenici da je oko 1900 državnih službenika zaposleno na ovim radnim mestima, i umesto radnog iskustva u sudu i javnom tužilaštvu, apsolutni primat postaje obuka, koja se organizuje van ovih državnih organa. Takođe, samo privid-

no je isključena nadležnost političkih organa u postupku izbora za sudske, javne tužioce i zamenike javnih tužilaca, jer Narodna skupština više ne donosi odluku o izboru, ali su ovom političkom telu data nova ovlašćenja za izbor istaknutih pravnika, koji čine čak 5 članova Visokog saveta sudstva i čak 5 članova Visokog saveta tužilaca. Zvanična radna verzija izmena Ustava predviđa **10 članova Visokog saveta sudstva**, od koga su 5 sudske, a ostalih 5 istaknuti pravnici, pri čemu predsednik tog tela, koje je po definiciji garant nezavisnosti i samostalnosti sudova, ne može biti sudska, i takođe **11 članova Visokog saveta tužilaca**, od koga su 4 zamenici javnih tužilaca (ne i javni tužioци), 5 istaknutih pravnika, Vrhovni javni tužilac Srbije i ministar nadležan za pravosuđe i koje kao takvo sa predstavnicima i zakonodavne i izvršne vlasti je po definiciji samostalan državni organ, koji jemči samostalnost javnih tužilaštava. Evidentna povreda suštinskih komponenata vladavine prava, netransparentan, nejasan i politički sastav Pravosudnih saveta, negacija nezavisnosti u vršenju sudijske funkcije i samostalnosti u vršenju javnotužilačke funkcije i uslovi za izbor na sudijsku i javnotužilačku funkciju uvođenjem kao osnovnog uslova obuke jedne javne ustanove, bez posedovanja institucionalnog kapaciteta, glavne su karakteristike objavljenog radnog teksta Amandmana na Ustav, uz nedopustivo slabu redakturu normativnog teksta, kroz laičko izražavanje.

Nesporno je da je u domenu pravosudnog sistema neophodna ustavna reforma. Takva parcijalna izmena najvišeg pravnog akta mora imati pozitivne efekte, među kojima su najvažniji postizanje suštinske nezavisnosti sudske vlasti, uvođenje nezavisnosti javnog tužilaštva i isključivanje predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti iz sastava Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca. U toj velikoj borbi iz stručne, javne i političke diskusije ne treba izostaviti sudijske i tužilačke pomoćnike, koji su infiltrirani u sudske, odnosno javnotužilačku organizaciju. Marginalizovanje njihovih rezultata odvelo je pravosuđe Republike Srbije u čorsokak i produžilo njegovo kadrovsко osnaživanje u proteklom periodu. Kompetentni, perspektivni, talentovani i nezavisni ljudi koji će donositi kvalitetne odluke, argumentovano zastupati javnu optužbu i uspostaviti proaktivnu i jasnou komunikaciju sa učesnicima u postupku i građanima od prioritete važnosti su za uspostavljanje stabilnog i delotvornog pravosudnog sistema. Samo rešenja koja odgovaraju postojećoj pravnoj stvarnosti uz poštovanje prava sudijskih i tužilačkih pomoćnika i odustajanje od zahteva za konstitucionalizaciju Pravosudne akademije mogu dovesti do studiozne izmene ustavnog okvira, koji će predstavljati bazu za unapređenje pravosudnog sistema u Republici Srbiji. •



NADLEŽNOSTI DVT I VSS U TEORIJI I PRAKSI



Lazar Lazović
Zamenik javnog tužioca
Treće osnovno javno tužilaštvo

Đržavno veće tužilaca (DVT) i Visoki savet sudstva (VSS), kao posebni državni organi prvi put su u pravni sistem uvedeni Ustavom Republike Srbije 2006. godine („Sl. glasnik RS”, br. 98/2006), kada je VSS definisan kao nezavistan i samostalan organ koji obezbeđuje i garantuje nezavisnost i samostalnost sudova i sudija, dok je DVT definisano kao samostalni organ koji obezbeđuje i garantuje samostalnost javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca. Ustavne nadležnosti novoformiranih organa pratile su njihovu suštinsku ulogu u očuvanju i garanciji nezavisnosti i samostalnosti zbog čega im, između ostalog, poveren izbor i razrešenje sudija, predlaganje izbora sudija i zamenika javnih tužilaca prilikom prvog izbora na sudsiju funkciju, predlaganje izbora predsednika VKS i predsednika sudova, kao i izbor zamenika javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije. Istovremeno, sastav navedenih organa pružao je dominantan položaj u odlučivanju članovima sudske i javnotužilačke organizacije, prihvatajući učešće istaknutih predstavnika zakonodavne i izvršne vlasti, uz korektivni faktor profesure i advokature. U tom momentu, zaista se činilo da se formiranjem DVT i VSS postavljaju temelji za dalji razvoj pravosuđa u celini, te da će navedeni organi, imajući u vidu njihove nadležnosti, ovlašćenja i sastave, bez većih problema u praksi ostvariti poverene im uloge garanta nezavisnosti i samostalnosti. Međutim, praksa će ubrzo pokazati da je jedno imati ustavnu nadležnost, da je nešto sasvim drugo sprovesti je u praksi, te da je neobično lako da vam neko istu ograniči ili suspenduje onda kada se tome najmanje nadate.

Prvi pokazatelj toga bilo je usvajanje Zakona o Pravosudnoj akademiji („Sl. glasnik RS”, br. 104/2009) i odredbe člana 40. st. 8. i 9, koje su propisale da je VSS, odnosno DVT dužno da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, odnosno zamenika osnovnog javnog tužioca, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u akademiji, prema uspehu ostvarenom na početnoj obuci, te da tek ukoliko među prijavljenim kandidatima nema kandidata koji su završili početnu obuku, VSS, odnosno DVT može predložiti kandidata koji ispunjava opšte uslove za izbor.

Sporne odredbe bile su predmet ocene ustavnosti od strane Ustavnog suda Srbije, koji u presudi IUz - 497/2011 od 06. februara 2014. godine, pored toga što utvrđuje da navedene odredbe nisu u saglasnosti sa Ustavom, navodi - „Ustavni sud nalazi i da se osporenim odredbama ograničava Ustavom utvrđena nadležnost Visokog saveta sudstva (član 154. Ustava) i Državnog veća tužilaca (član 165. Ustava), a koji kao samostalni i nezavisni državni organi samostalno utvrđuju predlog kandidata za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca. Pored toga, imajući u vidu da je ustavna funkcija Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca da obezbeđe i garantuju nezavisnost i samostalnost sudija (član 153. stav 1. Ustava) i samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika (član 164. stav 1. Ustava) ostvarivanje



ove ustavne funkcije narušeno je time što Ustavom ustanovljene nezavisne organe obavezuje ocena kojom je određen uspeh kandidata na početnoj obuci, a koju daje Pravosudna akademija, koja je obrazovana kao ustanova za obavljanje određenih delatnosti vezanih za stručno usavršavanje njenih „korisnika”.

Na Zakon o Pravosudnoj akademiji, logički se nadovezao Zakon o sudijama („Sl. glasnik RS”, br. 116/2008, 58/2009 - Odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - Odluka US, 121/2012, 124/2012 - Odluka US i 101/2013), stupio na snagu 21. novembra 2013. godine, koji je odredbom člana 50. stav 4. propisao da Visoki savet sudstva predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za izbor na jedno sudjelsko mesto (prva rečenica), kao i da je Visoki savet sudstva dužan da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom (druga rečenica). Analizom druge rečenice u stavu 4. jasno se dolazi do zaključka da se radi o prepisanoj odredbi člana 40. stav 8. Zakona o Pravosudnoj akademiji, odnosno da je zakonodavac u ovom delu upodobio Zakon o sudijama sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji, svestan da je pre momenta upodobljavanja ovog zakona, Ustavni sud Srbije rešenjem IUZ-497/2011 od 18. jula 2013. godine pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti člana 40. stav 8. Zakona o Pravosudnoj akademiji. Kako je zakonodavac, kako će se ispostaviti, Zakon o sudijama upodobio sa odredbom Zakona o Pravosudnoj akademiji za koju je Ustavni sud Srbije utvrdio da je u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije, usledio je i sasvim očekivani rasplet. Presudom Ustavnog suda Srbije IUZ-427/2013 od 12.06.2014. godine, utvrđeno je da druga rečenica člana 50. stav 4. Zakona o sudijama koja glasi „Visoki savet sudstva dužan je da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom”, nije u saglasnosti sa Ustavom, a pored toga Ustavni sud Srbije je konstatovao „da je obaveza Saveta koja je predviđena drugom rečenicom odredbe stava 4. člana 50. Zakona istovetna obavezi sadržanoj u odredbi člana 40. stav 8. Zakona o Pravosudnoj akademiji, za koju je Ustavni sud, Odlukom IUZ-497/2011 od 6. februara 2014. godine, utvrdio da, zajedno sa odredbama st. 9. i 11. istog člana Zakona, nije u saglasnosti sa Ustavom, s tim što je u Zakonu o Pravosudnoj akademiji ova obaveza Saveta bila podrobnije razrađena uvođenjem uspeha ostvarenog na početnoj obuci kao kriterijuma za rangiranje kandidata koji se predlažu i daljim uređivanjem pravila u postupku predlaganja, od kojih je za ovaj ustavosudski predmet od značaja odredba stava 9. člana 40. Zakona o Pravosudnoj akademiji, kojom je Savetu bila data mogućnost da predloži kandidata koji ispunjava opšte uslove za izbor tek ukoliko među prijavljenim kandidatima nema kandidata koji su završili početnu obuku.”

uslove za izbor tek ukoliko među prijavljenim kandidatima nema kandidata koji su završili početnu obuku.”

Međutim, na tome se nije završilo. Zakon o javnom tužilaštvu („Sl. glasnik RS”, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - Odluka US, 121/2012 i 101/2013), stupio na snagu 21. novembra 2013. godine, odredbom člana 75. stav 2, koji se takođe sastoji iz dve rečenice, propisao je da Državno veće tužilaca predlaže Narodnoj skupštini jednog kandidata za izbor na jedno mesto zamenika javnog tužioca (prva rečenica), kao i da je Državno veće tužilaca dužno da prilikom predlaganja kandidata za izbor zamenika osnovnog javnog tužioca, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom (druga rečenica). Analizom druge rečenice u stavu 2. jasno se dolazi do zaključka da se radi o prepisanoj odredbi člana 40. stav 8. Zakona o Pravosudnoj akademiji, odnosno da je zakonodavac u ovom delu upodobio Zakon o javnom tužilaštvu sa Zakonom o Pravosudnoj akademiji, svestan da je pre momenta upodobljavanja ovog zakona, Ustavni sud Srbije rešenjem IUZ-497/2011 od 18. jula 2013. godine pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti člana 40. stav 8. Zakona o Pravosudnoj akademiji. Kako je zakonodavac, kako će se ispostaviti, pored Zakona o sudijama, upodobio sa odredbom Zakona o Pravosudnoj akademiji za koju je Ustavni sud Srbije utvrdio da je u suprotnosti sa Ustavom Republike Srbije i Zakonom o javnom tužilaštvu, pogađate, usledio je sasvim očekivani rasplet. Presudom Ustavnog suda Srbije IUZ-427/2013 od 12.06.2014. godine, utvrđeno je da druga rečenica člana 50. stav 4. Zakona o sudijama koja glasi „Visoki savet sudstva dužan je da prilikom predlaganja kandidata za izbor sudije prekršajnog ili osnovnog suda, predloži kandidata koji je završio početnu obuku u Pravosudnoj akademiji, u skladu sa posebnim zakonom”, nije u saglasnosti sa Ustavom, a pored toga Ustavni sud Srbije je konstatovao „da je obaveza Saveta koja je predviđena drugom rečenicom odredbe stava 4. člana 50. Zakona istovetna obavezi sadržanoj u odredbi člana 40. stav 8. Zakona o Pravosudnoj akademiji, za koju je Ustavni sud, Odlukom IUZ-497/2011 od 6. februara 2014. godine, utvrdio da, zajedno sa odredbama st. 9. i 11. istog člana Zakona, nije u saglasnosti sa Ustavom, s tim što je u Zakonu o Pravosudnoj akademiji ova obaveza Saveta bila podrobnije razrađena uvođenjem uspeha ostvarenog na početnoj obuci kao kriterijuma za rangiranje kandidata koji se predlažu i daljim uređivanjem pravila u postupku predlaganja, od kojih je za ovaj ustavosudski predmet od značaja odredba stava 9. člana 40. Zakona o Pravosudnoj akademiji, kojom je Savetu bila data mogućnost da predloži kandidata koji ispunjava opšte uslove za izbor tek ukoliko među prijavljenim kandidatima nema kandidata koji su završili početnu obuku.”



Dakle, u periodu od 01.01.2010. godine do 21.11.2013. godine, na snagu su stupila tri zakona, koja su u sebi sadržala odredbe za koje je Ustavni sud Srbije utvrdio da su suprotne Ustavu Republike Srbije, a u sva tri slučaja ove odredbe su po nalaženju suda ograničavale utvrđenu nadležnost VSS i DVT iz čl. 154. i 165. Ustava, da kao samostalni i nezavisni državni organi samostalno utvrđuju predlog kandidata za prvi izbor sudija i zamenika javnih tužilaca, odnosno narušavale ostvarivanje ustavne nadležnosti VSS i DVT iz člana 153. stav 1. i člana 164. stav 1. Ustava, po kojima isti obezbeđuju i garantuju nezavisnost i samostalnost sudija i samostalnost javnih tužilaca i njihovih zamenika. Imajući u vidu da su tri prethodno navedene odluke Ustavnog suda Srbije donete u periodu od februara do juna 2014. godine i da je njima sud zaštitio i u punom kapacitetu vratio ustavne nadležnosti VSS i DVT, lako se može zaključiti da je protekao gotovo čitav mandat jednog saziva VSS i DVT, koji traje pet godina, a da su za sve to vreme ustavne nadležnosti ovih organa bile ograničene ili narušene pomenutim zakonskim rešenjima.

Naposletku, treba imati u vidu da je podneta i inicijativa za ocenu ustavnosti člana 45a stav 3. Zakona o sudijama („Sl. glasnik RS”, br.116/2008, 58/2009 - odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 - odluka US, 121/2012, 124/2012 - odluka US, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 40/2015, 63/2015 - odluka US i 106/2015) i člana 77a stav 4. Zakona o javnom tužilaštvu („Sl. glasnik RS”, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 - dr. zakon, 101/2011, 38/2012 - odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 - odluka US, 117/2014, 106/2015 i 63/2016 - odluka US), odnosno zakona koji su usvojeni u decembru 2015. godine, s tim da je stupanje na snagu pojedinih odredaba odloženo za 01. septembar 2016. godine. U navedenoj inicijativi, kao što je to bio slučaj i sa prethodne tri, ukazuje se na identične povrede ustavnih nadležnosti VSS i DVT, o kojima je i ranije bilo reči, pri čemu se one ovoga puta po nalaženju podnosioca inicijative ogledaju, između ostalog, u tome što je osporenim odredbama VSS i DVT onemogućeno da provere stručnost i sposobljenost

kandidata koji imaju završnu ocenu sa početne obuke na Pravosudnoj akademiji, odnosno da se osporenim odredbama isti državni organi obavezuju završnom ocenom, koja određuje uspeh koji je kandidat ostvario tokom početne obuke na Pravosudnoj akademiji, te da su navedeni organi u pogledu stručnosti i sposobljenosti tih kandidata formalno obavezani završnom ocenom koja derivira iz početne obuke na Pravosudnoj akademiji, pri čemu, posmatrajući ustavne nadležnosti Visokog saveta sudstva i postojeći zakonski okvir, podnositelj inicijative nalazi da postojeći ustavni okvir ne ostavlja mogućnost da bilo koji državni organ ili institucija, uporedno ili umesto Visokog saveta sudstva i Državnog veća tužilaca, učestvuje u proveri stručnosti i sposobljenosti kandidata u postupku predlaganja za prvi izbor na sudijsku i javnotužilačku funkciju.

Ukoliko Ustavni sud Srbije utvrdi eventualnu neusaglašenost i ovih odredaba sa Ustavom, naći će se u situaciji da su u prethodnih nešto više osam godina DVT i VSS imali priliku da nesmetano vrše svoje ustavne nadležnosti isključivo u periodu od okvirno godinu i po dana, odnosno da samo u periodu od juna 2014. godine do decembra 2015. godine na snazi nije bio zakon koji im ustavne nadležnosti ne ograničava ili ne narušava. Drugim rečima, otvoreno se postavlja pitanje daljeg funkcionisanja saveta, budući da iskustva pokazuju jedan sasvim nov i specifičan modalitet uticaja na rad ovih saveta, koji se bazira na premisi da je za donošenje zakona koji sadrže neustavne odredbe potrebno svega nekoliko meseci, dok je za odluku Ustavnog suda Srbije kojima iste uklanja iz pravnog poretku neretko potrebno da prođu godine, pri čemu isti često ne primeni meru obustave pojedinačnog akta ili radnje koja je preduzeta na osnovu opštег akta čija se ustavnost ili zakonitost ocenjuje, iako je ista predložena. U svetu predstojeće izmene dela Ustava koji se odnosi na pravosuđe, te otvorenih pitanja budućeg sastava VSS i VST, ovo pitanje se takođe može otvoreno postaviti, obzirom da se u praksi može ispostaviti da je apsolutno bez ikakvog značaja u kakvom sastavu i sa kojim nadležnostima funkcionišu ovi organi, ukoliko se zakonskim rešenjima njihove nadležnosti ograničavaju ili narušavaju, kao što smo imali priliku da vidimo u prethodnom periodu.



KOMENTAR RADNOG TEKSTA AMANDMANA NA USTAV REPUBLIKE SRBIJE



Jelena Gajić
sudijski pomoćnik u
Apelacionom sudu u Beogradu
Predsednik USTP-a



Gordana Krstić
Tužilački pomoćnik

Početkom 2018. godine Ministarstvo pravde objavilo je radni tekst Amandmana na Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, koji se odnosi na pravosuđe i koji je nastao s ciljem ispunjenja obaveza koje je Republika Srbija preuzela usvajanjem Akcionog plana za Poglavlje 23. Njegovom donošenju prethodio je tzv. konsultativni postupak, organizovan u formi sastanaka predstavnika resornog ministarstva sa strukovnim udruženjima i drugim referentnim organizacijama, koje su sačinile svoje predloge i iz kog je trebalo načelno i u grubim crtama da derivira predlog izmene Ustava. Ministarstvo pravde je pak objavilo tzv. radni tekst Amandmana na Ustav, sačinjen od anonimne radne grupe, kojoj je nadležni ministar delegirao ovlašćenja u vidu izrade predloga izmena Ustava, evidentno ne vezujući se za prethodno prikupljene predloge stručnjaka iz pravosudnog sistema i institucija civilnog društva. Sačinjen je originalni tekst, o kom je započeta javna rasprava i koji bi u bliskoj budućnosti trebalo da bude poslat na dalju ocenu međunarodnim konsultantima.

Što se konkretnih odredbi radnog teksta Amandmana na Ustav tiče, valjalo bi ukazati na ključne odredbe, koje su fundamentalne i od kojih će zavisiti stabilnost, integritet i nezavisnost pravosuđa u budućnosti. Prvenstveno, predloženi *uslovi za prvi izbor na sudijsku i javnotužilačku funkciju*, koji se sastoje u zahtevu za okončanom posebnom *obukom u instituciji za obuku u pravosuđu osnovanoj zakonom* su sporni, nedređeni i podložni ekstenzivnom tumačenju, arbitrenosti i zloupotrebi. „*Posebna obuka*“ je nejasan termin, koji nije poznat postojećoj pravnoj praksi, jer takav uslov nije bio predviđen kao ultimativan ranije. Svakako da kriterijumi izbora na funkciju, kao što su stručnost i sposobljenost zahtevaju kompetentnost, prethodno pravno iskustvo posle položenog pravosudnog ispita i kontinuirano stručno usavršavanje, ali dopunska obuka je kaučuk norma. Time se takođe izričito vrši konstitucionalizacija početne obuke na Pravosudnoj akademiji i otvara se mogućnost za osnivanje novih institucija u budućnosti, sada nepoznatih, koje će imati nadležnost da



obučavaju kandidate za vršenje pravosudnih funkcija, što vodi pravnoj nesigurnosti i otvara jaz za diskriminaciju, давање предности pojedinačним grupама ili licima i нarušавању једнаке доступности радних места приликом stupanja на јавне функције. Осим тога, положај судијских и туžилачким помоћником је у потпуности marginalизован, упркос чинjenici да је око хиљаду деветсто државних službenika зaposлено на овим радним mestima, i umesto radnog iskustva u суду i јавном tužilaštvu absolutni primat prilikom izbora ključni i ekskluzivni parametar за odluku o izboru postaje obuka koja se организује van оvih државних organa, što ozbiljno destabilizuje i sudove i јавна tužilaštvu, u које novoizabrani kadar treba da stupi na funkcije.

Pošto je Ustav akt највише правне snage u državi, чие norme treba da budu konkretizovane u zakonskim i podzakonskim aktima, i državni organi i organizacije koje su предмет устavnog uređenja moraju biti inherentni deo државног uređenja i državne vlasti - zakonodavne, izvršne ili sudske i moraju imati kapacitet i važnost за državno ustrojstvo. Pravosudna akademija, међutim, je relativno nova i eksperimentalna јавна ustanova, koja ni за svojih punih sedam godina постојања nije постигла задовољавајуће rezultate i nije успела да изгради адекватан и конзистентан систем за спровођење zakonom utvrđених nivoa obuka, što spada u njenu бazičnu nadležност. Управни одбор Pravosudne akademije чине три од девет чланова које imenuje Влада, од којих је jedan državni sekretar u ministarstvu nadležnom за pravosuđe zadužen за stručno usavršavanje zaposlenih u pravosuđu, a jedan из reda zaposlenih u Akademiji, dok четири члана imenuje Visoki savet судства из reda судија, a два Državno veće tužilaca из reda tužilaca, direktora Pravosudne akademije i 15 чланова Programskog saveta bira i razrešava Управни одбор. Zbog ovakvog mešovitog sastava sa izraženim uticajem predstavnika izvršne vlasti, evidentno je da Pravosudna akademija nema autonomni institucionalni kapacitet, већ је vode i njome upravljuju Влада i ministarstvo nadležno за poslove pravosuđa. Način ustrojenja, imenovanja i sastava organa upravljanja u Pravosudnoj akademiji, kvalifikuju је као део izvršne vlasti i ti елементи zajednički govore u prilog argumentu da niti posebna obuka, niti institucija osnovana zakonom, ne bi trebalo da budu preduslovi za ulazak функционера u судove i јавна tužilaštvu. Оsim, тога, поставља се i prethodno pitanje како обuka na jednoj јавноj ustanovi može proizvesti neoborivu i nedodirljivu referencu za uspešno obavljanje funkcije, i daleko bolje ne само od radnog iskustva i posla koji obavljaju судијски и туžилачки помоћници, већ i судије prekršajnog суда, јавних beležnika, који bi takođe morali da pohađaju „posebnu obuku“?! Normativna redaktura odredbe o првом izboru je nedopustivo slaba, jer su pozicije за koje se prvi put konkuriše navodi: „судија u zakonom određenim судовима који имају isključivo првостепену nadležnost“ i „zamenik јавног tužioca u најнијим јавним tužilaštvima“.

Radni текст Amandmana na Ustav isključuje prividno samo nadležnost političkih organa u postupku izbora za судије, јавне tužioce i zamenike јавних tužilaca, jer Narodna skupština više ne donosi odluku o izboru, ali su ovom predstavničkom političkom telu data nova ovlašćenja u виду izbora istaknutih pravnika, који чине чак pet članova Visokog saveta судства i чак pet članova Visokog saveta tužilaca. Zvanična radna verzija измена Ustava predviđa *10 članova Visokog saveta судства, od koga su pet судије, a ostalih pet istaknuti pravnici*, pri čemu predsednik tog tela које је по definiciji garant nezavisnosti i samostalnosti судова не може бити судија i има tzv. „*zlatni glas*“. Dakle, prilikom odlučivanja i kada је pet članova Saveta za određenu odluku, ако је prisutno sedam članova i ако је i predsednik Saveta, за доношење odluke, остale судије ће бити absolutno preglasane. Vrlo je teško moguće razumeti intenciju pisaca radnog teksta Amandmana na Ustav за propisivanje ovakvog sastava Visokog saveta судства. Сâm termin „istaknuti pravnik“ je preširok i paušalan, a totalna neodređenost је u konkretnom slučaju potencijalni legalni osnov za upliv političkog uticaja u судове, kako prilikom izbora i prestanka funkcije predsednika судова i судија, tako i prilikom odlučivanja o njihovim pravima i obavezama, napredovanju, disciplinskoj odgovornosti, vrednovanju rada. Da bi efektivno, kvalitetno i nezavisno mogao da vrši poslove iz своje nadležnosti, Visoki savet судства мора бити сastavljen прећевно i u kvalifikованој većini od lica која vrše судијску funkciju. Preostali чланови ovog organa, garanta nezavisnosti судија i судова мора бити objektivno opravдан u smislu да u sastavu tog tela буду увршћена lica која bi u određenom segmentu nadležnosti Visokog saveta судства npr. normativna delatnost, могли да пруže relevantan doprinos.

Isključivanje ustawne mogućnosti да se судије које se први put biraju na судијску funkciju biraju na probni period u trajanju од три године је jedna od retkih prihvatljivih предлога radnog teksta Amandmana na Ustav. Očigledно је nastao као резултат пуне implementације начела stalnosti судијске funkcije i poteškoćа до којих је долазило у примени, te чинjenice да u сваком slučaju Visoki savet судства има могућност контроле i надзора nad radom судије, који је први put izabran i raspolaže mehanizmima, kao što су поступак за razrešenje da isključi из rada onog судију који nezakonito ili nestručno vrši svoj posao. *Mutatis mutandis*, овај коментар важи i за први избор на јавнотуžilačku funkciju.

Analizirani radni текст Amandmana na Ustav осим promenjenog назива Državnog veća tužilaca u *Visoki savet tužilaca*, redizajnirao је njegov sastav, тако да га чине 11 чланова, од којих су четири zamenici јавних tužilaca (не i јавни tužioci), pet istaknutih pravnika, Vrhovni јавни tužilac Srbije i ministar nadležan за pravosuđe i које је као такво sa predstavnicima i zakonodavne i izvršне vlasti по definiciji samostalan државни орган, који јемчи samostalnost јавних tužilaštava. Heterogeni sastav Visokog saveta tužilaca sa



preovlašćujućom strukturom lica koji nisu nosioci javnotužilačke funkcije duboko narušava princip samostalnosti javnog tužilaštva i stvara adekvatan prostor za netransparentan i politizovan rad ovog organa. Faktički, negacija vršenja javnotužilačke funkcije i uspostavljanje zavisnog organa, koji će postupati po nalozima politike, što je krajnje nedopustivo za jedan moderan, demokratski ustav, ali pre svega ustav zasnovan na principu pravne države. Javnom tužilaštvu poveren je posao krivičnog gonjenja učinilaca krivičnih dela i zaštita ustavnosti, zakonitosti, ljudskih prava i građanskih sloboda. Vršenje ovakvog posla je iluzorno u uslovima prevlasti politike nad strukom, jer samo kompetentan tužilački kadar može doneti legalnu i pravilnu odluku o prvom izboru, napredovanju zamenika javnih

tužilaca, izboru javnih tužilaca, štiti samostalnost javnog tužilaštva i vršiti druge poslove s ciljem očuvanja poverenja javnosti u rad ovog državnog organa. Način na koji je u predloženom radnom tekstu Amandmana na Ustav definišan Visoki savet sudstva je degradirajući za javnotužilačku organizaciju, ali i celokupan pravosudni sistem.

Pošto su ukazane manjkavosti radnog teksta Amandmana na Ustav takve da evidentno krše suštinske komponente vladavine prava, nezavisnost u vršenju sudske funkcije i samostalnost u vršenju javnotužilačke funkcije, kao već ostvarene i uspostavljene vrednosti u reformisanom pravosuđu Republike Srbije, trebalo bi predvideti jezgrovit plan korenitih mera za revidiranje i modifikaciju ovog teksta. •





JAVNA REČ O PRVOM IZBORU NA PRAVOSUDNE FUNKCIJE - KROZ DISKUSIJU UDRUŽENJA SUDIJSKIH I TUŽILAČKIH POMOĆNIKA I ALUMNI KLUBA PRAVOSUDNE AKADEMIJE U SARADNJI SA FONDACIJOM CENTAR ZA JAVNO PRAVO

*Smilja Spasojević
saradnik Fondacije
Centra za javno pravo*

Stručna rasprava na temu prvog izbora na pravosudne funkcije, koja je održana 09. februara u hotelu Palas u Beogradu, je rezultat zajedničke saradnje organizatora ovog skupa, koji je idejno „stvoren” pre više od godinu dana. Pošto Fondacija Centar za javno pravo već duži niz godina okuplja brojne autore prvenstveno pravničke orientacije i kako je jedna od uvek aktuelnih i neiscrpnih tema za naučnu, stručnu i kritičku obradu upravo funkcionisanje pravosudnih sistema zemalja zapadnog Balkana - ne čudi saradnja sa ova dva strukovna udruženja, koja predstavljaju budućnost srpskog pravosuđa i interesovanje za posebno izražen problem izbora budućih sudsija i tužilaca u Srbiji.

Osnovna ideja održanog skupa je bila, da u formi okruglog stola, po prvi put zajedno USTP i Alumni klub PA, pod okriljem Fondacije Centar za javno pravo, razmene svoje stavove u pogledu problema zakonskog okvira izbora na pravosudne funkcije u Srbiji, tačnije da identifikuju normativne i faktičke slabosti u aktuelnom sistemu izbora i da nakon toga pokušaju da kvalitetnim predlozima u okviru stručne rasprave pomognu u otklanjanju ovog složenog, možemo reći, državnog problema, koji je potrebno sistemski rešiti.

Kada se sumiraju rezultati održanog događaja, na prvom mestu treba pozdraviti spremnost da se međusobno saslušaju argumenti svih organizatora. Deluje kao jednostavna stvar, ali je u stvari jako teško slušati i saslušati na pravi način, u situaciji kada postoje suprotna gledanja na stvari. Naime, pažljivim slušanjem prolazimo kroz tri bitne faze koje nas mogu dovesti do rezultata - prvo razumevanje šta druga strana koja misli drugačije od nas želi da nam kaže; drugo uspostavljanje poverenja da se na izgled suprotstavljeni stavovi svode na potrebu rešenja istog problema i treće - postizanje saglasnosti da je potrebno naći obostrano prihvatljivo rešenje koje ne može biti idealno, ali je bolje od decenijski nerešene situacije izbora na sudijsku i javno tužilačku funkciju. Do sada smo, zbog nepoznate spremnosti da se saslušamo, dolazili u situaciju da stavovi jedne strane ili nisu dolazili do druge strane ili su dolazili „iskriviljeno” što je za posledicu imalo međusobno nerazumevanje.

Međutim, moja lična opservacija bi bila da je saradnja sa oba strukovna udruženja uvek bila izuzetno kvalitetna, zbog obostrane spremnosti da se kako u neformalnim prijateljskim i kolegijalnim, tako i u formalnim poslovnim sastretima razmenjuju vrlo kvalitetni stručni i argumentovani



stavovi na temu rešavanja problema prvog izbora na pravosudne funkcije. O tome svedoće i referati koji se mogu pročitati na sajtu fondacije www.fcjp.rs i koji su bili osnov za diskusiju na okruglom stolu, jer su na kritički i problematski orijentisan način obradili temu skupa, čime su stvorili osnov za kvalitetnu i konstruktivnu razmenu mišljenja svih učesnika na okruglom stolu.

Posebno je značajno istaći da je veliki izazov bio i ući u organizaciju ovog skupa, jer se srednja do umerena zainteresovanost za njegovo održavanje nije mogla očekivati. Organizatori su bili potpuno svesni da održavanje stručne rasprave sa ovakvom tematikom, pokazuje jasan stepen spremnosti institucija da diskutuju o ovom aktuelnom problemu, te da se može doći u dve ekstremne situacije - apsolutnog neodazivanja i neprepoznavanja potrebe da argumenti organizatora budu saslušani ili do visokog stepena zainteresovanosti i spremnosti da se argumenti sudijskih i tužilačkih pomoćnika i korisnika početne obuke PA saslušaju i da se o njima diskutuje.

Upravo eminentnost zvanica i prisustvo gotovo svih relevantnih institucija - članova Visokog saveta sudstva, direktora Pravosudne akademije, predstavnika pravosuđa i javno tužilačke organizacije, univerzitetskih profesora, predstavnika međunarodnih organizacija, strukovnih udruženja i naučnih saradnika, govori u prilog ovog očekivanog pozitivnog ishoda u pogledu aktuelnosti teme i neophodnosti da se o ovom problemu diskutuje.

Kao najveći uspeh susreta učesnika ovog okruglog stola i ono što ga razlikuje od uobičajene stručne analize problema sa teorijskim osvrtom na moguća rešenja, je bila spremnost predstavnika svih prisutnih institucija da diskutuju i da iznesu svoja mišljenja i svoje lične i profesionalne stavove u pogledu trenutnog zakonskog rešenja i njegovih nedostataka, kao i predloga za unapređenje sistema izbora.

Kao osnovni i zajednički zaključak svih učesnika skupa je - da trenutno zakonsko rešenje i nedovoljno jasan odnos između kandidata za pravosudne funkcije, u zavisnosti od institucije iz koje dolaze odnosno gde su stekli stručna znanja i iskustva, predstavlja osnovni problem u samom postupku izbora, jer ne postoje jasni, merljivi i objektivni kriterijumi koji bi klasifikovali najbolje kandidate. Činjenica stečenog radnog iskustva u pravosudnim institucijama ili obavljena početna obuka na Pravosudnoj akademiji, nije automatski kriterijum kojim se mogu regрутovati najbolji

kandidati, a pravosudnim savetima se ostavlja vrlo težak, gotovo nemoguć zadatak, da u situaciji nedovoljno normativno rešenog zakonodavnog okvira, sprovedu izbor i opredеле najbolje kandidate.

Nesporno je da je najbolje rešenje ustanoviti potpuno novi, u evropskim pravnim sistemima provereno najbolji sistem izbora - kroz institut Pravosudne akademije, gde će se regрутovati i kontinuiranom višegodišnjom obukom stručno obučavati najbolji kadrovi za pravosudne institucije. Međutim, konceptualno u Srbiji se nije krenulo dobrim putem, jer je Pravosudna akademija institucija u koju se dolazi nakon položenog pravosudnog ispita, a takođe zakonskim propisima iz oblasti pravosuđa iz 2009. godine, nije ponuđeno adekvatno rešenje za trenutne obučene kadrove iz pravosudnih institucija, što je za posledicu imalo intervenciju Ustavnog suda i osporavanje najboljeg koncepta, zbog neprepoznate i nedovoljno dobro rešene situacije „prelaznog perioda“ između dva sistema izbora.

Kako nam godine posle toga nikakvo dobro rešenje nisu „iznedrile“, najučestalije i najrasprostranjenije mišljenje je da u Srbiji treba da postoji dvostruki sistem ulaska na pravosudne funkcije, barem još neko vreme, a da ustavni tekst može biti okvir za rešavanje ovog problema, ali ne mesto na kom će se ovaj problem rešiti.

Nesporno je da postoji argumentacija i za i protiv ponuđenih rešenja i da svako eventualno rešenje ovog složenog problema ima svoje i pozitivne i negativne strane, ali je neophodno da stručna javnost zauzme jasan stav i da sнагом pravnih argumenata, kao što je to bio slučaj na ovom skupu, doprinese rešenju ovog problema, a na nadležnim institucijama izvršne vlasti je da, uzimajući u obzir stručne stavove pravosudne grane vlasti, ponude ustavno i zakonodavna rešenja, koja će pravosudni sistem Srbije učiniti boljim, efikasnijim i kvalitetnijim.

I na kraju, veliko poštovanje pravosudnoj stručnoj javnosti na spremnosti da učestvuju i diskutuju na temu složenih pravosudnih problema iz oblasti zakonodavnih normativnih okvira i borbi da se njihovi argumenti čuju i prihvate, ali odgovornost za ovu složenu situaciju ima izvršna vlast koja treba nezavisnom pravosuđu da omogući kvalitetne i primenljive propise kako bi funkcionali na najbolji i najefikasniji način, jer je aktuelno stanje u pravosuđu pokazatelj da nemamo ustavni tekst i zakonske propise adekvatne potrebama pravosudnih institucija. •



JEZIČKI KUTAK



*Dragan Đokić
Profesor književnosti*

Reč gugl (google) kojom je 27. septembra 1988. godine nazvana najveća svetska pretraživačka mreža, drži jedan neslavni međunarodni rekord. Iako se veoma često upotrebljava, pogotovo u novije vreme, čak 98% ispitanika u raznim zemljama nije znalo njenu osnovno značenje. Reč je, naime, nastala prema broju gugol, a to je broj koji se sastoji od jedinice i sto nula.

Nekada su srpski i hrvatski jezik predstavljali jedan jezik koji se zvao srpskohrvatski (kod Srba), odnosno hrvatskosrpski (kod Hrvata). Nakon raspada bivše Jugoslavije i zajednički jezik se „podelio“ na srpski i hrvatski. Hrvati su tu podelu uradili zvanično Ustavom Republike Hrvatske još 1972. godine, a Srbi nezvanično tek 1993. godine. Nasuprot Hrvatima koji su iz svog jezika revnosno proterali mnoge srpske reči, Srbi su u svom rečniku zadržali mnoge reči hrvatskog porekla, kao što su, na primer: ples, zarez, testenina, pouzeće, kvačilo, glasilo, vodokotlić, kafić itd.

Lako prepoznajemo da su reči: avlija, pendžer, džezva, tepsijsa, dućan itd. Turcizmi, tj. da su u našem jeziku ušle iz turskog jezika. Međutim, za pojedine reči koje su se sasvim odomaćile i za koje nemamo adekvatnu zamenu, teško je prepostaviti da takođe potiču iz turskog jezika, na primer: bakar, boja, bubreg, čelik, kutija, leš, limun, majmun, pamuk, rakija, sapun, sat, šećer, zanat, bašta, juriš, kajmak, kašika, makaze, torba, bunar, kapija, pirinač, komšija, đubre itd.

U našem jeziku, nažalost, ima mnogo reči koje kvare njegovu čistotu i lepotu. Navećemo samo neke, a to su, uglavnom, žargonizmi (reči posebnih grupa ljudi) i varvarizmi (strane reči koje su suviše u našem jeziku jer za ono što označavaju imamo naše reči), šatrovizmi („lomljene“ reči), uzrečice, reči sa iskrivljenim značenjem itd. Na ove reči jezički stručnjaci najčešće reaguju i upozoravaju da se ne

koriste u književnom izrazu, ali i u usmenom izražavanju. To su, na primer: brate, znači, bre... (uzrečice); šatrovizmi: tebra (brate), zipa (pazi), ljakse (seljak), zonfa (fazon), repa (pare)...; žargonizmi, varvarizmi, vulgarizmi i reči iskrivljenog značenja: fensi, super, ekstra, kul, kulirati, trip, utriputati, smor, smarati, fora, odvala, provala, provaliti, primiti se, pući, čale, keva, šveca, lik, likuša, frajer, faca, riba, lujka, luzer, klopa, gajba, tike, tekma, štreber, čepulja, šliht, panja, hasati, zezati, tabanje, muvati, kapirati, lova, kinta, štajga, furati...

Zvanično, naša najduža reč je prestolonaslednica koja se sastoji od 22 glasa (slova), mada bi se moglo iskombinovati i duže reči, na primer: hiljadudevetstodevedesetdevetogodišnjica. Kad smo kod dužine reči, napomenimo da se naziv pojedinih bolesti, lekova i medicinskih aparata sastoje od mnogo slova, na primer: membranoproliferacijski glomerulonefritis (naziv jedne bubrežne bolesti), endoskopska retrogradna holangiopankreatografija (metod snimanja žuči i pankreasa), dimetilfeniliminotijazolidinrodandid (naziv leka) itd. Drevno ime grada Bankoka glasi: Krungthepmanahanakomamornratnakosinmahinintaraymahadilphopnopparatrajathaniburiromudomrajaniwesmahasathamomornphimarnavatarnsathitsakkattyavisanukamprasit. Stari grčki komediograf Aristofan (446-385 godine p.n.e.), u jednoj svojoj komediji, upotrebio je reč od 170 slova (u latinskoj verziji čak 182). Ta reč, koja je inače naziv jednog jela spremljenog od 17 različitih sastojaka, počinjala je sa: lopadotemahoselahog..., a završavala se sa: ...opterigon. Godine 1981. u časopisu Natura (Priroda) iznet je podatak da se stručni naziv za dezoksiribonukleinsku kiselinu u ljudskim mitohodrijama, sa 16569 nukleotida, sastoji od (verovali ili ne) čak 20700 slova.





Paragraf Lex

iOS aplikacija



Preuzmite na **AppStore**

PORUČITE NAŠA IZDANJA

PRIRUČNICI • KOMENTARI • ZBIRKE NA AKTUELNE TEME

DETALJNIJE INFORMACIJE I PORUČIVANJE NA

www.paragraf.rs



ZBIRKA SUDSKIH ODLUKA SUDOVA OPŠTE I POSEBNE NADLEŽNOSTI, ODABRANE SENTENCE ZA 2017. GODINU

1980 din



VODIČ ZA UPRAVLJANJE ZGRADAMA

2500 din



KOMPLET KRIVIČNOPRAVNE LITERATURE

3500 din



ZAKON O IZVRŠENJU
I OBEZBEĐENJU
KOMPLET OD 3 KNJIGE

3500 din



UPRAVNOPRAVNI KOMPLET
VODIČ KROZ UPRAVNI POSTUPAK

4500 din



KOMPLET LITERATURE
ZA BUDŽETSKO
RAČUNOVODSTVO

3500 din



LAW ON ENFORCEMENT
AND SECURITY INTEREST
Prevod Zakona o izvršenju
i obezbeđenju na engleski jezik

1500 din



ZBIRKA PROPISA IZ OBLASTI
BUDŽETSKOG SISTEMA
I ZAPOŠLJAVANJA
U JAVNOM SEKTORU

900 din

KONTAKT: 011/2750-024 • 011/2750-025 • 021/457-421

AKTUELNO

BUDITE NA PRAVNOJ STRANI

VIŠEDNEVNO SAVETOVANJE
za pravnike i ekonomiste



NOVINE I PRIMENA OPŠTIH I FINANSIJSKIH PROPISA U JAVNOM I U PRIVATNOM SEKTORU

ZLATIBOR, **27. maj – 30. maj 2018. godine**, hotel Palisad



DETALJNIJE NA:
www.paragraf.rs



Pravna i ekonomska izdanja
za uspešno i zakonito poslovanje