



UDK: 34 (05)

ISSN: 1450 - 8176

УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ГЛАСНИК ПРАВА

ГОДИНА XIV | БРОЈ 1 | 2023.

HERALD OF LAW

Year XIV | No. 1 | 2023.

Крагујевац, 2023.

ГЛАСНИК ПРАВА/HERALD OF LAW
часопис из области права и сродних друштвених наука

Издавач: Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу
Јована Цвијића 1, 34 000 Крагујевац, Република Србија
e-mail: faculty@jura.kg.ac.rs

Главни и одговорни уредник: проф. др Нина Планојевић
Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
e-mail: nplanojevic@jura.kg.ac.rs; тел. +381 34 306 514

Уређивачки одбор:

Проф. др Снежана Соковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Срђан Владетић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Славко Ђорђевић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Вељко Влашковић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Проф. др Зоран Јовановић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Доц. др Миливоје Лапчевић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Доц. др Јован Вујичић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

Извршни уредник: доц. др Александра Павићевић

Секретари: асист. Војислав Бачанин, асист. Никола Милосављевић

Контакт адреса уредништва: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Јована Цвијића 1, 34 000 Крагујевац, Република Србија
e-mail: glasnik@jura.kg.ac.rs; тел. +381 34 306 514; факс +381 34 306 540

Издавачки савет:

dr Günter Pütner, професор emeritus, СР Немачка
dr Hans Ankum, професор emeritus, Холандија
dr Christa Jessel-Holst, Макс Планк институт за упоредно и међународно
приватно право у Хамбургу, СР Немачка
др Станко Бејатовић, професор у пензији Правног факултета Универзитета у
Крагујевцу

Звонко Марковић, председник Адвокатске коморе Крагујевца

Интернет адреса: <http://www.jura.kg.ac.rs/gp>

УДК чланака: Весна Максимовић

Штампа: Графичка радња „Кварк“, Краљево

Тираж: 50 примерака

За претплату и наручивање појединачних примерака контактирати издавача.

Часопис излази у *штампаном облику* од 1992. (са прекидом у излажењу 1998.-2015.), а у *електронском облику* од 2010. Следбеник је часописа «Гласник Правног факултета у Крагујевцу», основаног 1979. Досадашњи главни и одговорни уредници су били: др Миленко Јовановић, др Живомир Ђорђевић, др Тодор Подгорац, др Ненад Ђурђевић, др Емилија Станковић, др Славко Ђорђевић.

Оцене изнете у радовима објављеним у часопису лични су ставови аутора и не представљају ставове Уредништва и Издавача.

© 1992 Гласник права (Glasnik prava/Herald of Law) / Правни факултет у Крагујевцу

ГЛАСНИК ПРАВА

Година XIV, бр. 1, 2023.

САДРЖАЈ

НАУЧНИ РАДОВИ

1. Виолета Миладиновић, Милан Рапајић, ЛОКАЛНА ПОРЕСКА АДМИНИСТРАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 3
2. Михајло Марковић, ЈЕМСТВО У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ 19
3. Александра Секулић, ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОСЕБНИХ ГРУПА ПУТНИКА У АВИО-САОБРАЋАЈУ 35
4. Рајко Раонић, ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ И САНКЦИЈЕ ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ – ТЕОРЕТСКИ И НОРМАТИВНИ ОКВИРИ 51
5. Александра Муласмајић, СПЕЦИФИЧНОСТ РАДНОГ ОДНОСА СПОРТИСТА У ОДНОСУ НА ОПШТИ РЕЖИМ РАДНИХ ОДНОСА 67

СТРУЧНИ РАДОВИ

1. Милица Јовановић, ИЗВЕШТАВАЊЕ ПОРТАЛА ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ *КОРОНА ВИРУСА* ЗА ВРЕМЕ ПРОГЛАШЕЊА ВАНРЕДНОГ СТАЊА 83

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ 105

HERALD OF LAW

Year XIV, No. 1, 2023.

CONTENS

SCIENTIFIC PAPERS

1. Violeta Miladinović, Milan Rapajić, LOCAL TAX ADMINISTRATION
IN THE REPUBLIC OF SERBIA 3
2. Mihajlo Marković, BAIL IN CRIMINAL PROCEEDINGS 19
3. Александра Секулић, LEGAL POSITION OF SPECIAL GROUPS
OF PASSENGERS IN AIR TRANSPORT 35
4. Rajko Raonić, DISCIPLINARY RESPONSIBILITY AND SANCTIONS
OF LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES – THEORETICAL
AND POSITIVE LEGAL FRAMEWORKS 51
5. Aleksandra Mulasmajić, SPECIFICITY OF THE ATHLETE'S
EMPLOYMENT RELATIONSHIP IN RELATION TO THE GENERAL
EMPLOYMENT RELATIONSHIP REGIME 67

PROFESSIONAL PAPERS

1. Milica Jovanović, REPORTING OF THE PORTAL
OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA DURING
THE CORONA VIRUS PANDEMIC DECLARATION
OF A STATE OF EMERGENCY 83

MANUSCRIPT SUBMISSION 105

НАУЧНИ РАДОВИ

Др Виолета Миладиновић*
Др Милан Рапајић**

Прегледни научни чланак
УДК: 336.2
DOI: 10.46793/GP.1401.03M

ЛОКАЛНА ПОРЕСКА АДМИНИСТРАЦИЈА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Рад примљен: 06. 08. 2023.
Рад исправљен: 23. 09. 2023.
Рад прихваћен за објављивање: 26. 09. 2023.

Фискалном децентрализаацијом је надлежност у администрирању изворних прихода јединице локалне самоуправе пренесена на локални ниво власти. Доношењем Закона о финансирању локалне самоуправе створени су услови за формирање локалних пореских администрација које се баве утврђивањем, контролом и наплатом локалних јавних прихода. Администрирање јавних прихода је један врло одговоран посао који треба да обезбеди довољно новчаних средстава локалном буџету, како би се на адекватан начин задовољиле потребе људи који живе у локалној заједници. Од самог почетка свог рада, локалне пореске администрације су се суочавале са различитим изазовима, али је упркос свему, препознат значај њихових надлежности. Иако су почетна предвиђања била прилично лоша, наплаћени приходи су били евидентно већи. Савремено доба намеће нове захтеве који предвиђају континуирано праћење промена, а са тим у вези и усавршавање пореских службеника, како би благовремено могли на њих да одговоре. Ефикасност пореске администрације мора бити на високом нивоу, јер се у супротном ни најбоље усвојени закон не може применити или ће се погрешно применити, што ће се негативно одразити на наплату прихода. Овај рад приказује организацију рада локалне пореске администрације и поступак у администрирању локалних јавних прихода, са смерницама за њено даље унапређење.

Кључне речи: локална пореска администрација; порески обвезници; пореске обавезе.

* Шеф одсека за утврђивање и контролу, Локалне пореске администрације Ђуприја, veta187@hotmail.com.

** Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, mrapajic@jura.kg.ac.rs.

I УВОД

Реформа државне управе подразумева промене у њеној организацији и функционисању, са циљем обезбеђења квалитетнијих услуга грађанима, као и у стварању управе која ће допринети економској стабилности и побољшању животног стандарда. За њену успешност неопходно је постојање усклађености са европским и светским кретањима у развоју друштва, али уз битно уважавање историјског развоја земље и њених карактеристика. Овај вид реформе односи се и на пореску администрацију, будући да је она део државне управе Републике Србије.

Децентрализација, као део реформе државне управе, представља расподелу надлежности између централне и локалних нивоа власти и игра важну улогу у схватању управе као сервиса грађана. Она обезбеђује ефикаснију примену закона, јавност у раду, примену информационах технологија, креирање механизма контроле и подизање нивоа стручности и одговорности запослених. Процес децентрализације државне управе захтева и промене у систему јавних прихода, што се постиже фискалном децентрализацијом. Њоме се јасно и транспарентно одређује припадност јавних прихода различитим нивоима власти.

Децентрализација централне пореске администрације, односно Пореске управе, представља поверавање основних фискалних функција локалном нивоу власти у делу изворних прихода јединице локалне самоуправе. Фискалном децентрализацијом се ствара правни основ да локални ниво власти води политику својих јавних прихода и расхода у складу са потребама својих грађана. За реализацију процеса фискалне децентрализације потребна је и реформа законодавног оквира, која обухвата измене и допуне постојећих закона, као и доношење нових.

У том циљу, донесен је одређени број закона, међу којима и Закон о финансирању локалне самоуправе. Овим законом је јасно и транспарентно уређено финансирање јединица локалне самоуправе и прецизирано да јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише своје изворне приходе, почевши од 1. јануара 2007. године. У складу са тим, скупштине јединице локалне самоуправе су донеле акт којим је створен правни основ за формирање локалних пореских администрација (у даљем тексту: ЛПА), а којима су поверени послови администрација локалних јавних прихода, док су изменама и допунама Закона о пореском поступку и пореској администрацији конкретизоване надлежности које ће оне моћи да обављају у пореском поступку.

Да се децентрализација фискалне функције не би негативно одразила на буџете јединица локалне самоуправе, ЛПА су делимично састављене од запослених који су преузети од Пореске управе. За јединице локалне самоуправе које нису биле оспособљене за извршавање послова утврђивања, контроле и наплате локалних прихода, законом је регулисано да би оне могле са Пореском управом да закључе уговор о пружању техничке и друге помоћи у

делу администрирања тих прихода, са временским ограничењем до 31. децембра 2008. године.

Да би држава имала користи од могућности које пружа глобализација, она мора бити у стању да мобилише адекватне фискалне приходе¹ Приходи су потребни сваком нивоу власти, а јединице локалне самоуправе имају своју администрацију која је задужена за прикупљање локалних јавних прихода. Основне функције ЛПА јесу утврђивање изворних прихода јединице локалне самоуправе пореским решењем, пореска контрола, редовна и принудна наплата утврђених прихода. Њена стварна надлежност је уређена одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а месна Законом о финансирању локалне самоуправе, у коме је дефинисано да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији.

II ОРГАНИЗАЦИЈА И НАДЛЕЖНОСТ ЛОКАЛНЕ ПОРЕСКЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ

Законом о финансирању локалне самоуправе уређено је да ће јединице локалне самоуправе почев од 1. децембра 2006. године преузети запослене од Пореске управе, који ће обављати послове утврђивања, контроле и наплате јавних прихода, а који од 1. јануара 2007. године представљају изворне приходе јединице локалне самоуправе. Уколико јединица локалне самоуправе није оспособљена за обављање послова администрирања локалних јавних прихода, може са Пореском управом да закључи уговор о пружању техничке и друге помоћи, коју ће моћи да искористи најкасније до 31. децембра 2008. године.

Да би се администрирање изворних јавних прихода успешно реализовало на локалном нивоу, неопходно је било образовати посебну организациону јединицу, која би била надлежна за напред наведене послове. Доношењем акта од стране скупштине јединице локалне самоуправе формирана је ЛПА, док је Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних места дефинисан њен делокруг послова, опис и услови за свако радно место. Преузимање просторија, опреме, средстава за рад од Пореске управе, као и начин преузимања запослених које је Влада Републике Србије требало ближе да уреди, није било у потпуности реализовано, те је већина ЛПА била принуђена да самостално решава новонастале проблеме.

Још на самом почетку се уочавала недовољна припремљеност са кадровског и организационо-техничког аспекта, те она није могла, на прави начин, да одговори потребама и захтевима пореског законодавства.² Непостојање организованог система укрштања података са другим државним

¹ R. Bird, *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Journal of Tax Administration, Vol. 1, 2015, 23-45.

² М. Димитријевић, *Реформа пореске администрације у савременим условима*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 43, 2003, 315.

органима, оптималног механизма одабира обвезника за пореску контролу, као и неодговарајућа структура људских ресурса, нису задовољавали потребе савремене пореске администрације. Подршка од стране државе је пружена у виду израде информационог система за администрирање локалних јавних прихода, а свој допринос су дале и Стална конференција градова и општина, као и Немачка организација за међународну сарадњу. Оне су кроз своје пројекте појачале капацитете и унапредиле квалитет рада ЛПА.

Приоритетни задатак новоформираних ЛПА био је повећавање наплате локалних прихода, а првенствено пореза на имовину, који је најиздашнији. Првих година свога рада, оне су се суочавале са различитим изазовима, што је допринело паду мотивације у обављању послова, али је, упркос свему, препознат значај њихових надлежности и важност обезбеђивања прихода буџету јединице локалне самоуправе. Иако су почетна предвиђања била прилично лоша, наплаћени приходи су били приметно већи.

Пореске администрације су организациони део јединице локалне самоуправе и немају аутономност у одлучивању. Одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији прецизиране су надлежности ЛПА, са напоменом да оне имају права и обавезе по овом закону као и Пореска управа, изузев идентификације и регистрације пореских обвезника, процене пореске основице методом парификације и методом унакрсне процене и откривања пореских кривичних дела. Пореска управа одлучује и по жалбама изјављеним против пореских решења које донесе ЛПА.

Основна делатност ЛПА је утврђивање и наплата локалних јавних прихода наметнутих законом. Веома је важно да она од самог почетка успостави јасну дефиницију своје основне делатности и учини је познатом њеним заинтересованим странама, а то су у овом случају порески обвезници³. Администрирање јавних прихода треба да служи јавном интересу, односно треба да задовољи потребе локалне власти и људи који живе у локалној заједници. Примарна одговорност ЛПА је да наплати од обвезника утврђене обавезе, али и да извршава остале прописане надлежности на начин који гарантује поверење јавности у њену ефикасност, ефективност, интегритет и правичност. Иако није укључена у поступак израде пореских прописа, требало би да учествује у одређивању ефикасности, ефективности и изводљивости предложених одредби.

Свака пореска администрација има своју организациону структуру и утврђене надлежности које одређују да ли ће спровођење њене пореске политике бити ефикасно. ЛПА ради самостално и у складу са својим потребама и могућностима одређује унутрашњу организацију. Њене основне функције укључују следеће:

- евиденција обвезника локалних јавних прихода;
- пријем, обрада, контрола и евидентирање података из пореске пријаве;

³ M. Alink, V. Van Kommer, *Handbook on Tax Administration*, Amsterdam, IBFD, 2016, 163.

- утврђивање обавеза решењем по основу локалних јавних прихода;
- евидентирање утврђене пореске обавезе у пореском књиговодству;
- књижење извршених уплата локалних јавних прихода;
- послови пореске контроле;
- послови обезбеђења наплате пореске обавезе;
- послови редовне и принудне наплате, као и одлагања плаћања дугованог пореза;
- послови у вези пријава потраживања у поступцима приватизације, стечаја, ликвидације;
- подношење захтева за покретање прекршајног поступка;
- послови првостепеног поступка по изјављеним жалбама и вођење поновног поступка по поништеним управним актима другостепеног органа;
- послови вођења пореског књиговодства за локалне јавне приходе;
- послови у вези повраћаја и прекњижавања локалних јавних прихода;
- послови издавања уверења и потврда у вези локалних јавних прихода;
- послови извештавања у вези локалних јавних прихода.

У обављању својих активности ЛПА су суочене са честим реформама које захтевају одређена организациона побољшања, ради ефикаснијег обављања пореских послова. Адекватна организациона структура је кључна компонента у формирању модерне пореске администрације. Пореске реформе захтевају и административне промене, без којих је немогуће очекивати већу економичност, ефикасност и ефективност у њиховом раду.

Имајући у виду да је основна активност ЛПА утврђивање, контрола и наплата јавних прихода, унутрашња организација је извршена на начин да се један део запослених бави утврђивањем и контролом, док су други задужени за наплату, пореско књиговодство и извештавање. Број извршилаца и систематизована радна места уређена су у зависности од броја становника и могућности конкретне јединице локалне самоуправе. Послови пореске администрације захтевају знања из економске и правне области, те у квалификационој структури запослених и доминирају дипломирани економисти и дипломирани правници.⁴

Исто тако, за реализацију пореске функције неопходно је познавање информационих технологија, као и константна иновација знања. Кадровска политика би требало да иде у смеру деполитизације службеника и спречавања политичких интервенција супротних закону. Запослени мора бити образован, стручан и снажљив, како би у потпуности могао да реши проблем пореског обвезника. С обзиром на то да обвезници испољавају одређену дозу анимозитета према ЛПА, стручни кадрови могу такав став променити, уколико им омогуће да на брз, једноставан и ефикасан начин испуне своје обавезе и у сваком моменту заштите своја права и интересе. Систем ЛПА у Републици Србији није заснован на управљању према резултатима рада и оне немају

⁴ М. Димитријевић, *Реформа...*, *op. cit.*, 441.

ниједну врсту контроле. Њихова независност у раду је практично немогућа, а политички утицај је увек присутан. У неким земљама је политичко уплићање утицало на квалитет рада пореске администрације, а суштински услов да се у ЛПА обезбеди квалификовано особље, јесте политичка неутралност.

Администрирање јавних прихода је веома комплексан и одговоран посао који захтева стручне и оспособљене кадрове. Без таквих људи, тешко је успешно применити пореске прописе и остварити ефикаснију наплату прихода. Зато је и неопходна континуирана едукација запослених, унапређење метода рада, посебно контролних органа и обезбеђивање јавности у раду. За добру администрацију мора постојати довољно људских ресурса, који у сваком моменту могу одговорити на захтеве пореских обвезника. То се првенствено односи на већи број ангажованих на пословима пореске контроле и мањи број запослених који раде административно-техничке послове. Кадровска опремљеност у ЛПА, чак ни после више од десет година није на задовољавајућем нивоу, али простора за њено унапређење свакако има.

Приоритетни задатак ЛПА је био да обезбеди већу наплату пореза, што је и уједно представљало најважнији показатељ о ефикасности њеног рада⁵. Ефикасност мора бити на високом нивоу, јер се у супротном ни најбоље усвојени закон не може применити или ће се погрешно применити, што ће се негативно одразити на наплату прихода. У вези са тим, важно је да прописи буду јасни, недвосмислени и да у њима не постоји недореченост, јер ће свака контрадикторна одредба отежати рад ЛПА. Честе промене прописа и нејасноће у њима негативно утичу и на испуњење пореских обавеза. Закони и одлуке који су донесени у складу са одређеном пореском политиком и као такви, сложени за администрирање, неће резултирати задовољавајућим ефектима на крају. Порески службеници који их примењују обично тврде да правилно и успешно обављају свој посао, али са уопштеним прописима нема гаранције да се они једнако примењују⁶. Добра пореска власт ће при изради сваке промене прописа консултовати обвезнике и тиме успоставити квалитетнији однос, који ће допринети повећању буџетских прихода.

Плаћање пореза, такси и накнада је наметнута појава пореским обвезницима, којом локална самоуправа обезбеђује новчана средства ради постизања својих економских, социјалних и других циљева. Искуства савремених држава показују да континуирано унапређење рада пореских администрација битно утиче на стварање поверења пореских обвезника за добровољно плаћање пореза⁷. Приметно је да и ЛПА интензивније ради на добровољном плаћању, него на принудној наплати ових прихода.

⁵ Х. Хрустић, *Јавне финансије и пореско право*, Београд, Правни факултет Универзитета УНИОН, ЈП „Службени гласник“, 2007, 237.

⁶ М. Димитријевић, *Пореска администрација у светлу неких европских захтева*, Правни живот, бр. 11, 2008, 734.

⁷ З. Исаиловић, *Реформа пореске администрације у Србији*, Правна ријеч, бр. 39, 2014, 287.

ЛПА је надлежна да врши утврђивање локалних јавних прихода пореским решењем, у скраћеном поступку, односно без спровођења доказног поступка. Пореска контрола подразумева поступак провере, утврђивања законитости и правилности испуњавања пореске обавезе, као и проверу тачности, потпуности, усклађености са позитивним прописима података исказаних у пореској пријави и другим евиденцијама пореског обвезника. У зависности од предмета контроле, она се врши у службеним просторијама ЛПА или пословним просторијама пореског обвезника.

Наплата је један од најбитнијих задатака администрирања јавних прихода и показатељ је примене пореских закона у пракси⁸. Она може бити редовна и принудна, а саставни део ње представља њено обезбеђење. Сврха обезбеђења наплате јесте спречавање наступања штетних последица по новчана средства буџета јединице локалне самоуправе, за случај да порески обвезник не жели, одуговлачи са плаћањем или не може да плати свој доспели дуг. Обезбеђење пореског потраживања је важније од самог поступка наплате, јер само потраживање које је обезбеђено, може бити сигурно наплаћено из средстава обезбеђења. Ово је најважнији и најодговорнији посао запослених у ЛПА који су распоређени на пословима контроле и наплате и од пресудног је значаја за коначну наплату пореског потраживања. Ефективност у њеном раду доказује се нивоом наплаћених прихода у односу на планиране, али и нивоом сагласности обвезника да редовно плаћају своје обавезе. ЛПА је дужна да води пореско књиговодство за своје изворне приходе и да врши евидентирање свих промена.

Пореско књиговодство је допунска функција пореске администрације и оно мора бити ажурно, књижења тачно спроведена, тако да књиговодствено стање у сваком моменту одговара стварном стању обавеза и уплата пореских обвезника. Она користи сопствени информациони систем који одржава и развија у складу са позитивним прописима. Без информатичке подршке, не би било ни ефикасне пореске контроле. Да би се донеле праве и благовремене одлуке које се тичу активности ЛПА, неопходни су ажурни и тачни подаци који се добијају преко информационог система. На тај начин се у сваком моменту прати рад пореске администрације и ствара могућност за даље унапређење, које са собом носи и побољшање квалитета пружених услуга пореским обвезницима. Ефикасна административно-техничка комуникација пореских администрација захтева висок ниво технолошке опремљености и одговарајућу правну регулативу, која би подржала и осигурала безбедну размену пореских информација.⁹

⁸ М. Димитријевић, *Организациона структура модерних пореских администрација*, Ренесанса финансија: зборник радова у спомен проф. др Миодрагу Матејићу, 2004, 192.

⁹ М. Анђелковић, *Сарадња пореских администрација – могућности и ограничења у српском и европском пореском праву*, Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе, бр. 1, 2009, 214.

III ЛОКАЛНА ПОРЕСКА АДМИНИСТРАЦИЈА У ПОСТУПКУ АДМИНИСТРИРАЊА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ПРИХОДА

Примењујући пореске прописе, пореска администрација се сусреће са различитим окружењем, праксом и пореском културом.¹⁰ Честе промене пореских прописа велики су изазов за њихов рад, будући да треба да се прилагоде потребама пореских обвезника. Координација са ЛПА приликом припреме предлога измена и допуна пореских прописа, позитивно утиче на њихову примену у пракси.

ЛПА воде поступак у складу са одредбама Закона о пореском поступку и пореској администрацији, поштујући прописане принципе пореског поступка, као и управног поступка, јер се они међусобно не искључују. Међутим, у Србији се недовољно води рачуна о формалноправној законитости, односно правила поступка се веома често не поштују, чињенично стање се недовољно или неправилно утврђује, решења нису јасно и прецизно образложена, што је најчешћи разлог њиховог поништавања од стране другостепеног органа.

Да би порески управни акт био законит, мора кумулативно бити испуњена материјалноправна и формалноправна законитост.¹¹ Порески обвезници морају бити информисани о свим чињеницама које су од значаја за утврђивање њихове обавезе и саслушани у одговарајућем поступку, уз обавезно поштовање и заштиту њиховог достојанства. Благовремено поступање ЛПА доприноси стварању осећаја поузданости код обвезника и смањује њихово незадовољство у испуњавању пореских обавеза. Професионалност пореског службеника подразумева и његову независност у доношењу одлука, уз обавезно поштовање законских норми. Право на слободно мишљење не сме бити претерано, јер онемогућава решавање проблема на основу његове правне суштине. Транспарентност у раду је тежња сваке јединице локалне самоуправе и висок стандард савремене управе. Одговорност у раду значи да свако одступање од прописаних правила треба бити санкционисано. За утврђивање одговорности, неопходна је контрола којом се истражује да ли порески службеници користе своја овлашћења у складу са законом. Систем пореске администрације служи да се прописи примењују онако како су написани и да се тиме штити њихова законитост.

Веза између пореске администрације и пореских обвезника је најважнија у читавом пореском процесу, јер од ње зависи да ли ће одређени порески закон остварити жељени ефекат или не.¹² Њихов однос се темељи на изградњи заједничког поверења, што ће резултирати добровољним плаћањем пореза. Модернизација и информатизација су донеле нове захтеве који условљавају

¹⁰ М. Димитријевић, *Организациона структура...*, *op. cit.*, 142.

¹¹ М. Димитријевић, *Европски управни простор*, Правни живот, бр. 10, 2007, 924-925.

¹² М. Димитријевић, *Порески систем, пореска администрација и порески морал*, Правни живот, бр. 10, 2004, 389.

пореске службенике да своје задатке обављају на другачији и сложенији начин, како би могли да остваре текуће циљеве.

Свако побољшање рада ЛПА захтева и унапређивање кадровске структуре, запошљавање нових и задржавање стручних, поузданих и продуктивних људи. Дугогодишњи приступ пореске администрације усмерен на повећање пореских прихода, сада треба променити у правцу сарадње, давања савета и заштите права обвезника. Њихов однос се, у овом смислу, заснива на узајамном поверењу, односно порески обвезник има третман клијента пореске администрације. На тај начин ће обвезници имати активнију улогу у комуникацији са ЛПА и достављати све потребне информације без претходног захтева. Овакав приступ има превентивни карактер и доприноси поступању обвезника у складу са пореским прописима.

Чињеница да живимо у информационом добу у коме се сазнања преносе брзо, поуздано и јефтино, има свој утицај и на опорезивање.¹³ Информациона технологија игра важну улогу у пружању услуга пореским обвезницима. Она постаје моћно оруђе којим се скраћује време прикупљања, преноса и анализе информација и података, премошћује физичка удаљеност субјеката који комуницирају, остварује уштеда у времену, елиминише непотребна бирократичност у пореском поступку, постиже већа отвореност рада пореске администрације.¹⁴ Квалитетнијим информисањем порески обвезници редовније измирују своје обавезе.

Почетком 2019. године успостављен је Јединствени информациони систем ЛПА, који је захваљујући централизацији података, омогућио грађанима и привреди да у сваком моменту имају увид у стање својих обавеза по основу локалних јавних прихода, као и да електронским путем поднесу пореске пријаве. Тиме су смањени трошкови администрирања и плаћања јавних прихода, обезбеђен је висок ниво поузданости, сигурности обраде и коришћења података. Примена информационе технологије пружа прилику за унапређење односа пореских обвезника са ЛПА и обезбеђује транспарентност рада сваке администрације. Предности ове технологије су свакако велике јер повећавају ниво задовољства пореских обвезника.

Прегледност пореског система и његова једноставност утичу на спремност обвезника да прихвати своје обавезе. Уколико он има јасан увид у порески систем, његов отпор према опорезивању биће мањи.¹⁵ Све информације везане за пореске обавезе, обвезници могу сазнати преко *web*-сајтова, путем електронске поште, укључујући и подношење пореских пријава. Пореска пракса потврђује да коришћење савремене информационе технологије и у

¹³ М. Димитријевић, *Пореске власти и порески обвезници*, Правни живот, бр. 10, 2005, 774.

¹⁴ М. Димитријевић, *Обележја права на добру управу у пореском поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 52, 2008, 141.

¹⁵ М. Димитријевић, *Пореско право као огледало друштвене стварности*, Научни скуп са међународним учешћем „Право и друштвена стварност“, бр. 2, 2014, 71.

највећој мери олакшава обављање свакодневних пореских активности.¹⁶ Аутоматска обрада података омогућава квалитетнију пореску контролу којом се утврђује тачан износ дугованог пореза, такси и накнада. Такође, обезбеђују се подаци о поднесеним пореским пријавама, уплатама прихода, периоду истека одложеног плаћања пореза и обрачуну камате за неизмирена дуговања.

Захваљујући овој технологији ЛПА могу да пропрате поштовање пореских прописа и препознају области у којима тај ниво није задовољавајући. Веома је важно идентификовати обвезнике који избегавају плаћање својих обавеза и предузети одговарајуће мере ради њиховог санкционисања. Пракса јесте показала позитивне стране коришћења јединственог информационог система ЛПА, али треба напоменути да електронска комуникација представља само још један начин комуникације са пореском администрацијом, коју обвезник није дужан да користи.

Неплаћање утврђених пореских обавеза није увек производ свесног избегавања те обавезе, већ узрок томе може бити и недовољна информисаност пореских обвезника о својим обавезама, што је последица неадекватне стручности и неорганизованости пореске администрације. Најефикасније средство наплате прихода је путем добровољног плаћања, а за то је потребна едукована и ефикасна ЛПА. Примена поступка принудне наплате повећава трошкове администрације.

Да би подстакли пореске обвезнике на добровољно плаћање пореза, важно је да запослени у ЛПА константно помажу у разумевању њихових одговорности. То се може вршити преко телефона, у писаном облику, лицем у лице или коришћењем електронских комуникационих алата. Од суштинске је важности за ЛПА да утврди процедуре за обезбеђивање упутства пореским обвезницима. За концепт добровољног плаћања је пресудно веровање обвезника да пореска администрација поштује њихова права и послује на принципима интегритета и поштења. Људи морају веровати да је порески систем једнак за све. Спремност обвезника да поштују пореске законе зависи не само од донесених прописа, већ и од администрације која их примењује. Одговорна ЛПА ће помоћи својим обвезницима при плаћању њихових обавеза и бити ефикасна по питању оних који траже начине да избегну плаћање.

Превелики нагласак на повећању прихода, а мање на пружању услуга и правима пореских обвезника, могу довести до недостатка поверења у способност ЛПА да правилно управља својим надлежностима. Тиме се смањује и ниво поштовања пореских прописа. Препоручљиво је да пореске администрације имају у писаном облику упутства која садрже специфичне детаље о правима пореских обвезника и која пружају смернице у њиховом пословању. Запослени у ЛПА треба да буду едуковани о правима пореских

¹⁶ М. Анђелковић, *Савремени изазови у раду пореских администрација*, Заштита људских и мањинских права у европском правном простору: тематски зборник радова, бр. 1, 2011, 206.

обвезника, као и о мерама за њихово санкционисање у случају да се правила понашања не поштују. Порески обвезници очекују да њихови порески подаци остану поверљиви, а да у супротном постоје законске последице уколико дође до непрописног откривања тих података од стране ЛПА. Са тим у вези, порески службеник има обавезу чувања тајног податка у пореском поступку. Тајним податком се сматра сваки документ, информација, податак или друга чињеница о пореском обвезнику до којих су службена лица дошла у пореском поступку.¹⁷

Никада није било лако убедити пореске обвезнике да се придржавају захтева пореског система.¹⁸ ЛПА која у пореском поступку реализује функцију опорезивања, својим обвезницима треба да омогући брзо, једноставно и ефикасно плаћање пореских обавеза, али то у пракси није увек лако оствариво. Потребно је ускладити интерес локалне заједнице са интересом обвезника, а након тога их правично оптеретити пореским теретом. Једноставнији систем опорезивања се лакше примењује, јер са собом повлачи лакши порески поступак, као и ниже трошкове вођења поступка.¹⁹ Чини се да је преовладавајући став пореске администрације да већина обвезника избегава пријављивање и плаћање својих пореских обавеза. Пружање услуга обвезницима које олакшавају пријављивање и плаћање пореза могу бити економичнији начин обезбеђивања поштовања пореских прописа од мера намењених сузбијању непоштовања истих.

IV УНАПРЕЂЕЊЕ РАДА ЛОКАЛНЕ ПОРЕСКЕ АДМИНИСТРАЦИЈЕ

Пореске администрације данас функционишу у сложеном окружењу које намеће одређене промене у начину њиховог рада.²⁰ Посебна пажња се усмерава на превентивну функцију пореске контроле која има за циљ изградњу бољих односа са пореским обвезницима. Концепција у којој је обвезник био само пасивни субјект се полако напушта и уместо ње се развија однос заједничког поверења у порески систем. Унапређење рада пореске администрације започиње моделом како би требало да изгледа добра, приходна администрација. Да би се побољшала њена ефикасност, виши нивои власти

¹⁷ Закон о пореском поступку и пореској администрацији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 63/06, 61/07, 20/09, 72/09, 53/10, 101/11, 2/12, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19, 144/20, члан 7.

¹⁸ S. James, C. Alley, *Tax Compliance, Self-Assessment and Tax Administration*, Journal of Finance and Management in Public Services, Vol. 2, No 2, 2009, 28.

¹⁹ М. Димитријевић, *Обележја права на добру управу у пореском поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 52, 2008, 136.

²⁰ М. Анђелковић, *Изазови савремених пореских реформи*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 76, 2017, 601.

треба да буду политички опредељени за реформу.²¹ Подршка од стране највише државне власти, која је од суштинског значаја за реформу, треба да буде видљива јавности и изражена на различите начине, као на пример, брзо одобравање измена и допуна пореских прописа, спровођење кампања за информисање пореских обвезника о поступцима и последицама са којима ће се суочити услед непоштовања прописа итд.

Успешно спровођење промена у пореској администрацији захтева и посвећеност запослених који морају бити укључени у процес реформе од самог почетка. Приликом имплементирања стратегије реформе, важно је имати на уму да је тај процес сложени и дугорочни подухват, потребно је време и ресурси како би реформски напори дали резултате. Промене у законодавству, процедурама и особљу не могу се имплементирати у кратком року, али је свакако правац реформе много важнији од брзине њеног спровођења. Високо мотивисана група професионалаца, потпомогнута снажном политичком вољом за увођење промена сигуран су знак побољшања продуктивности ЛПА.

Имајући у виду да локална пореска политика и позитивни прописи утичу на наплату утврђених обавеза, висина прихода који ће се слити у буџет јединице локалне самоуправе зависи и од поступања пореске администрације. Савремено доба намеће нове захтеве који предвиђају континуирано праћење промена и усавршавање пореских службеника, како би благовремено могли на њих да одговоре. У том смислу, захтеви које ЛПА треба да испуни су следећи:

- примена пореских закона на правичан, поуздан и транспарентан начин;
- упознавање пореских обвезника са њиховим правима и обавезама;
- континуирано пружање квалитетних информација пореским обвезницима, тачно и благовремено одговарање на њихове захтеве, питања и жалбе;
- обезбеђење доступних и поузданих информација пореским обвезницима;
- стварање предуслова да се трошкови плаћања пореза, такси и накнада одржавају на минималном нивоу;
- пружање прилике обвезницима да коментаришу промене у пореском поступку и пореској политици;
- употреба података о пореским обвезницима само у сврхе које прописује закон;
- одржавање коректних односа са обвезницима, другим субјектима и широм заједницом.²²

Када се говори о реформи пореске администрације, треба имати у виду да она мора бити свеобухватна и да тече у континуитету. У зависности од природе њених задатака и потребе за одређеним нивоом буџетских прихода, одређује се приоритет задатака и временски оквир њиховог извршења. Актуелни тренд у реформама пореске администрације јесте промовисање јасних и

²¹ С. Silvani, К. Baer, *Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines*, IMF Working paper, 1997, 9.

²² М. Димитријевић, *Обележја права на...*, *op. cit.*, 138.

транспарентних поступака у пореској контроли. Она је предуслов за потпуну реализацију пореског процеса и први индикатор рада пореске администрације. Досадашње искуство је показало да пореске контроле могу дуго да трају и да се понављају, те је зато веома важно да оне буду ограничене. Када пореску обавезу утврђује ЛПА, она мора пре доношења решења да изврши контролу, чиме се повећава обим процеса рада и са њим трошкови администрирања. Обвезници најчешће негативно реагују на обавезе које треба да плате, па се неретко отвара и простор за жалбе.

Поступак самоопорезивања је много прихватљивији за обвезнике и доноси уштеду у времену и трошковима администрирања. Код самоопорезивања обвезници откривају своје пословне податке на основу пословне евиденције коју воде, а на ЛПА је да изврши контролу пријаве и обрачуна пореске обавезе, као и да исту наплати. Сврха реформе пореске администрације је промена постојећег система на боље. У њу морају, поред запослених, бити укључени и порески обвезници, који ће најбоље указати на недостатке у раду ЛПА и потпомогнути у њеном осавремењивању.

Принцип рада ЛПА своди се на добровољно плаћање пореза. Санкционисање оних који не плаћају своје обавезе и спровођење поступка принудне наплате нису међу основним циљевима у њиховом раду, иако би се тиме обвезници подстакли на редовно плаћање. Постоји мноштво фактора који утичу на добровољно плаћање пореза, али су најважнији неправичност пореског система, некажњавање обвезника који не поштују позитивне прописе, низак ниво професионалности ЛПА, слаби програми контроле обвезника и неинформисаност пореских обвезника.²³ За минимизирање наведених слабости, пореска администрација мора променити свој досадашњи начин рада и придружити се новим савременим трендовима који укључују веће поштовање права пореских обвезника и једноставнији порески поступак. Иако је нереално очекивати да пореска администрација постане популарна, од њеног приступа обвезницима умногоме зависи прихватање плаћања пореских обавеза. Порески информациони систем побољшава администрирање локалних јавних прихода. Њиме се обезбеђује ефикасна пореска контрола, добијају подаци о плаћеним обавезама, утврђује износ неплаћеног пореза, прате активности пореске администрације. ЛПА може бити успешна само уколико располаже адекватним информационим системом.

Као и Пореска управа, ЛПА спроводи пореске прописе и у свом раду се суочава са различитим препрекама које се могу јавити приликом администрирања јавних прихода. Указивањем на исте законодавцу, она може изузетно да утиче на квалитет прописа и тиме допринесе већој правичности система. Могуће је да су поједина законска решења врло ефикасна, али их у пракси ЛПА не може у потпуности применити. Из тих разлога је сарадња

²³ М. Димитријевић, *Претпоставке и показатељи успешног администрирања пореским системом*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 45, 2004, 193.

законодавца и пореске администрације веома важна. Уколико је циљ стицање поверења обвезника у пореске органе и већа наплата пореза, такси и накнада кроз добровољно плаћање, онда је таква сарадња неопходна, како би он био и остварен.

За успешно обављање свих задатака, предуслов су и стручни кадрови. ЛПА може бити ефикасна онолико, колико има стручно оспособљених лица која раде на пословима утврђивања, контроле и наплате локалних јавних прихода. У овом сегменту, простора за побољшање свакако има. Најчешћи проблем пореским администрацијама је недостатак кадрова, прво у квантитативном смислу, а онда и у квалитативном. Људски ресурси су стуб сваке ЛПА, али се чини да на пословима администрирања јавних прихода и даље постоје неадекватни кадрови, који отежавају процес унапређења њеног рада.

Савремени услови живота захтевају од пореских службеника да се континуирано усавршавају и тиме стичу нова знања и вештине. За ефикасно решавање пореских проблема, службеници морају исте препознати и омогућити да се они брзо и у потпуности реше. Важно је и да се обвезницима пружи одговарајуће објашњење решења њиховог проблема, што захтева и редовно праћење измена пореских прописа. Политика управљања пореским службеницима треба ићи у правцу стварања услова за њихову перманентну едукацију и напредовање у служби. Независност и објективност у обављању посла су најбитније карактеристике пореских службеника. Да би тај критеријум био задовољен, у пореској администрацији не треба да постоји никакво политичко ангажовање. Свако политичко деловање може само умањити поверење код обвезника и уништити идеју стварања високопрофесионалне пореске администрације. Људски ресурси су изузетно битни за реформу ЛПА, јер управо они примењују све промене у пракси. Савремена пореска администрација подразумева присуство компетентних пореских службеника и руководства које у потпуности прихвата сврху њеног постојања, спремних да се одупру свим врстама утицаја са стране.

Реформа пореске администрације треба да створи повољне услове за благовремено обављање функција које су јој законом прописане, уз адекватно ангажоване ресурсе. ЛПА, као најнижи ниво пореске администрације, спроводи пореске прописе и усвојене смернице локалне пореске политике. Имајући у виду њену надлежност да администрира порез на имовину, она обавља и највећи број непосредних контаката са пореским обвезницима. Преко односа обвезника и пореске администрације могу се пратити ефекти предузетих реформских мера. У циљу лакшег испуњења обавеза, ЛПА треба да буде фокусирана на потребе својих обвезника. Сазнање о њиховим жељама и интересима, од велике је помоћи за ублажавање негативних реакција у измиривању пореских обавеза.

V ЗАКЉУЧАК

Фискалном децентрализацијом је пренесена надлежност у администрирању изворних прихода јединице локалне самоуправе, са централног на локални ниво власти. Оправданост ове одлуке се показала већ у првим годинама рада ЛПА. Један од циљева формирања пореских администрација на локалном нивоу, био је повећање процента наплате локалних прихода које јединица локалне самоуправе користи за обезбеђивање јавних добара у својој локалној заједници. Најиздашнији локални приход је свакако порез на имовину, а у време када се његовим администрирањем бавила Пореска управа наплата овог прихода није достигла задовољавајући ниво, јер су приоритет имали приходи који припадају буџету државе. Поред пореза на имовину, ЛПА утврђује и наплаћује различите врсте комуналних такси и накнада за коришћење јавних добара, чији приходи припадају буџету јединице локалне самоуправе.

Иако је у првим годинама рада ЛПА забележено побољшање у наплати локалних прихода, простора за даље унапређење још увек има. Свака измена пореских прописа захтева и промену у њеном раду. Развој информационе технологије омогућио је лакши приступ подацима приликом контроле пореских обвезника и знатну уштеду времена у решавању њихових захтева. Прелазак на електронско подношење пореских пријава пружа шансу да се унапреди систем пореске контроле и више времена посвети њеној превентивној функцији, односно подстицању добровољног поштовања закона. Свака ЛПА се у некој мери суочава са недостатком квалификованих кадрова. Уколико су на пословима контроле и наплате распоређена лица са неадекватним квалификацијама, могућност напретка у домену повећања прихода треба искључити. Из тих разлога је неопходно елиминисати обуставу запошљавања и интензивирати програме усавршавања пореских службеника, а посебно оних који имају одговарајуће знање и искуство на пословима пореске контроле.

Како је принудна наплата јавних прихода прилично непопуларна на локалном нивоу, ЛПА би требало више да пораде на добровољном плаћању пореза. Врло је важно да се локална пореска политика усклади са потребама и понашањем пореских обвезника. Једноставнији систем вођења пореског поступка, правовремена информисаност о пореским обавезама, поштовање права пореских обвезника и транспарентно вођење пореске политике, услов су за остварење циља плаћања локалних прихода у поступку редовне наплате. Успостављање система за добијање повратних информација од запослених побољшаће поверење пореских обвезника у пореску администрацију, а оно је кључни фактор за успешно администрирање јавних прихода.

Violeta Miladinović, PhD*
Milan Rapajić, PhD**

LOCAL TAX ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

Through fiscal decentralization, the competence in administering the source revenues of the local self-government unit was transferred to the local level of government. The adoption of the Law on Local Self-Government Financing created the conditions for the formation of local tax administrations that deal with the determination, control and collection of local public revenues. Administering public revenues is a very responsible job that should provide sufficient funds to the local budget, in order to adequately meet the needs of people living in the local community. From the very beginning of their work, local tax administrations faced various challenges, but, despite everything, the importance of their competences was recognized. Although the initial predictions were quite poor, the collected revenues were evidently higher. The modern era imposes new requirements that foresee continuous monitoring of changes, and in connection with that, the training of tax officials so that they can respond to them in a timely manner. The efficiency of tax administration must be at a high level, because otherwise even the best adopted law cannot be applied, or it will be applied incorrectly, which will have a negative impact on revenue collection. This paper shows the organization of work of the local tax administration and the procedure in the administration of local public revenues, with guidelines for its further improvement.

Key words: *local tax administration; taxpayers; tax obligations.*

* Head of the Department for Determination and Control, Local Tax Administration of Čuprija.

** Associate Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac.

Михајло Марковић*

Прегледни научни чланак
УДК: 343.1
DOI: 10.46793/GP.1401.19M

ЈЕМСТВО У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

Рад примљен: 08. 10. 2022.
Рад прихваћен за објављивање: 26. 09. 2023.

У раду се аутор бави проблематиком јемства, које представља меру за обезбеђење присуства окривљеног и несметано вођење кривичног поступка. Законодавац је прописао ову меру као алтернативу притвору, уз регулисање самог поступка одређивања, укидања и одузимања јемства. Међутим, законодавно решење оставља доста простора за ближе регулисање, како би се отклонили постојећи недостаци, те омогућила што ефикаснија и шира примена овог института у пракси, посебно узевши у обзир да јемство, у односу на притвор, у мањој мери задире у основна људска права. Аутор се у раду бави проблемима који су се показали у пракси, уз критички осврт на поједина законодавна решења и ставове судске праксе.

Кључне речи: јемство, притвор, мере за обезбеђење присуства окривљеног.

I УВОД

Један од основних услова за несметано вођење кривичног поступка је присуство окривљеног. Само изузетно окривљеном се може судити у одсуству и у том случају, уколико се накнадно стекну услови за присуство окривљеног, дозволиће се понављање кривичног поступка. У том случају, није нужно испуњење услова који се иначе траже за понављање кривичног поступка, сходно одредбама члана 479. Законика о кривичном поступку Републике Србије (у даљем тексту ЗКП).¹ Присуство окривљеног нужно је и ради остварења права на правично суђење и права на одбрану, загарантованих Уставом Републике Србије и бројним међународним актима.

У ЗКП-у су предвиђене бројне мере за обезбеђење присуства окривљеног, од којих притвор представља најстрожу меру. Притвор треба избегавати кад год је другим, блажим мерама могуће обезбедити присуство окривљеног и

* Адвокат у Крагујевцу, advmarkovicbb@gmail.com.

¹ Законик о кривичном поступку Републике Србије (ЗКП), Сл. Гласник РС број 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - ОУС и 62/2021 - ОУС.

несметано вођење кривичног поступка. Јемство, по својој природи представља алтернативу притвору, па је и ЗКП-ом тако дефинисано.

У основи институт грађанског права, које јемство дефинише као гаранцију испуњења обавезе, може се рећи да је и у кривичном поступку његова сврха иста. Како су једине суштинске обавезе окривљеног одазивање на позив суда и обавештавање о промени адресе, може се рећи да је јемство у кривичном поступку управо гаранција окривљеног да ће наведене обавезе испунити.

Предности јемства, као алтернативе притвору су бројне и огледају се у слободи окривљеног, непостојању буџетских трошкова његовог боравка у притвору и обавезе државе за накнаду нематеријалне штете у случају ослобађајуће или одбијајуће пресуде. Услови боравка у притвору су често много лошији него у самом затвору у којима осуђеници издржавају казне. Због наведеног, притвор се често схвата и као средство притиска на окривљене да признају извршење кривичног дела, чиме се крши претпоставка невиности.² Поједини аутори, као предности јемства истичу и веће могућности окривљеног да задржи посао, како би финансијски лакше поднео сам поступак, ангажовао адвоката или у крајњем случају, лакше платио новчану казну, уколико она буде изречена.³ Са друге стране, јемство је мање ефикасна гаранција присуства окривљеног у односу на притвор, па у сваком случају треба бити опрезан приликом његовог одређивања.

У раду, аутор се бави самим поступком одређивања, укидања и одузимања јемства, уз посебан осврт на одређивање јемства успостављањем хипотеке на непокретности у корист Републике Србије.

II ЗНАЧАЈ ПРИСУСТВА ОКРИВЉЕНОГ У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

Сам значај присуства окривљеног кривичном суђењу утврђује се посредно, путем примене основних начела кривичног поступка. На одређени начин, можемо рећи да је присуство окривљеног *conditio sine qua non* за доследну примену начела истине, непосредности, усмености, јавности и заштите личне слободе.⁴ По мишљењу аутора, наведено важи чак и у ситуацијама када се окривљени у поступку понаша потпуно пасивно (брани се ћутањем, не износи доказне предлоге и слично).

² С. Соковић, *Притвор као најтежа мера обезбеђења присуства окривљеног у кривичном поступку – међународни правни стандарди*, у: *Притвор и друге мере обезбеђења присуства окривљеног у кривичном поступку (међународни правни стандарди, регионална законодавства и примена)*, (ур. С. Бејатовић), Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд 2019, 82.

³ А. Allan *et al.*, *An observational study of bail decision-making*, Edith Cowan University, Joondalup, Australia, 2005, 3-5.

⁴ Класификација начела преузета из: С. Бејатовић, *Кривично процесно право – Треће измењено и допуњено издање*, Београд, 2014, 89-116.

Присуство окривљеног представља међународни правни стандард кривичног процесног права, који своју подлогу налази у чињеници да се кривични поступак увек води против индивидуално одређеног лица, коме треба омогућити да се брани, да оспорава наводе оптужбе и да износи све чињенице које му иду у прилог. На тај начин, омогућава се суду да утврди захтевани степен истине конкретне кривичноправне ствари и самим тим адекватно пресуђење.⁵ Поштовање права окривљеног, без обзира на важеће стандарде кривичног процесног права, није главни разлог постојања одређених мера за обезбеђење присуства окривљеног и несметано вођење кривичног поступка, поготово мера које по својој природи ограничавају слободу кретања. Од свих наведених мера, прописаних у Глави VIII ЗКП-а, можемо рећи да по својој природи, само позив представља меру чија је основна сврха поштовање права окривљеног. Све остале мере, првенствено служе другом, такође важном циљу кривичног поступка – адекватна примена кривичне санкције према лицу за које се утврди да је криво или ослобађање невиног лица.⁶

Као главна кочница репресивности у кривичном поступку јавља се основно људско право – право на слободу. Можемо рећи да је прописивање свих мера строжих од позива, а блажих од притвора, управо резултат баланса између репресије, као једног од циљева кривичног поступка уопште и права на слободу сваког појединца.

А. Историјски развој и општи појам јемства у кривичном поступку

Постојбина јемства, као института кривичног процесног права, налази се у англосаксонској правној традицији.⁷ Јемство као институт потиче из средњовековне Енглеске, као инструмент пуштања на слободу окривљених пре самог суђења. Затвори препуни заразних болести и одлагања суђења због недостатка судија у самом месту суђења приморали су законодавна тела на стварање института који ће представљати алтернативу задржавања окривљених у притвору пре суђења.⁸ По први пут, јемство се код нас појављује у Законнику о судском кривичном поступку Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, где се није сматрало посебном мером, већ као сурогат истражном затвору.⁹ У

⁵ С. Бејатовић, *Мере обезбеђења присуства окривљеног у кривичном поступку (појам, ratio legis, предвиђања, врсте, општа правила примене и искуства у примени држава региона)*, у: Притвор и друге мере обезбеђења присуства окривљеног у кривичном поступку (међународни правни стандарди, регионална законодавства и примена), (ур. С. Бејатовић), Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд 2019, 10.

⁶ *Ibid.*

⁷ И. Мартиновић, М. Боначић, *Јемство као замјена за истражни затвор: отворена питања*, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, Загреб, вол. 22, бр. 2/2015, 412.

⁸ Вид. D. Freed, P. Wald, *Bail in the United States: 1964*, National Conference on Bail and Criminal Justice, Washington D. C. 1964, 1.

⁹ А. Трешњев, *Мере за обезбеђење присуства окривљеног и за несметано вођење кривичног поступка*, докторска дисертација, Београд, 2016, 110.

Федеративној Народној Републици Југославији јемство је уведено Законом о кривичном поступку из 1948. године (Службени лист ФНРЈ бр. 97/1948).¹⁰

„Традиционално, право на слободу пре суђења требало је да омогући несметану припрему одбране и служи за спречавање кажњавања пре доношења пресуде. У том смислу, сматрало се да ако се право на јемство пре суђења не би гарантовало, претпоставка невиности изгубила би своје значење. Право на пуштање на слободу пре суђења условљено је тиме што окривљени даје одговарајућу гаранцију да ће присуствовати суђењу и прихватити казну, ако буде проглашен кривим.“¹¹ Може се рећи да је овако одређена сврха јемства била везана за схватање сврхе притвора, па је опасност од бекства окривљеног и евентуално касније измицање руци правде дуго времена било и једини разлог за одређивање притвора. Временом су се у законодавствима појављивали и други притворски разлози, док је до проширивања случајева када се притвор може заменити јемством, дошло тек у последње време, како у континенталном, тако и у англосаксонском праву.¹²

Јемство, по својој природи, представља зависну меру, која се може одредити само у случају постојања притворских разлога.¹³ Предности јемства, у односу на притвор огледају се у смањењу буџетских трошкова, као и слободи окривљеног у току поступка.

О јемству, као мери, постоје опречна мишљења, поготово у делу нестручне јавности у Србији. Грађани ову меру најчешће доживљавају као привилегију богатих, који користе своје добро имовно стање да купе сопствену слободу у току поступка, како би могли да у току поступка, након полагања јемства наставе са криминалним активностима.¹⁴

III ЈЕМСТВО У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Јемство у кривичном поступку Републике Србије регулисано је члановима 202. - 207. ЗКП-а и представља једну од мера за обезбеђење присуства окривљеног и несметано вођење кривичног поступка. Јемство по својој природи представља зависну и алтернативну меру. Зависну, јер се може одредити само у случају да окривљеном треба одредити притвор или је већ

¹⁰ Вид. М. Јовановић, *Јемство*, мастер рад, Ниш, 2020, 30.

¹¹ Вид. R. T. Schnacke, *Fundamentals of Bail: A Resource Guide for Pretrial Practitioners and a Framework for American Pretrial Reform*, U. S. Department of Justice National Institute of Corrections, 2014, 21-44.

¹² Б. Бановић, *Јемство као мера обезбеђења присуства окривљеног у кривичном поступку - норма, пракса и досадашња искуства у примени*, у: Притвор и друге мере обезбеђења присуства окривљеног у кривичном поступку (међународни правни стандарди, регионална законодавства и примена), (ур. С. Бејатовић), Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд 2019, 202.

¹³ ЗКП, члан 202.

¹⁴ Вид. Б. Бановић, *op. cit.*, 203.

одређен, а алтернативну, јер представља замену за притвор. Ипак, може се рећи да је уврежено мишљење у судској пракси Републике Србије да је притвор најадекватнија мера и њена примена је честа.¹⁵ Оваква пракса није добра, с обзиром на бројне предности других мера за обезбеђење присуства окривљеног и несметано вођење кривичног поступка.

А. Услови за одређивање јемства

Сходно одредбама ЗКП-а, јемство се може одредити уместо притвора само у случају два притворска основа. Ради се о случају када се окривљени крије; или се не може утврдити његова истоветност; или у својству оптуженог очигледно избегава да дође на главни претрес; или ако постоје друге околности које указују на опасност од бекства;¹⁶ и о случају када је за кривично дело које се окривљеном ставља на терет прописана казна затвора преко десет година, односно казна затвора преко пет година за кривично дело са елементима насиља; или му је пресудом првостепеног суда изречена казна затвора од пет година или тежа казна, а начин извршења или тежина последице кривичног дела су довели до узнемирења јавности, које може угрозити несметано и правично вођење кривичног поступка.¹⁷

Опасност од бекства представља традиционални разлог за одређивање јемства.¹⁸ Оправданост могућности замене притвора јемством по овом основу сматрамо неспорном, с обзиром на вишевековно постојање оваквог регулисања широм света. Може се рећи да је основна сврха јемства управо „кочница“ окривљеном при самој помисли на бекство.

Разлози које ЗКП предвиђа за одређивање јемства, донекле су упитни и у неким случајевима се косе са самом сврхом јемства. Наиме, потпуно је нејасно како спровести поступак и одредити јемство за окривљеног чија се истоветност не може утврдити. Овакво законско решење није добро, из више разлога. Првенствено, у ситуацији када се не може утврдити истоветност окривљеног, на који начин успоставити јемство? Примера ради, уколико се ради о успостављању хипотеке у корист Републике Србије, исту је немогуће успоставити без јасног идентитета лица које хипотеку даје. Уколико се ради о уплати новчаног износа на текући рачун суда, исту је немогуће извршити без навођења имена и презимена лица које уплату врши. Јасно је да се јемство у наведеним случајевима не може положити док се не утврди идентитет окривљеног, у случајевима када сам окривљени полаже јемство. Долазимо у ситуацију да или окривљени не може положити јемство или ако може, његова истоветност – идентитет је

¹⁵ Д. Милошевић, *Притвор посматран кроз призму људских права*, Гласник Адвокатске коморе Војводине, бр. 1/2022, 195.

¹⁶ ЗКП, члан 211. став 1. тачка 1.

¹⁷ ЗКП, члан 211. став 1. тачка 4.

¹⁸ Вид. D. Ball, *The Civil Case at the Heart of Criminal Procedure: In re Winship, Stigma, and the Civil-Criminal Distinction*, American Criminal Law Review, Vol. 38:2, Georgetown 2011, 170.

утврђен, па нема ни разлога за одређивање притвора и самим тим одређивање јемства. Постоје тумачења ЗКП-а, према којима се јемство и не може одредити у овом случају, без обзира на законску формулацију.¹⁹

Разлози за одређивање притвора прописани у члану 211. став 1. тачка 4), који се пре свега односе на узнемирење јавности извршењем кривичног дела, због којих се притвор може заменити јемством, у потпуној су супротности са самом природом јемства. Наиме, узнемирење јавности које може угрозити несметано вођење кривичног поступка, ни на који начин се не може ублажити или потпуно одстранити пуштањем окривљеног из притвора, са или без одређеног јемства. Шта више, узевши у обзир лаичку јавност у Србији, одређивање јемства, поготово у медијски пропраћеним поступцима, само по себи најчешће изазива лошу реакцију јавности, чак и у ситуацијама када узнемирења јавности пре тога није ни било. По мишљењу аутора, потребно је брисање разлога из члана 211. став 1. тачка 4) ЗКП-а, као и ситуације када се не може утврдити истоветност окривљеног, као разлоге за замену притвора јемством. Суседна Босна и Херцеговина, предвиђа замену притвора јемством само у случају да је притвор одређен због опасности од бекства. Овакво законско решење је доста логичније, а имајући у виду природу јемства као института.²⁰

Други услов за одређивање јемства захтева испуњење две обавезе – материјалне и нематеријалне. Материјална обавеза састоји се у пружању јемства да окривљени неће побећи до краја поступка. Ову обавезу може испунити окривљени или то за њега може учинити и неко друго лице. Нематеријална обавеза састоји се од личног обећања окривљеног да се неће крити и да без одобрења суда неће напустити место боравишта. Одредбама ЗКП-а није изричито одређен процесни моменат у ком окривљени даје ово обећање, да ли пре доношења одлуке о јемству или након доношења ове одлуке, а пре пуштања на слободу. Судска пракса је заузела различите ставове по овом питању. Са једне стране, постоје ставови да окривљени мора бити доведен пред суд, ради давања наведеног обећања, пре доношења одлуке о јемству и да супротно поступање представља битну повреду кривичног поступка. Наведено важи и у случају када је суд проценио да се присуство окривљеног не може обезбедити мером блажом од притвора. Дакле, суд је увек у обавези да окривљеном омогући давање наведеног обећања.²¹ Са друге стране, постоје ставови судске праксе, према којима окривљени може дати ово

¹⁹ Б. Суботин, *Јемство као мера обезбеђивања присуства окривљеног у законодавству и пракси*, Часопис „Адвокатска канцеларија“, бр. 38/2017, 2.

²⁰ Вид. Н. Пивић, Т. Бубаловић, *Законске мјере превентивног лишавања слободе окривљеног односно оптуженог у кривичном поступку*, у Зборник радова: *Кривичноправни инструменти супротстављања тероризму и другим кривичним дјелима насилничког карактера*, (ур. С. Бејатовић, М. Симовић), Теслић, 2016, 143-145.

²¹ Решење Вишег суда у Чачку Кж. 22/2016 од 09.03.2016. године, преузето из програмске базе „Пропис софт“.

обећање и у току жалбеног поступка.²² Аутор је мишљења да је друго решење прихватљивије, с тим што је потребно ЗКП-ом детаљније регулисати сам поступак одређивања јемства. Сасвим је оправдано дозволити окривљеном да наведено обећање пред судом да и након доношења одлуке којом се прихвата јемство, уз услов да то учини пре фактичког пуштања на слободу.

Јемство увек гласи на новчани износ, а одређује се с обзиром на степен опасности од бекства, личне и породичне прилике окривљеног и имовно стање лица које даје јемство.²³ Приликом одређивања јемства, суд води рачуна управо о наведеним околностима. Степен опасности од бекства само је делимично околност од које зависи висина јемства. Наиме, сам степен опасности од бекства је околност која се првенствено цени приликом одлуке да ли уопште одредити било какво јемство или је притвор једина мера која довољно гарантује присуство окривљеног. У одређеним случајевима, без обзира на висину јемства, присуство окривљеног се не може обезбедити мерама блажим од притвора. Дакле, у поступку одлучивања о јемству, судија или судско веће које о јемству одлучује, пре одлуке о висини јемства су на одређени начин заузели став да степен опасности од бекства није „превисок“ и да се присуство окривљеног може обезбедити мером блажом од притвора. Под овим сматрамо унутрашњи, мисаони процес, а не формално доношење посебног решења.

Личне и породичне прилике окривљеног, практично посматрано, више служе као критеријум за оцену степена опасности од бекства, него саме висине јемства, што не значи да не утичу и на саму висину јемства. Наиме, приликом одређивања висине јемства, мора се водити рачуна да се окривљеном, који издржава чланове своје породице, остави довољно средстава за нормалан живот, али да одређено јемство буде довољно вредно да га одврати од бекства. Међутим, управо постојање породице најчешће утиче на самог окривљеног и одвраћа га од бекства.

Имовно стање лица које даје јемство, првенствено је значајно уколико сам окривљени даје јемство. Са друге стране, имовно стање другог лица, које даје јемство за окривљеног, по нашем мишљењу, од мањег је значаја за саму висину јемства. Суд је дужан да води рачуна да висина јемства није у тој мери превисоко одређена, да за лице које јемство пружа, не представља фактички немогуће давање.

У ситуацији када друго лице пружа јемство за окривљеног, од пресудног значаја је његов лични однос са окривљеним, као чињеница која ће највише утицати на окривљеног да се придржава датог обећања и редовно се одазива на позиве суда. У том смислу, Виши суд у Шапцу, у одлуци којом прихвата понуђено јемство, наводи: „Понуђено јемство које би се састојало у стављању хипотеке на непокретностима које су власништво родитеља окривљеног, а чија

²² Решење Апелационог суда у Београду Кж2. По1. 310/2013 од 30.07.2013. године, презето из програмске базе „Пропис софт“.

²³ ЗКП, члан 202. став 2.

је укупна вредност 5.143,757,00 динара, представља довољну гаранцију да окривљени неће побећи, да се неће крити и да неће без одобрења суда напустити своје боравиште, будући да би у том случају ризиковао губитак комплетне имовине своје породице.²⁴

Законско решење, по коме јемство увек гласи на новчани износ, проистиче из саме суштине јемства. То је материјална гаранција која оптерећује имовину окривљеног у довољној мери да га одврати од евентуално планираног бекства. Самим тим, како би суд уопште био у могућности да процени снагу такве гаранције, њено новчано исказивање је нужно. Из овакве регулативе, логичким тумачењем долазимо до нових правила, која се пре свега тичу поступка за одређивање јемства, о чему ће касније бити речи.

Б. Садржина јемства

Јемство се може положити у готовом новцу, хартијама од вредности, драгоценостима или другим покретним стварима веће вредности, које се лако могу уновчити и чувати. Јемство се може положити и уписом хипотеке на непокретности у корист суда – Републике Србије, у тачно одређеној висини, као и у личној обавези једног или више лица да плате одређени новчани износ у случају да окривљени прекрши дата обећања.²⁵

У случају када се јемство полаже у готовом новцу, исто се врши уплатом новчаних средстава на депозитни рачун суда. Законом није искључена ни могућност да се готов новац, као положено јемство може чувати у судском сефу – депозиту. С обзиром на недостатак конкретног законског решења, сматрамо да би се аналогним тумачењем могла сходно применити одредба члана 46. Закона о спречавању прања новца и финансирања тероризма.²⁶ Наведена одредба забрањује лицу које се бави продајом робе или непокретности, као и пружањем услуга у Републици Србији да од странке прими готов новац у износу од 10.000,00 евра или већем износу, у динарској противвредности. Такође, чланом 203. ЗКП-а, прописано је да се као јемство могу положити покретне ствари веће вредности, које се могу лако чувати и уновчити. Сматрамо да би се судови могли водити критеријумима из наведених законских одредби приликом одлучивања да ли као јемство прихватити готов новац и чувати га у сефу суда или пак наложити уплату на депозитни рачун, на начин да би се готов новац у износу до 10.000,00 евра могао прихватити на чување у сефу суда, а већи износи би се уплаћивали на депозитни рачун.

У свим другим случајевима, када се јемство не полаже у готовом новцу, нужно је да исто буде увек изражено у новчаном износу, сходно одредби члана 202. става 2. ЗКП-а. Начин утврђивања вредности није посебно регулисан. Суд,

²⁴ Решење Вишег суда у Шапцу Кпп. 36/2020 од 28. 12. 2020. године, необјављено.

²⁵ ЗКП, члан 203.

²⁶ Закон о спречавању прања новца и финансирању тероризма Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 113/2017, 91/2019 и 153/2020, члан 46.

по правилу, не поседује знања на основу којих би могао проценити вредност покретних ствари, драгоцености или непокретности, па постоји више начина да се вредност наведених ствари утврди. Најподеснији начин је процена стручњака из одговарајућих области, по могућности са листе судских вештака, који би суду могли пружити основ за новчано изражавање висине јемства. Са друге стране, вредност би се могла евентуално утврдити и прилагањем рачуна, купопродајних уговора или других аката, из којих би се могла утврдити вредност ствари које се полажу као јемство. Ипак, у овим ситуацијама треба бити опрезан, с обзиром да вредност изражена у уговору, на рачуну или другом акту, не мора увек одговарати тренутној тржишној вредности.

Основна сврха јемства је обезбеђење присуства окривљеног. Међутим, уколико се у конкретном случају ова мера покаже као неефикасна, даља суштина положеног јемства је лако уновчавање од стране суда. Наравно, у случају када је као јемство положен готов новац, ситуација је знатно олакшана, суд просто задржава положени новчани износ. Са друге стране, у случају да је јемство положено у покретним стварима, драгоценостима или непокретностима, само уновчавање може бити знатно отежано. Због тога, ЗКП-ом у члану 203. прописано је да се као јемство могу положити покретне ствари или драгоцености које се лако могу уновчити. С обзиром на претходно изнето, у ситуацији када суд вредност утврђује на основу процене стручних лица или судских вештака из одговарајуће области, сматрамо да би било целисходно од истог стручног лица прибавити и изјашњење о евентуалној могућности „лаког уновчавања“. Јемство се може одредити комбиновањем више различитих предмета, односно облика јемства.²⁷

Када је у питању јемство у облику обавезе једног или више лица да у случају одузимања јемства плате одређени новчани износ треба бити посебно опрезан. Првенствено, суд у моменту одређивања јемства дужан је утврдити материјалне могућности даваоца јемства да преузету обавезу испуни, уколико се за то створе законски услови. Са друге стране, не постоје законски инструменти који ће спречити даваоца да након одређивања јемства своју имовину отуђи и постане инсолвентан. У том случају, обавеза плаћања одређеног износа постаје ненаплатива или тешко наплатива за државу, у ком случају се ни на који начин не остварује сврха јемства. Уколико би постојала некаква врста гаранције за испуњење ове обавезе, у виду хипотеке или залог, онда се у бити и не ради о овом облику јемства. Због тога је и упитно постојање оваквог облика јемства.

В. Поступак одређивања јемства

Као што је већ било речи, јемство се може одредити у случају да је окривљени у притвору или треба да буде стављен у притвор. Упитна је

²⁷ Решење Апелационог суда у Београду Кж2 По1 72/2014 од 24.02.2014. године, презето из програмске базе „Пропис софт“.

адекватност законске формулације да окривљени „треба да буде стављен у притвор“, поготово јер се окривљени „не ставља у притвор“, него се притвор против њега одређује.²⁸ Такође, није довољно јасно да ли се под тим подразумева да је притвор већ одређен, али окривљени још увек није фактички лишен слободе или се ради о случају да је само поднет предлог да се против окривљеног одреди притвор. Окривљени и бранилац могу на рочишту поводом одређивања притвора дати предлог за јемство. И у случају да суд прихвати јемство, из процесних разлога мора прво одредити притвор, уз истовремену одлуку о прихватању јемства. Након полагања јемства (уплате новчаног износа, успостављања хипотеке или полагања покретних ствари), суд ће притвор заменити јемством, јер да би суд уопште одредио јемство, мора претходно утврдити постојање притворских разлога из члана 211. става 1. тачка 1) или 4).

Првенствено, јемство се одређује на предлог странака, браниоца или лица које за окривљеног даје јемство. Предлог за одређивање јемства може се поднети у форми поднеска или на записник, на рочишту поводом одлучивања о притвору или на главном претресу. Такође, суд може и без предлога странака, ако сматра да су испуњени услови из члана 202. ЗКП-а, сам одредити новчани износ који у конкретном случају може бити положен као јемство, а након прибављеног изјашњења странака.²⁹ Без обзира на дату законску формулацију, сматрамо да је суд дужан да одреди новчани износ који може бити положен као јемство, уколико сматра да су испуњени законски услови, а имајући у виду обавезу суда да у сваком моменту води рачуна да се присуство окривљеног обезбеђује најблажом мером, уколико је то могуће. Према ставовима Европског суда за људска права, уколико је једини преостали разлог за продужење притвора страх да ће оптужени побећи и на тај начин избећи појављивање на суђењу, он мора бити пуштен на слободу, уколико је у могућности да пружи одговарајуће гаранције, попут јемства.³⁰ У Босни и Херцеговини, постоји обавеза суда да поучи окривљеног о праву да тражи замену притвора за јемство.³¹

У овом случају, суд то увек чини одређивањем новчаног износа, из два разлога. Први разлог је чињеница да јемство увек гласи на одређени новчани износ. Други разлог огледа се у чињеници да било какав други, неновчани облик јемства може предлагати једино окривљени или лице које за њега даје јемство, јер суд нема овлашћења да на било који начин задире у покретну или непокретну имовину окривљеног или других лица, нити може имати сазнања о томе. Међутим, у мишљењу које суд прибавља од странака у овом случају, окривљени се може изјаснити да је спреман да положи јемство, тако што ће

²⁸ Вид. Б. Бановић, *op. cit.*, 206.

²⁹ ЗКП, члан 204. став 2.

³⁰ J. McBride, *Human rights and criminal procedure – The case law of European Court of Human Rights*, Council of Europe, Strasbourg, 2009, 72.

³¹ Вид. М. Симовић, В. Симовић, *Кривично процесно право – Увод и општи дио*, Четврто измењено и допуњено издање, Бихаћ, 2016, 544.

понудити стављање хипотеке на одређеној непокретности или полагањем друге покретне ствари, а које би биле оне вредности коју суд претходно одређује у новчаном износу. Сматрамо да би суд, већ приликом позива странкама да изнесу мишљење о евентуалном одређивању јемства, требало да одреди новчани износ који може бити положен као јемство, јер само у том случају и окривљени и јавно тужилаштво располажу са довољно података, како би могли дати адекватно мишљење.

Суд је дужан да у сваком случају одржи рочиште на ком ће одлучити о јемству, било као посебно рочиште поводом предлога за одређивање јемства, рочиште поводом предлога за одређивање или продужетак притвора или у току самог главног претреса. Суд је дужан да окривљеном омогући да пред судом да обећање из члана 202. ЗКП-а, пре доношења одлуке о јемству. Супротно поступање представља битну повреду одредби кривичног поступка.³² Окривљени ово обећање може дати и у току жалбеног поступка, уколико раније није био доступан суду.³³

Надлежност за одлучивање о јемству зависи од фазе у којој се поступак налази. Током истраге, о јемству одлучује судија за претходни поступак, после подигнуте оптужнице председник већа, а на самом главном претресу веће.³⁴ Уколико јемство није предложио јавни тужилац, у поступку који се води за кривично дело које се гони по службеној дужности, пре одлучивања о јемству, суд је дужан да прибави мишљење јавног тужиоца.

Одлука о предлогу за одређивање јемства доноси се у форми решења. Против ове одлуке, право жалбе имају иста лица која могу дати предлог за одређивање јемства – јавни тужилац, окривљени, бранилац и лице које за окривљеног даје јемство. Надлежност за одлучивање о жалби такође зависи од фазе у којој се поступак налази. Током истраге, о жалби против одлуке судије за претходни поступак одлучује веће првостепеног суда, састављено од троје судија. Након подизања оптужнице, без обзира да ли је одлуку о јемству донео председник већа или претресно веће, одлучује другостепени суд.³⁵

Уколико суд донесе одлуку да прихвати јемство, даљи поступак зависи од облика јемства које се полаже. У случају да се ради о полагању новчаног износа или покретних ствари, након доношења одлуке о прихватању јемства, окривљени се пушта на слободу након уплате одређеног новчаног износа, односно полагања покретних ствари. Након одређивања, у даљем току поступка може се изменити предмет јемства. Окривљени може тражити

³² Решење Вишег суда у Чачку, Кж 22/2016 од 09.03.2016. године, преузето из програмске базе „Пропис софт“.

³³ Решење Апелационог суда у Београду Кж2 По1 310/2013 од 30.07.2013. године, преузето из програмске базе „Пропис софт“.

³⁴ ЗКП, члан 205, став 1.

³⁵ ЗКП, члан 467, став 2. и 3., у вези са чланом 21. став 4.

повраћај уплаћеног новца, у замену за успостављање хипотеке на непокретности у корист Републике Србије.³⁶

Г. Јемство у облику хипотеке на непокретности

Када је у питању јемство у виду успостављања хипотеке на непокретности у корист Републике Србије – поступајућег суда, поступак је у одређеној мери сложенији и није у потпуности дефинисан ЗКП-ом. Приликом одлучивања, суд решењем одређује јемство, уз истовремено одређење да се окривљени има пустити на слободу након успостављања хипотеке у корист Републике Србије – надлежног суда.

Међутим, на одређени начин остаје нејасно када се може рећи да је хипотека успостављена, односно када се окривљени има пустити на слободу. Законом о хипотеци (Сл. гласник РС бр.115/2005, 60/2015, 63/2015-ОУС и 83/2015), предвиђено је да хипотека настаје једностраном изјавом воље – заложне изјаве власника непокретности, а да се у катастар непокретности уписује на захтев повериоца.³⁷ Имајући у виду наведене одредбе, услови за пуштање окривљеног на слободу стичу се чим окривљени или друго лице, достави заложну изјаву суду, којом се овлашћује Република Србија да одређени износ јемства наплати из вредности непокретности, у складу са законом.

У конкретном случају, након достављања заложне изјаве власника непокретности, Државно правобранилаштво било би дужно да поднесе захтев за упис хипотеке у катастар непокретности. Сматрамо да тренутно законско решење није добро, због могућности разних злоупотреба. Примера ради, суд у моменту пуштања окривљеног на слободу, нема увид у податке катастра непокретности. Самим тим, окривљени или лице које даје овај облик јемства, може исту непокретност оптеретити другом хипотеком, по основу заложне изјаве коју је дао само дан раније, а коју поверилац може уписати у лист непокретности пре него што то учини Државно правобранилаштво. На овај начин, Република Србија може бити спречена да у случају одузимања јемства, наплати потраживање, иако је окривљени прекршио обећање из члана 202. ЗКП-а, с обзиром на другу хипотеку, која може бити раније успостављена.

Имајући у виду све наведено, сматрамо да би ЗКП-ом требало детаљније регулисати предметну материју, на начин да се окривљени има пустити на слободу тек након уписа хипотеке и спровођења промене у листу непокретности.³⁸ На описани начин, остварује се потпуна сврха јемства –

³⁶ Решење Апелационог суда у Београду Кж2 По1 72/2014 од 24.02.2014. године, преузето из програмске базе „Пропис софт“.

³⁷ Закон о хипотеци, Сл. Гласник РС бр. 115/2005, 60/2015, 63/2015-ОУС и 83/2015.

³⁸ Закон о поступку уписа у катастар непокретности и водова, Сл. гласник РС бр. 41/2018, 95/2018, 31/2019 и 15/2020, у члану 41. ставу 1. предвиђено је да се упис у катастар непокретности врши без одлагања, а након што решење којим је дозвољен упис постане коначно.

гаранција да ће окривљени одржати дато обећање, а суду се омогућава да приликом одлучивања о јемству и евентуалном пуштању окривљеног на слободу, располаже и информацијама о другим теретима који оптерећују непокретност, што је од великог значаја приликом одлучивања о јемству. Примера ради, јемство се може успоставити у овом облику и уписом хипотеке другог или трећег реда, под условом да се ради о непокретности из чије се вредности могу намирити и потраживања која имају првенство у односу на потраживање проистекло из јемства, као и сама вредност положеног јемства. Као што је већ речено, да би суд о свему могао адекватно одлучити, мора располагати са свим релевантним информацијама.

Успостављање јемства уписом хипотеке на непокретности у својини окривљеног у појединим случајевима може пружити и већу гаранцију присуства окривљеног, него полагање или уплата готовог новца. Под овим подразумевамо случајеве када се ради о такозваним „породичним“ непокретностима, у којима окривљени иначе живи са члановима своје породице. Неретко, непокретности овог типа имају и одређену афекциону вредност за власника, што представља додатну брану бекству окривљеног. Наведено важи и у случају када се ради о непокретностима које саме по себи доносе приход у виду закупнина, па евентуалним губитком непокретности, по окривљеног настаје штета и у виду изгубљене добити.

Поред већ истакнутих предности, широм применом овог облика јемства у пракси, омогућава се замена притвора јемством у већем броју случајева. Узевши у обзир економску ситуацију у Републици Србији, сматрамо да је већи број окривљених у могућности да јемство положи успостављањем хипотеке на непокретности у корист Републике Србије, него да положи готов новац. Шира примена свих мера блажих од притвора, па и јемства, представља добру праксу, под условом да се сврха притвора може постићи и овим мерама.

Д. Одузимање и укидање јемства

Уколико окривљени прекрши обећање да се неће крити и да без одобрења суда неће напуштати место боравишта, суд ће решењем одузети вредност која је дата као јемство, у корист буџета Републике Србије и против окривљеног ће се одредити притвор. У самом ЗКП-у није изричито дефинисано у ком случају се сматра да се окривљени крије, а што је у конкретном случају разлог за одузимање јемства и одређивање притвора, на шта одговор даје судска пракса. Приликом оцене наведених околности, судови примењују више критеријума – одазивање на позив суда, могућност реализовања наредби за довођење, пријављивање фиктивне адресе или могућност вештака да контактира и пронађе окривљеног ради спровођења вештачења. Најчешће се ради о кумулативној испуњености два или више наведених критеријума, у ком случају

судови имају довољно основа за одређивање притвора.³⁹ Ипак, нема места одређивању притвора и укидању јемства, када се ради о „ситној“ недисциплини окривљеног, када је у питању одазивање на позив суда (долазак на главни претрес са закашњењем).⁴⁰

Када је у питању забрана напуштања места боравишта, језичким тумачењем наведене законске одредбе, може се сматрати да је окривљеном забрањено да у било ком моменту, без одобрења суда, напусти територију општине или града у ком има пријављено боравиште. Са друге стране, забрана напуштања боравишта постоји и као посебна мера обезбеђења присуства окривљеног, уз коју се може забранити окривљеном и посећивање тачно одређених места, одузети путна исправа или возачка дозвола и издати налог окривљеном да се повремено јавља одређеном државном органу.⁴¹ Јемство, на одређени начин, у себи делимично конзумира меру забрана напуштања боравишта. Забрана посећивања одређених места, одузимање возачке дозволе и/или путне исправе и обавеза јављања одређеном државном органу не могу бити изречене окривљеном уз меру јемства, без изрицања посебне мере забране напуштања боравишта. Због свега наведеног, сматрамо да је могуће истовремено одређивање јемства и изрицање забране напуштања боравишта, уколико се уз забрану напуштања боравишта изриче и нека од наведених обавеза или забрана из члана 199. става 2. ЗКП-а.⁴² У супротном, кумулативно изрицање ових мера било би потпуно нелогично и сувишно. У оваквим случајевима, кршење неке од обавеза или забрана изречених уз забрану напуштања боравишта, може суду указати и на кршење датог обећања од стране окривљеног. Уколико се окривљени не јави државном органу, на начин и у време одређено решењем, наведено може указати суду и да је напустио место боравишта или да се крије, што је оправдан разлог и за одузимање јемства. Кумулативно изрицање ових мера омогућава суду ефикаснији увид у понашање окривљеног, које се тиче поштовања датог обећања, с обзиром да се у овим случајевима о изреченој мери забране напуштања боравишта обавезно обавештава министарство надлежно за унутрашње послове.⁴³

Укидање јемства за последицу увек има враћање датог јемства окривљеном или другом лицу, а у зависности од разлога укидања може имати за последицу и одређивање притвора. Јемство се укида и одређује притвор, уколико се окривљени не одазове на уредан позив суда, а изостанак не оправда или уколико према окривљеном буде одређен притвор по неком другом основу.

³⁹ Решење Вишег суда у Чачку, Кж. 17/21 од 25.03.2021. године, преузето из програмске базе „Пропис софт“.

⁴⁰ Решење Вишег суда у Чачку, Кж. 65/18 од 23.08.2018. године, преузето из програмске базе „Пропис софт“.

⁴¹ ЗКП, члан 199.

⁴² Решење Апелационог суда у Београду, Кж2 По1 315/2013 од 02.08.2013. године, преузето из програмске базе „Пропис софт“.

⁴³ ЗКП, члан 200. став 1.

У овом случају, положени новчани износ или драгоцености се враћају, а хипотека се скида. Исто ће се поступити у случају да окривљени буде правноснажно ослобођен или оптужба против њега буде одбијена.⁴⁴

Сходно члану 207. став 3. ЗКП-а, у случају да је окривљеном изречена казна која се састоји у лишењу слободе, јемство ће се укинути тек када осуђени почне са издржавањем казне. Овакво законско решење је неправично и у супротности је са општим правилима о мерама за обезбеђење присуства окривљеног. Потпуно је неоправдано законом искључити могућност укидања јемства све док осуђени не започне издржавање кривичне санкције. Првенствено, морамо узети у обзир да је јемство зависна и алтернативна мера у односу на притвор. Не постоји оправдање да се јемство одржи на снази до почетка издржавања кривичне санкције уколико суд утврди да су престали да постоје притворски разлози због којих је јемство и одређено, без обзира на изречену кривичну санкцију.

Наведено посебно важи у случају да се ради о разлогу за одређивање притвора из члана 211. став 1. тачка 4. ЗКП-а. У пракси се често дешава да суд не прихвати квалификацију кривичног дела наведену у оптужном акту. Самим тим, могуће је да суд правну квалификацију кривичног дела да другачије од јавног тужиоца, па да запређена казна за кривично дело због кога је изречена казна затвора, буде мања од пет година. У том случају, не постоји услов за одређивање притвора, па ни јемства, из разлога прописаних у члану 211. став 1. тачка 4. ЗКП-а. Оваквим законским решењем долази до правног нонсенса – да јемство не може бити укинуто, а да не постоје формални услови за одређивање притвора или јемства.

IV ЗАКЉУЧАК

Јемство може бити веома корисна мера за обезбеђење присуства окривљеног, као алтернативна мера притвору. Предности примене овог института су бројне, од којих се издваја слобода окривљеног, као основно људско право. Са друге стране, не могу се занемарити ни финансијске предности овог института, у циљу смањења трошкова поступка и боравка окривљеног у притвору, као и евентуална накнада штете због лишења слободе, у случају ослобађајуће или одбијајуће пресуде.

Ипак, код укидања притвора и одређивања јемства треба бити врло опрезан, с обзиром на различиту снагу гаранције присуства окривљеног и несметаног вођења кривичног поступка, коју пружају ове мере. Првенствени интерес државе је обезбеђење присуства окривљеног, ради правичног суђења и евентуалног изрицања и извршења кривичне санкције, а не у финансијској користи у случају одузимања јемства. Управо водећи се оваквим ставом, треба бити опрезан приликом одлучивања о јемству.

⁴⁴ ЗКП, члан 207. став 1. и 2.

Тренутно законодавно решење предвиђа одређене разлоге за замену притвора јемством, који су неспојиви са самом сврхом јемства. Потребно је кроз измене и допуне ЗКП-а, брисати притворске разлоге из члана 211. став 1. тачка 4. ЗКП-а, као и разлоге који се односе на немогућност утврђења истоветности окривљеног, као случајеве у којима је могуће притвор заменити јемством.

Као добро законско решење истиче се више облика јемства и могућност њиховог комбиновања, јер се на тај начин омогућава шира примена овог института у пракси. Међутим, потребно је детаљније регулисати сам поступак успостављања неновчаних облика јемства, где је од посебне важности процесни тренутак фактичког пуштања окривљеног на слободу.

Mihajlo Markovic*

BAIL IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Summary

Author deals with bail, as alternative to custody in Serbian legislative. Bail is instrument for securing presence of the defendant and unhindered trial course. The Criminal Proceeding Code of the Republic of Serbia, defines conditions and procedure for exchanging custody by establishing bail. Current legislative solution is a subject to change and improvement, in order to achieve better application of bail, as it is supposed to be less harmful to freedom of the defendant, which represents basic human right. Finally, the author suggests certain changes in the Criminal Proceeding Code of the Republic of Serbia, as a possible solution of practical problems in the law enforcement.

Key words: *bail, custody, instrument for securing presence of the defendant.*

* Lawyer, Kragujevac.

Александра Секулић*

Прегледни научни чланак
УДК: 347.824.2:656.7
DOI: 10.46793/GP.1401.35S

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОСЕБНИХ ГРУПА ПУТНИКА У АВИО-САОБРАЋАЈУ

Рад примљен: 18. 03. 2023.
Рад исправљен: 23. 09. 2023.
Рад прихваћен за објављивање: 26. 09. 2023.

Путници који користе услуге авио-саобраћаја имају гарантован скуп права којима се обезбеђује њихово уживање ових услуга на саобразан начин. За све путнике важи општи режим права који се односи на одговорност авио-превозиоца регулисан одредбама Монреалске конвенције, као и режим посебних права гарантован по основу Уредбе 261/04 о правилима одитете и помоћи путницима у авио-саобраћају у случају отказа или дужег кашњења лета. Ван тог општег режима, постоји посебан режим права, односно јављају се посебне групе путника за које постоје извесне специфичности у регулисању њихових права у авио-саобраћају. У те групе путника спадају потрошачи, особе са смањеном покретљивошћу или са инвалидитетом, деца и особе са пратњом. Поред њих, иако им ниједним правним правилом није пружена додатна заштита, извесне специфичности се јављају код путника који путују у пословне сврхе. У раду ће се пружити приказ постојеће регулативе која се односи на права путника у авио-саобраћају, кроз анализу посебних група путника у авио-саобраћају. Такође, размотриће се одређени правац промене регулативе у овој области.

Кључне речи: авио-саобраћај; права путника; потрошачи; особе са смањеном покретљивошћу или инвалидитетом; деца као путници.

I УВОД

У авио-саобраћају, као једној од динамичних и ефикасних грана саобраћаја која подразумева прелазак великог броја километара, пружа се опсежна заштита путницима. Постоји општи режим заштите који се гарантује свим

* Сарадник у настави Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, aleksandra14sekulic@gmail.com.

путницима у авио-саобраћају, без обзира на њихов правни положај или својства у којима користе услуге авио-саобраћаја. Општи правни режим заштите односи се на правила Монреалске конвенције,¹ која регулише питање одговорности авио-превозиоца, а потом и на правила неких других правних аката, који регулишу заштиту путника на европском и на националном нивоу. За поменути европски систем заштите релевантна је Уредба (ЕУ) 261/04² о општим правилима одштете путника у авио-саобраћају у случају отказа или дужег кашњења лета (у даљем тексту: Уредба 261/04), која уз прихватање правила Монреалске конвенције о одговорности авио-превозиоца уводи посебна права у случају поремећаја у ваздушном саобраћају (ускраћивање укрцаја, отказ лета, кашњење лета).³ Српско право је у великој мери усклађено са овим актима, те важећи Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у авио-саобраћају⁴ пружа скуп посебних права путницима у авио-саобраћају, у складу са Монреалском конвенцијом и Уредбом 261/04.⁵

Изван општег режима правне заштите постоји посебан режим, који важи за групе путника чији положај или својства у којима користе услуге авио-саобраћаја чини осетљивијим или угроженим групама, те се њихова права појачано штите, на основу горе поменутих аката и неких других правних докумената. Посебни режим омогућава групама путника на чије потребе треба обратити посебну пажњу да уживају посебна права и имају предност у остваривању права из општег режима заштите. Заштита која се пружа посебним групама путника има одређених специфичности у односу на заштиту која се пружа према општем режиму и тиме се и посебне групе путника издвајају од путника у авио-саобраћају уопште.

У посебну групу путника најпре можемо сврстати потрошаче. Специфичности у регулисању заштите ове групе путника потичу отуда што се потрошачи јављају као економски слабија страна у односима у које ступају, те се њима пружа додатна правна заштита императивним правним правилима.⁶

¹ Закон о потврђивању конвенције о обједињавању извесних правила за међународни превоз ваздушним путем, *Службени гласник – Међународни уговори*, бр. 38/200.

² Regulation (EC) of the European Parliament and the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91, *Official Journal of the European Union*, No 261/2004.

³ С. Јанковић, *Правне последице поремећаја у путничком авио-саобраћају насталих услед covid – 19*, Право и привреда бр. 4, 2021, 524.

⁴ Закон о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају (ЗОВАЗ), *Службени гласник Републике Србије*, бр. 87/2011 и 66/2015.

⁵ Одредбе ЗОВАЗ-а (члан 8-14) идентичне су одредбама Уредбе 261/04 (члан 4-9), док је чланом 26. ЗОВАЗ-а предвиђена примена правила Монреалске конвенције у погледу одговорности авио-превозиоца.

⁶ Вид. Закон о заштити потрошача (ЗЗП), *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2021.

Такође, поред потрошача, посебним правилима заштићене су особе са смањеном покретљивошћу или са инвалидитетом, како би се отклонила потенцијална опасност од дискриминације ових путника у авио-саобраћају. Додатно се штите и деца, на основу посебних правилника које издају авио-превозиоци, као и организације које се старају о правима авио-путника (Европска агенција за безбедност ваздушног саобраћаја⁷, Међународна агенција цивилног ваздухопловства⁸). Поред ових група путника, постоје и путници који путују у пословне сврхе, чија посебна заштита није регулисана на основу правних аката, као ни правилницима авио-компанија, нити организација које се баве заштитом путника у овој области. Ипак, и положај ове групе путника је нешто другачији у односу на остале путнике, те ћемо и њу посебно анализирати.

Аутор ће у раду анализирати правни положај посебних група путника у авио-саобраћају, представљајући постојећа решења уз разматрање евентуалне потребе њихове ревизије у појединим сегментима. Такође, размотриће се потреба пружања додатног вида заштите путника који путују у пословне сврхе, уз осврт на њихов положај услед пандемије вируса ковид-19. На самом крају рада, даће се осврт на правна правила која се односе на реализацију права путника, односно на то којим се телима могу и у ком року обратити уколико су њихова права повређена.

II ПОТРОШАЧИ КАО КОРИСНИЦИ УСЛУГА АВИО-САОБРАЋАЈА

Потрошачи се у уговорним односима у које ступају јављају као слабија страна, те се њихов правни положај уређује тако што се императивним правним правилима њима одређује појачана заштита. Отуда се појачана заштита потрошача јавља и у области авио-саобраћаја. Када говоримо о релевантним правним актима који регулишу ову област, у нашем законодавству примењујемо правна правила Закона о заштити потрошача (у даљем тексту: ЗЗП). ЗЗП продукт је усклађивања нашег права са правом Европске уније, па су његове одредбе у великој мери усклађене са актима који област заштите потрошача регулишу на европском нивоу, попут Директиве о правима потрошача, Директиве о непоштеним уговорним одредбама, као и Директиве о непоштеној пословној пракси. За област авио-саобраћаја, као и пружања туристичких услуга, у погледу заштите потрошача релевантна је још и Директива о пакет-аранжманима.

За анализу положаја потрошача најпре ћемо разматрати одредбе ЗЗП-а. За предмет овог рада релевантна су нам правила која се односе на информисање, на непоштену или обмањујућу пословну праксу и на услуге од општег економског интереса. Најпре, код права на информисање ЗЗП-ом је предвиђена

⁷ У даљем тексту: EASA.

⁸ У даљем тексту: ICAO.

обавеза предуговорног информисања, која подразумева вид појачане заштите права потрошача. ЗЗП-ом нису предвиђена посебна права везана за предуговорно информисање, која би се односила на потрошаче као кориснике услуга у авио-саобраћају. Ипак, сматрамо да би се правила о предуговорном информисању свакако односила и на кориснике услуга у авио-саобраћају, те да постоји обавеза да и они буду информисани у погледу особина услуге која им се пружа, о авио-превозиоцу, продајној цени и начину плаћања, о могућностима за изјављивање рекламације, као и о начину вансудског решавања спорова.⁹ Овај став потврђује и чињеница да је изузетно важна обавештеност потрошача о врсти и особинама услуга које добија закључењем уговора, као и правремена обавештеност о тачној цени путне карте.¹⁰

Са одредбама ЗЗП-а које се односе на информисање повезане су одредбе које се односе на непоштену или обмањујућу пословну праксу, с обзиром да се погрешно или непотпуно информисање путника као потрошача може сматрати једним видом непоштене или обмањујуће пословне праксе.¹¹ Непоштена пословна пракса подразумева понашање трговца супротно правилима професионалне пажње, које нарушава или прети да битно наруши економско понашање просечног потрошача.¹² Такво економско понашање угрожава понашање просечног потрошача на тај начин што се потрошачу не пружа довољна обавештеност за доношење економских одлука.¹³ Са друге стране, обмањујућа пословна пракса такође јесте такво понашање трговца које прети да наруши економско понашање просечног потрошача у погледу доношења одлука и то на тај начин, што ће га довести у заблуду (погрешно информисати) у погледу цене, битних елемената производа (услуга), положаја или особина трговца, права потрошача итд.¹⁴

Када је реч о услугама од општег економског интереса, у нашој стручној јавности присутан је став да се услуге авио-саобраћаја сматрају услугама од општег економског интереса.¹⁵ Према законској дефиницији, услугама од општег економског интереса се сматрају услуге чији квалитет и начине пружања уређује или контролише државни орган или други имаоци јавних овлашћења.¹⁶

⁹ Вид. ЗЗП, члан 12.

¹⁰ Вид. С. Јанковић, *(Не)извесност цене путне карте у ваздушном саобраћају*, Право и привреда, бр. 3, 2022.

¹¹ Д. Вујисић, *Посебна права путника као потрошача у ваздушном саобраћају*, Право и привреда бр. 4-6, 2018, 619.

¹² ЗЗП, члан 17.

¹³ ЗЗП, члан 17.

¹⁴ ЗЗП, члан 18.

¹⁵ Вид. Редакција Paragraph Lex, *Права путника приликом ускраћивања укрцавања у авион, отказа или кашњења лета*, https://www.paragraf.rs/100pitanja/prava_gradjana/prava-putnika-prilikom-uskracivanja-ukrcavanja-u-avion-kasnjenja-ili-otkazivanja-leta.html, јануар 2018, датум посете: 26. 01. 2023.

¹⁶ Вид. ЗЗП, члан 5. ст. 1. тач. 24.

Заговорници овог става сматрају да чињеница да Директорат за цивилно ваздухопловство даје дозволу за пружање услуга и контролише њихов квалитет доприноси томе да се авио-саобраћај сматра услугом од општег економског интереса.¹⁷ Сматрамо да је такав став оправдан ако узмемо у обзир значај авио-индустрије, чињеницу да она представља ризичан подухват са великим финансијским улагањима, где је из тог разлога присутан и утицај државе.

Ако бисмо авио-саобраћај сматрали услугом од општег економског интереса, та чињеница би имала двоструки значај и то у погледу: 1) обавезе посебног предуговорног информисања потрошача, 2) успостављања комисије за рекламацију, чији би чланови били представници удружења за заштиту потрошача.¹⁸ Када говоримо о праву на предуговорно информисање, изван правила предвиђених чланом 12. ЗЗП-а, које смо већ анализирали, додатна правила су предвиђена чланом 86. ЗЗП-а. Истим чланом предвиђена су додатна правила о обавештавању потрошача, од којих сматрамо да би следећа била релевантна за авио саобраћај: обавештење о посебним понудама и попустима као и условима њихове реализације, обавештење о начину остваривања права на накнаду, односно остварења повраћаја новца уколико пружена услуга не одговара квалитету, обавештење о могућности промене услова уговора и раскиду пре истека уговореног рока.¹⁹ Путници који се штите као потрошачи имају предност и код формирања комисија за рекламацију. Предност путника који су потрошачи састоји се у томе да код услуга од општег економског интереса чланови комисија за пријем рекламација морају бити представници евидентираних удружења.²⁰ У нашем праву, чланом 97. ЗОВАЗ-а, предвиђено је да путник (потрошач) најпре упућује рекламацију авио-превозиоцу, па потом Директорату за цивилно ваздухопловство.²¹ Ми нисмо дошли до посебних података о томе да ли чланови комисија заиста и јесу представници евидентираних удружења, али и авио-превозиоци и Директорат за цивилно ваздухопловство имају формиране посебне службе које решавају рекламације.

За предмет овог рада, а везано за одредбе ЗЗП-а, релевантна нам поред ових, могу бити и правила о неправичним уговорним одредбама. Њихов значај

¹⁷ Редакција Paragraph Lex, *Права путника приликом ускраћивања укрцавања у авион, отказа или кашњења лета*, https://www.paragraf.rs/100pitanja/prava_gradjana/prava-putnika-prilikom-uskracivanja-ukrcavanja-u-avion-kasnjenja-ili-otkazivanja-leta.html, јануар 2018, датум посете: 26. 01. 2023.

¹⁸ Вид. Редакција Paragraph Lex, *Права путника приликом ускраћивања укрцавања у авион, отказа или кашњења лета*, https://www.paragraf.rs/100pitanja/prava_gradjana/prava-putnika-prilikom-uskracivanja-ukrcavanja-u-avion-kasnjenja-ili-otkazivanja-leta.html, јануар 2018, датум посете: 26. 01. 2023; ЗЗП, члан 82.

¹⁹ Вид. ЗЗП, члан 86.

²⁰ *Шта су услуге од општег економског интереса*, <http://www.apos.rs/sta-su-usluge-od-opsteg-ekonomskog-interesa/>, датум посете: 02. 02. 2023.

²¹ *Права путника, Обавештења и вести*, <https://cad.gov.rs/strana/25221>, датум посете: 04. 02. 2023.

произилази из чињенице да у авио-саобраћају авио-превозиоци намећу потрошачима опште услове пословања. Опште је познато да је институт неправичних уговорних одредби најзначајнији за контролу садржине општих услова пословања. Пример једне од неправичних уговорних одредаба која је нарочито релевантна за авио-саобраћај јесте одредба којом се ограничава или искључује одговорност авио-превозиоца за смрт и телесне повреде потрошача.²²

Изван правила која су предвиђена ЗЗП-ом, извесна правила су садржана и у Закону о облигационим и основама својинскоправних односа у авио-саобраћају, која произилазе из Директиве о пакет-аранжманима. Ово из разлога што се у праву Европске уније путник који путује преко пакет-аранжмана, дакле као једна уговорна страна из области коју уређује Директива, сматра потрошачем.²³ Домаћи закон прописује правило о праву на повраћај трошкова код путника који путује преко пакет-аранжмана, с тим што се право на надокнаду искључује уколико исто произилази из посебних прописа којима се уређују пакет-аранжмани (попут Директиве о пакет-аранжманима).²⁴

Изван ове, специфичност у уживању посебних права потрошача односи се и на остваривање права на накнаду штете. Према решењима Директиве, потрошачима је пружена додатна заштита, на тај начин што они имају могућност да штету накнаде од авио-превозиоца, као и сви остали путници, а примарно штету могу накнадити од туристичких агенција преко којих су уплатили путне аранжмане.²⁵ Тиме је њихово право на накнаду штете додатно обезбеђено тиме што би остварење овог права било извесније. Међутим, приликом коришћења ове погодности, јавља се проблем преношења одговорности са туристичке агенције на авио-превозиоца и обрнуто, што може произвести немогућност у остваривању права потрошача. До такве ситуације долази зато што код путних аранжмана најпре авио-превозилац треба да плати накнаду туристичкој агенцији као интермедијару који је резервисао лет, а потом туристичка агенција из тих средстава треба да исплати накнаду путнику.²⁶

За време пандемије вируса ковид-19 овакав систем заштите путника који путују преко пакет-аранжмана није функционисао. Наиме, на самом почетку пандемије, када су масовно отказивани летови, потрошачи су се јављали са захтевима за накнаду штете туристичким агенцијама које су их упућивале на авио-превозиоце, који нису испоштовали своју обавезу накнаде према туристичким агенцијама које су резервисале лет.²⁷ Са друге стране, дешавале су

²² ЗЗП, члан 43.

²³ Steer, European Commission, *Final report - Study on the current level of protection of air passenger rights in EU*, Brussels, 2020, 145 и даље.

²⁴ ЗОВАЗ, члан 13.

²⁵ European Courts of Auditors, *Special report - Air Passenger's Rights during the COVID – 19 pandemic*, Luxembourg, 2021, 25.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

се ситуације да авио-превозиоци поново упуте путнике на туристичке агенције са којима су закључили уговор о путним аранжманима, које би се изговарале да не могу да накнаде штету њиховим корисницима (потрошачима) док се најпре оне не намире од авио-превозилаца.²⁸

III ПУТНИЦИ СА ИНВАЛИДИТЕТОМ И ОСОБЕ СА СМАЊЕНОМ ПОКРЕТЉИВОШЋУ

Како смо и размотрили на почетку рада, постоји тенденција у авио-саобраћају да се посебно штите неке групе путника које могу бити нарочито угрожене или се јављају као слабије стране. Једна од таквих група путника јесу управо путници са инвалидитетом и лица са смањеном покретљивошћу. Намера додатне заштите путника који су лица са инвалидитетом или особе са смањеном покретљивошћу се јавља са циљем отклањања неравноправности ове групе путника у односу на остале путнике, као и са намером саобразног пружања услуга овим путницима, с обзиром на њихове посебне потребе.

У праву Европске Уније заштиту ове групе путнике регулише Уредба 261/04 која чланом 11. даје приоритет овој групи путника у односу на остале путнике, а заштита путника са инвалидитетом је регулисана и Уредбом 1107/2006 о правима особа са инвалидитетом и особа са смањеном покретљивошћу у ваздушном саобраћају²⁹ (у даљем тексту: Уредба 1107/2006). У нашем праву су ове уредбе имплементирани, а Законом о облигационим и основама својинско-правних односа су посебним одељком (чланови 37-50.) прописане одредбе којима се детаљније регулише заштита ове групе путника.

Анализом посебних права ове групе путника можемо уочити извесне специфичности које разликују ову групу путника од општег режима. Једна од специфичности односи се на право на информисање, где постоји не само право ове групе путника на информисање, већ и њихова обавеза обавештавања авио-превозника о томе да ће користити услуге конкретног авио-превозника. Постојање обавезе информисања је у интересу путника и остварења његових права, с обзиром да је прописана са циљем да особље аеродрома буде унапред припремљено за долазак путника који има инвалидитет или смањену покретљивост, а како би се таквом путнику пружио адекватан третман. Авио-превозилац се обавештава и о тачкама доласка и тачкама одласка са аеродрома, како би тело које управља аеродромом могло да овим особама пружи адекватну негу и помоћ при кретању кроз простор аеродрома³⁰. Овде треба напоменути да се као место доласка на аеродром могу сматрати сва могућа места за

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air, *Official Journal of the European Union*, No 1107/2006.

³⁰ ЗОВАЗ, члан 49.

искрцавање, а то су: главни улаз терминала, шалтер за чекирање, паркинг аеродрома, железничка или метро станица, аутобуска или такси-станица³¹. Приликом анализирања постојања обавезе путника са инвалидитетом на информисање аеродрома о свом доласку, треба истаћи чињеницу да постоји законска обавеза особља аеродрома да прође обуку и стално стиче знања о потребама ове групе путника.³²

Додатне карактеристике које издвајају режим права ове групе путника, у односу на општи режим заштите путника, огледају се у праву на збрињавање и донекле, у праву на накнаду штете. Приликом анализирања права на збрињавање, уочавамо из правних аката који регулишу ову област да постоји обавеза пружања предности овој групи путника. Наиме, у случају отказа или кашњења лета, ови путници имају предност и посебно се стара о квалитету услуга (смештај, исхрана, превоз до смештаја) које се овим путницима пружају. Такође, у ситуацији када дође до пребукирања једног лета, када је авио-превозник издао више карата него што има места на лету, онда путници са инвалидитетом имају предност да ипак путују летом који су примарно резервисали. Уколико се ово не може омогућити путницима, тада они имају предност приликом пружања алтернативе, односно преусмеравања на други лет у што краћем могућем периоду. Ово су неке од специфичности којима се даје предност путницима са инвалидитетом, а у погледу права на збрињавање и преусмерење пута.

Анализом правне регулативе, а када је у питању право на накнаду штете, само се донекле, у недовољној мери, фаворизује ова група путника, а неким правилима се чак отежава остваривање њихових права. Начелно, када је у питању право на накнаду штете, правни положај ове групе путника је исти као и код осталих група. Постоје и посебна правила која се односе на право на накнаду штете ове групе путника у случају оштећења њихових помагала. У складу са интенцијом ограничавања износа одговорности авио-превозиоца и овде је одговорност ограничена, и то у знатној мери, на износ од 1 300 евра.³³ Управо се у овом износу ограничења одговорности види отежани положај ове групе путника, с обзиром да су помагала најчешће скупља и њихова цена се може кретати у распону од 10 000 до 15 000 евра.³⁴

IV ДЕЦА КАО ПУТНИЦИ У АВИО-САОБРАЋАЈУ

Релевантна регулатива у авио-саобраћају не издваја децу као посебну групу путника, нити прописује посебна правила за њихову заштиту. У Уредби

³¹ ЗОВАЗ, члан 46.

³² Вид. Фокус ЕСС-а, ebu-focus-air-travel-en_sr.docx (live.com), март 2020, датум посете: 28. 11. 2022.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

261/04 спомиње се само потреба појачане заштите и пружања предности деци без пратње.³⁵ Међутим, неким посебним правилима приступило се проблему регулисања правног положаја деце као путника у авио-саобраћају. Ту првенствено мислимо на правила и препоруке које су донеле Европска агенција за безбедност ваздушног саобраћаја (EASA)³⁶ и Међународна агенција цивилног ваздухопловства (ICAO).³⁷ Правила која су предвиделе ове организације донета су у форми препорука и инструкција државама у циљу регулисања неких питања која се односе на путовање деце у авио-саобраћају. Ова правила би даље требало да разраде државе на националном нивоу, као и авио-компаније, које би донеле своја правила и у својим општим условима пословања предвиделе одредбе које се односе на путовање деце.

Ради представљања неких посебних правила која регулишу посебну заштиту и безбедност деце у ваздушном саобраћају, најпре треба раздвојити две групе деце у односу на критеријум старосног доба. Прва група јесу одојчад (*infants*), који су старосне доби до 24 месеци.³⁸ У другу групу спадају деца старосне доби између 2 и 12 година живота.³⁹ Зависно од тога у коју групу спада дете које путује авионом, важе другачија правила. Та правила се најчешће односе на неке карактеристике седишта и појаса за децу, као и на то да ли дете може или не може путовати без пратње. Код питања заштите деце као путника у авио-саобраћају, треба обратити пажњу на чињеницу да се правила разликују зависно од државе полетања, као и зависно од аеродрома са ког се полеће. Државе су обавезне да се придржавају упутстава како да регулишу ово питање, али правила нису унификована и иста у сваком подручју.

Оно што је већ и споменуто, правила која издвајају децу као посебну групу путника, јесу она која се односе на седиште, појас и безбедност деце у току лета. Правило је да одојчад могу седети само на седиштима за децу, уз изузетак да уз родитеље могу да седну и на седишта за одрасле уз стално везан појас, како за време узлетања и спуштања, тако и за време турбуленција и уопште све време у току превоза.⁴⁰ За остале старосне групе које се сматрају децом у авио-саобраћају важи правило да могу да користе седишта за децу, као и седишта за одрасле, уз правило о везивању појаса. Код седишта за децу, увек треба водити рачуна о правилима које има сваки авио-превозилац засебно, а која се односе на

³⁵ Regulation (EC) of the European Parliament and the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91, *Official Journal of the European Union*, No 261/2004, члан 11.

³⁶ <https://www.easa.europa.eu/en>, *European Union Aviation Safety Agency*, датум посете: 30. 01. 2023.

³⁷ <https://www.icao.int/Pages/default.aspx>, *International Civil Aviation Organization*, датум посете: 30. 01. 2023.

³⁸ EASA, *Leaflet - Flying with children*, Cologne, 2019, 2.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

величину и ширину седишта, као и на то да ли је то седиште подесно и безбедно за конкретан лет.⁴¹ Циљ оваквих правила о седишту за децу јесте да се она заштите од потенцијалних повреда судећи по томе да су она посебно осетљива група. Ипак, правила која регулишу ово питање имају један недостатак, а то је да није забрањено да авио-превозилац не смести родитеље тако да седе поред детета уколико претходно нису резервисали карте.⁴²

Правила којима се води рачуна о безбедности деце у авио-саобраћају имају још неке недостатке. Ти недостаци односе се на то да путовање са децом може произвести многе непријатности, како за децу, тако и за родитеље. Најпре, приликом чекирања, може се десити да породице чекају од 15 до 45 минута приликом провере пртљага, у који спадају и колица.⁴³ Такође, велики проблем за родитеље јесте кашњење лета које изазива додатне потешкоће деци, којој је често тешко да издрже чекање и неизвесност, те им треба посветити посебну пажњу.⁴⁴ У том смислу, требало би реформисати постојећу регулативу у правцу појачане заштите родитеља са децом код права на збрињавање.

V ПОТРЕБА РЕГУЛИСАЊА ПРАВА ПУТНИКА КОЈИ ПУТУЈУ У ПОСЛОВНЕ СВРХЕ

Приликом анализе правног положаја претходних група путника, уочили смо неке специфичности у погледу уживања посебних права у авио-саобраћају у односу на општи режим. Из изложеног могло се уочити да се претходним групама путника пружа одређени вид додатне, појачане заштите приликом коришћења услуга авио-саобраћаја. Путници који путују у пословне сврхе, за разлику од претходних група путника, не уживају појачану заштиту и не гарантују им се посебна права. Ипак, због одређених специфичности, ми ову групу путника издвајамо као посебну.

Када говоримо о путницима који путују у пословне сврхе, пре свега мислимо на путнике којима су њихове компаније резервисале лет, како би изван граница њиховог места пословања обавиле неку пословну активност (преговори за закључење уговора, закључење уговора, отварање новог постројења). Притом, треба имати у виду да се путницима који путују у пословне сврхе могу сматрати и предузетници који о свом трошку резервишу лет, како би обавили неку пословну активност у вези са њиховим предметом пословања. Путницима који

⁴¹ Вид. EASA, *Leaflet - Flying with children*, Cologne, 2019, стр 2-8; J. Junginger, *Flying with families: Common problems and your rights as air passenger*, <https://www.airhelp.com/en-int/blog/flying-with-families-common-problems-and-your-rights-as-passengers/>, 12. Јануар 2023, датум посете: 27. 01. 2023.

⁴² J. Junginger, *Flying with families: Common problems and your rights as air passenger*, <https://www.airhelp.com/en-int/blog/flying-with-families-common-problems-and-your-rights-as-passengers/>, 12. Јануар 2023, датум посете: 27. 01. 2023.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

путују у пословне сврхе можемо сматрати и оне путнике који користећи услуге авио-саобраћаја путују од куће до посла или уколико резервишу лет како би одређени временски период негде радили, где мислимо и на студенте који преко програма путују у стране земље, како би тамо радили и студирали. Потреба додатне заштите код ових путника постоји из разлога што чињеница да они одлажу свој пут или не могу да стигну на време на своје место одређено има значајне финансијске импликације на њих. Имајући у виду финансијске импликације код ове групе путника, сматрамо да би требало променити правац регулативе у погледу права на накнаду штете и права на збрињавање.

Наиме, имајући у виду последице по пословне активности ових путника у случају отказа или кашњења лета, њима би се штета могла накнадити у већем износу од оног уобичајено предвиђеног за све путнике, зависно од последица по њихове пословне активности због поремећаја у авио-саобраћају. Још један од потенцијалних начина за повећање накнаде код ове групе путника јесте процентуално повећање паушалне накнаде која се исплаћује путницима због поремећаја у авио-саобраћају. Сматрамо да би било ефектније да се правним правилима која регулишу ову област повећа износ паушалне накнаде за ову групу путника у одређеном проценту (на пример, 10%). Неизводљиво би било у сваком случају појединачно ценити износ накнаде, а с обзиром на степен угрожености пословних активности, будући да би се то косило са принципом ограничавања одговорности до одређеног износа, а и сама накнада би била неизвесна, те би могла да постане превелики намет авио-превозиоцима.

Када је реч о праву на збрињавање, као и о праву на преусмерење пута, ту сматрамо да би требало предвидети додатну заштиту ових путника, с тим да би се постојање предности ове групе путника ценила у сваком конкретном случају. Логично је да ова група путника неће имати предност у односу на неке групе путника чији је положај нарочито угрожен, попут путника са инвалидитетом. Ипак, узимајући у обзир пословне интересе ове групе путника, сматрамо да код права на збрињавање, поред пружања услуга смештаја, обезбеђивања obroка и омогућавања обављања телефонског позива, које се пружају сваком путнику, овој групи путника треба додатно омогућити да користе интернет, како би обавили све неопходне активности (попут састављања мејлова, онлајн сесија) везане за њихове послове.

На крају излагања о путницима који путују у пословне сврхе, можемо константовати да питање регулисања њихове заштите за сада још увек није присутно у јавности. Поред тога, ако бисмо узели право на накнаду штете, као право којим би се они додатно штитили, свесни све чешћих финансијских криза аеродрома, пада њихових акција, као и тежњи авио-превозилаца да се смањи или потпуно укине и постојећом регулативом предвиђено право на накнаду штете, чини се да промена ове регулативе још увек није вероватна.

VI РЕАЛИЗАЦИЈА ПРАВА ПУТНИКА

Неопходан предуслов остваривања права посебних група путника о којима смо говорили јесте постојање ефикасног механизма реализације њихових права, односно правила којима се јасно прописују надлежност (тело) за поступање по захтеву путника, рокови и поступак пред надлежним телом. Такође, потребно је да постоји хијерархија, у смислу ком се телу треба прво обратити уз јасно дефинисане рокове. Питање реализације права путника регулисано је Уредбом 261/04 где постоји обавеза држава чланица за установљавањем националних тела која би решавала о рекламацијама путника. Такође, у односу на то којим телима се могу обратити у случају повреде права, постоје нека посебна правила која се односе на неке посебне групе путника, а ту мислимо на потрошаче и путнике са инвалидитетом.

Правило је да се путник најпре обраћа авио-превозиоцу како би упутио рекламацију, па тек уколико он не одговори или одговори на неадекватан начин, путник се обраћа наредној инстанци. Ово правило се примењује на све путнике, без обзира на њихово својство и посебна правила која се примењују на њих. Када говоримо о општем режиму који важи за путнике, правило је према Уредби 261/04 да је после авио-превозиоца следећа инстанца којој се путник обраћа национално тело државе чланице.

Наиме, уколико авио-превозилац не одговори у року од шест недеља, или путник буде незадовољан одговором, путник се обраћа националном телу државе чланице (*National Enforcement Body*) у којој се догодила повреда права путника или националном телу државе чланице одредишта лета, уколико се повреда права догодила изван територије Европске уније, а у вези лета који је кренуо са територије Европске уније.⁴⁵ Сличан поступак предвиђен је и Законом о облигационим и основама својинско-правних односа у ваздушном саобраћају уз разлику у погледу рокова. Тако, у домаћем праву путник има право на приговор авио-превозиоцу у року од 90 дана, а ако приговор не буде уважен у року од 60 дана, путник има право да се жали Директорату за цивилно ваздухопловство, који представља национално тело у нашој земљи.⁴⁶

Са друге стране, Уредбом 1107/2006, слично као и Уредбом 261/04, постоји обавеза установљавања посебних националних тела за извршавање уредбе.⁴⁷ Зависно од државе чланице, неке од њих имају посебно национално тело које се бави притужбама особа са инвалидитетом, а у неким се о

⁴⁵ Вид. М. Петровић, А. Туркаљ, *Права путника у зрачном промету*, у: Параграф (ур. А. Васиљ, Б. Чинчурек Ерцег), Правни факултет Свеучилишта у Осигеку, Осигек 2017, 153.

⁴⁶ Н. Јовановић, *Саобраћајно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Центар за издаваштво и информисање, Београд 2017, 421.

⁴⁷ Regulation (EC) of the European Parliament and of the Council 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air, *Official Journal of the European Union*, No 1107/2006, рецитал 16.

притужбама особа са инвалидитетом разматра у оквиру истог националног тела успостављеног Уредбом 261/04 (код нас Директорат за цивилно ваздухопловство одлучује и о притужбама особа са инвалидитетом). Релевантно национално тело за решавање по притужби путника са инвалидитетом јесте оно које је смештено у држави чланици где се налази аеродром, ако је место поласка део Европске Уније или национално тело места поласка или прве државе чланице на коју се слети, ако је место поласка изван територије Европске уније.⁴⁸

На путнике који су потрошачи примењују се правила из Уредбе 261/04 у погледу реализације права. Поред тог механизма, ова група путника има могућност да се обрати удружењима за заштиту потрошача, као и потрошачком омбудсману. Ово је правило европског права предвиђено за путнике који захтев истичу у земљи различитој од оне у којој је смештен аеродром полетања или у којој је лет вођен,⁴⁹ а сматрамо да према општим правним начелима и схватањима, ово правило важи и у нашем праву, уз напомену да у нашем праву још увек не постоји установа потрошачког омбудсмана.

VII ЗАКЉУЧАК

Авио-саобраћај, као релативно млада грана превоза у односу на неке друге гране превоза, доживео је током своје историје убрзани процват и развој. Томе је допринела и чињеница да је због специфичности ове гране саобраћаја било потребно правно регулисање, како извршења самог превоза, својинско-правних односа на ваздухоплову, тако и заштите путника. Далеко више, ова потреба је постала на почетку развоја авио-саобраћаја, када су се људи упуштали у ризични подухват путовања ваздухопловом, који је тада био тек откривено превозно средство. Како је живот увек главни узрочник настанка правних правила, тако су и разне животне ситуације до којих може доћи на једном лету допринеле развоју авио-саобраћаја, а самим тим и настанку и развоју ваздухопловног права.

Развој ваздухопловног права кретао се у правцу опсежне заштите права путника корисника услуга авио-саобраћаја. Стога је и предмет овог рада било представљање правног положаја посебних група путника уз анализирање постојећих решења и предлагање праваца промене регулативе. У том погледу издвојили смо потрошаче, путнике са инвалидитетом, децу као путнике и путнике који путују у пословне сврхе, као посебне групе путника са различитим правним положајем. За сваку од ових група путника постоје различити правци у погледу реформе правне регулативе која се односи на њихова права, како би њихова заштита била ефикаснија.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Steer, European Commission, *Final report - Study on the current level of protection of air passenger rights in EU*, Brussels, 2020, 115.

У том смислу, а у вези са правним положајем потрошача као посебне групе путника, оно што је неопходно како би ова група путника у потпуности уживала своја права, јесте потпуно укључење представника удружења за заштиту потрошача у комисије за рекламацију. Даље, код путника са инвалидитетом, који се додатно штите у погледу права на збрињавање и права на накнаду штете, треба отклонити недостатак који се огледа у значајном ограничењу износа накнаде штете у случају оштећења помагала. Из тог разлога, сматрамо да би било целисходно у будућности повећати горњи износ накнаде.

Изван ове две групе, одређени предлози у погледу промене регулативе постоје код деце као путника и путника који путују у пословне сврхе, иако постојећом регулативом нису предвиђена посебна правила којима се они штите. Правни положај деце као путника само је делом регулисан на тај начин што су извесна правила дата у форми препорука организација, као што су EASA и ICAO, као и општим условима пословања сваког превозиоца. Ипак, сматрамо да је неопходно у будућности у постојећи систем заштите увести и посебна правила, која би се старала о интересима родитеља са децом и то нарочито у погледу права на збрињавање. Са друге стране, за путнике који путују у пословне сврхе не постоје ни правила у виду препорука којима би се они додатно штитили, али сматрамо да би било целисходно регулативу у овој области мењати у правцу пружања додатне заштите овим путницима и то у погледу права на збрињавање и на накнаду штете, а узимајући у обзир њихове пословне интересе.

На уживање права горе поменутих посебних група путника утичу актуелне тенденције у авио-саобраћају, као и успостављање склада између многобројних и различитих интереса. Како се животне и друштвене прилике мењају, тако се мењају и тенденције у авио-саобраћају. Тако је пандемија вируса ковид-19 допринела томе да пословање авио-компанија не буде више до те мере уносно, с обзиром да је вредност њихових акција пала услед мера ограничавања кретања. Последице тога осетне су и данас, када су све чешће ситуације отказивања летова због штрајка особља аеродрома.

Поред тога, потреба одрживог развоја, све веће последице глобалног загревања доприносе томе да се размишља у правцу другачијег организовања ове врсте саобраћаја у смислу смањивања броја организованих летова. Ово све има утицаја на то колики ће бити ниво заштите путника, као и на то да ли ће правац заштите путника у авио-саобраћају ићи у правцу проширивања или смањивања права путника. Овде се сукобљавају интереси организација за заштиту потрошача, чије су иницијативе за појачану заштиту потрошача и уопште путника у авио-саобраћају увек присутне и интереси авио-превозиоца, који имају све већих проблема са неликвидношћу, те им одговарају мањи намети и обавезе од оних које им намеће постојећи систем заштите путника.

Самим тим тешко је предвидети у ком ће се правцу кретати регулатива у овој области, као и какав ће бити ниво заштите посебних група путника, као ни да ли ће се регулатива променити у правцу проширења њихових права. Отуда се

чини да у авио-саобраћају, попут несавршености Икарових крила, постоји мноштво препрека које треба уредити и отклонити, како бисмо досегли за небом.

Aleksandra Sekulić*

LEGAL POSITION OF SPECIAL GROUPS OF PASSENGERS IN AIR TRANSPORT

Summary

Passengers using air transport services have a guaranteed set of rights that ensure their use of these services in a reasonable manner. All passengers are subject to the general regime of rights related to the liability of the air carrier regulated by the regulations of the Montreal Convention, as well as the special rights guaranteed on the basis of Regulation 261/04 on compensation and providing assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights. Apart from that general regime, there is a special regime of rights, that is, there are special groups of passengers for whom there are certain specificities in the regulation of their rights in air traffic. These groups of passengers include consumers, people with reduced mobility or with disabilities, children and people with monitoring. In addition to them, even though they are not provided with additional protection by any legal rule, certain specificities occur for travelers who travel for business purposes. The paper will provide an overview of the existing regulation related to the rights of passengers in air traffic, through the analysis of special groups of passengers in air traffic. Also, a certain direction of regulation change in this area will be observed.

Key words: *air transport; air passenger rights; consumers; disabled person; children as air passengers.*

* Teaching associate, Faculty of Law, University of Kragujevac.

Рајко Раонић*

Прегледни научни чланак
УДК: 349.22:352
DOI: 10.46793/GP.1401.51R

**ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ И САНКЦИЈЕ
ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ
- теоретски и нормативни оквири -**

Рад примљен: 20. 11. 2022.
Рад исправљен: 20. 09. 2023.
Рад прихваћен за објављивање: 26. 09. 2023.

Тема рада је одговорност која произилази из радног односа и детаљна разрада онога што исту чини са теоретскоправног аспекта. Да би пришли теми на један свеобухватан начин, потребно је дефинисати ко су заправо запослени и кога *lex specialis* закон за ову материју препознаје као запослено лице локалне самоуправе. Наиме, локални апарат или локална самоуправа као послодавац данас великог броја људи/запослених, своје унутрашње уређење од 2016. год. до доношења Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, црпила је из Закона о радним односима у државним органима и Закона о раду. Доношењем већ поменутог закона запослени у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе своја права, обавезе и одговорности уздижу на ранг државних службеника, те што се тиче законске покривености, стају раме уз раме са државним службеницима. На предметни закон су утицали многи законски текстови, али најдоминантније изражен је утицај Закона о државним службеницима. Таква чињеница и не чуди, јер из свега изложеног јасан је став и курс законодавца, а то је да локалну самоуправу/органа, запослене и све везано за та два конститутивна елемента приближи европској породици локалних самоуправа. У тој намјери се дјелимично и успјело доношењем једног оваквог законског текста, али остаје неразјашњено питање да ли свако лице у радном односу у локалној самоуправи јесте заправо и запослени локалне самоуправе.

Кључне ријечи: локална самоуправа; локални службеник; дисциплински поступак; дисциплинско дјело; дисциплинска одговорност; дисциплинске санкције.

* Приправник у Управном суду Црне Горе, rajkoraoic@gmail.com.

I УВОД

Дисциплинска одговорност, као носећи конституент предмета Дисциплинско право, јесте новијег датума и њено изучавање и развој почиње средином XX вијека. Оснивањем предузећа у државној, а касније и приватној својини, јавља се потреба за дефинисањем радних односа у погледу права, обавеза и одговорности. Дисциплинска одговорност своју прву примјену у нашем правном систему проналази у Уредби о дисциплинској и материјалној одговорности радника у државним предузећима.¹

Човјек је једино живо биће кога прати одговорност. То је његова привилегија и његова дужност.² Механизам права без обавеза и одговорности био би непотпун, јер је одговорност обавезан пратилац права.³ Дисциплинска одговорност запослених јесте одговорност за повреду радне обавезе и повреду обавезе понашања које су предвиђене законом, колективним уговором, уговором о раду, а за које може да се изрекне дисциплинска санкција, ради осигурања успјешног пословања послодавца и очувања појединих стандарда који имају ефекте ван послодавца. Дисциплинска одговорност представља специфичан вид правне одговорности, по томе што је примјенљива само на лица која су у радном односу. Примарни циљ вршења дисциплинске власти треба да буде корекција понашања, побољшање резултата рада, а не кажњавање. Вршење дисциплинске власти треба да води задржавању запосленог у радном односу, а да се отказ јави као последње средство.⁴ Дисциплинска одговорност своје утемељење налази у бројним законским, подзаконским текстовима, правилницима, уредбама и другим актима. У тражењу општег добра предузећа, послодавац има овлашћења на доношење правилника о раду (нормативна власт), да управља (извршна власт), односно право на одржавање места рада, тако да обезбеди ред и продуктивност.⁵ Одговорност је проблем за себе и без одговорног понашања свих, а нарочито руководних структура, нема ни ваљане друштвене дисциплине, па ни друштвеног прогреса, она је постулат правде и правичности, као највиших цивилизацијских принципа савременог друштва.⁶

¹ Уредба о дисциплинској и материјалној одговорности радника у државним предузећима, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 27/49.

² Ј. Радишић, *Правни деликт, правна санкција и правна одговорност*, Зборник Правног факултета у Нишу, 1973, 69.

³ Т. Поповић, *Природа и карактер радног односа*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1984, 17.

⁴ Б. А. Лубарда, *Увод у радно право*, Београд, 2013, 241.

⁵ Б. Лубарда, *Дисциплинска одговорност и хармонизација права*, Право и привреда, бр. 1, 2001, 261.

⁶ Б. Марковић, *Државна управа и друштвена администрација*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1988, 272; Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *Дисциплинска одговорност запослених*, Ниш, 2016, 7.

Дисциплинска одговорност, као и сваки облик одговорности увијек је индивидуална и конкретна, а интервенција правног поретка јавља се у три стадијума: 1) у одређивању одговорности, дела и казни (санкција-мера) за случај повреде радне обавезе; 2) у одређивању органа и правила поступка; 3) у правилима и мерама извршења изречених санкција.⁷

II ЗАПОСЛЕНИ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

У било ком радном односу постоје два лица која свој договор регулишу потписивањем уговора. Какав је начин и поступак потписивања уговора са запосленим у локалној самоуправи и како је предвиђен поступак напредовања истог, ближе се одређује Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Поступак запослења претежно се одвија преко механизма јавног или интерног конкурса/огласа.⁸ Према томе, у питању су два власника, на једној страни је увек власник средстава за рад, а на другој страни власник радне снаге (способности). И један и други власник, да би задржали својство субјекта својине принуђени су да њен предмет употребљавају, тј. да га користе у процесу рада, који не представља ништа друго него синтезу употребе средстава рада и радних способности.⁹ Европска повеља пропагира да се дозволи и додјели законом локалној самоуправи ширина у запошљавању кадра који је оспособљен, професионалан и стручан за руковођење и дјеловање на плану креирања и извршења локалне политике (послова). Запослени у органима јединице локалне самоуправе и руководиоци општинске управе изабрани на основу јавног конкурса, посједују стручне квалификације које су неопходне да обављају послове локалне управе као своје стално занимање на основу трајне подјеле одговорности и овлашћења.¹⁰ Водећи се претходно изнетим, запосленог у локалној самоуправи могли бисмо означити као лице које је: радно ангажовано у јединицама локалне самоуправе и територијалне аутономије и органима и организацијама изједначеним са њима, које користећи своја професионална знања и вештине врши послове из њихове надлежности, користећи јавноправна овлашћења којима га је снабдела централа (поверени послови) или локална власт (изворни послови), а и који за свој радни ангажман добија противнакнаду у виду зараде, тј. плате.¹¹

⁷ Н. Тинтић, *Радно и социјално право*, Књига прва: радни односи (II), Загреб, 588.

⁸ Вијети више: Р. Брковић, *Радни однос лица о чијем заснивању је одлучивао ненадлежни орган, односно које је засновало радни однос у непрописном поступку*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1994, 53-64.

⁹ Б. Шундерић, *Демократизација радног односа*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1991, 46.

¹⁰ М. Влаховић, *Полазни елементи за Закон о службеницима у органима јединице локалне самоуправе*, Радно и социјално право, бр. 2, 2012, 248.

¹¹ Д. Рончевић, Ј. Бансамур, А. Антић, *Радни односи на одређено време локалних службеника у Србији*, Радно и социјално право, бр. 2, 2017, 78.

Оно што је карактеристично из свега изложеног јесте велики значај локалне управе и њеног дјеловања за државну политику, па се послови који су некада били предмет државног апарата преносе у руке локалног, а оно што ову тему чини особито важном јесте да једини надлежни за спровођење послова/мјера јесу запослени у локалној самоуправи. Начела на којима иступају запослени (радно ангажовани) локалне самоуправе су: законитост, непристрасност и политичка неутралност, како је то исто предвиђено и *lex specialis* законом. Локалним јавним службеником не могу се сматрати изабрана лица, нпр. одборници, јер им недостаје својство сталности и професионалности, а регрутују се изборним процесом, а не на основу стручних и професионалних квалификација. Локални јавни службеник не би могао да буде ни бирано лице, председник скупштине општине и члан колегијалног извршног органа, нпр. општинског или градског већа, а све сходно Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе који прописује да је функционер изабрано, именовано, односно постављено лице (осим службеника на положају) у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, односно органима градске општине, као и у службама и организацијама које они оснивају према посебном пропису.¹²

Раздвајање функционера од службеника и намјештеника је неопходно, јер изабрана лица, именована и постављена (осим службеника на положају), којима је поверено вршење јавних овлашћења с правом не могу бити квалификовани као запослени иако остварују одређена права по основу рада, да би се њихов рад могао квалификовати као радни однос субординације. Са друге стране, службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове јединице локалне самоуправе или са њима повезане опште правне послове, математичке, материјално-финансијске, рачуноводствене и административне послове.

Службеник је дакле, запослено лице на извршилачком радном месту, као и на радном месту службеника на положају.¹³ И не чуди направљена разлика између функционера и локалних јавних службеника, искључиво из разлога што функционери у данашњем систему бирања или гласања долазе искључиво из политичких група-елита и своју функцију обављају на мандатни период, који у зависности од органа износи 4-5 година. Стога и не чуде јача законска утемељења у већ поменутом закону што се тиче локалних службеника, а у односу на функционере који за свој посао у данашњем систему одговарају једино политички, док код правне одговорности искључиво у поступку

¹² М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Београд, 2015, 115; Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Сл. гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017, др. закон 95/2018, члан 3.

¹³ Б. Шундерић, Љ. Ковачевић, *Радно право, Приручник за полагање правосудног испита*, Београд, 2017, 98; Р. Брковић, *Радноправни положај локалних службеника у Србији у светлу нових законских решења*, Радно и социјално право, бр. 1, 2016, 60.

разријешења. Оно што је важно нагласити јесте специфичност правног положаја који се односи на предметну тему локалних намјештеника, којима се релативно мало пажње поклања, а то је да се на њих примјењују општи прописи о раду, колективни уговор за јединице локалне самоуправе, као и колективни уговор код послодавца.

Наиме, конкретно предметна материја и одредбе закона које се односе на дисциплинску одговорност и санкције према локалним службеницима, примјењују се и на локалне намјештенике.¹⁴ За службенике и намештенике права и дужности у име послодавца, врши начелник градске или општинске управе ако је образована као јединствен орган, односно начелник управе за поједине области или начелник управе градске општине (начелник управе), односно руководилац који руководи одговарајућом службом или организацијом.¹⁵

Држава је законским оквирима предвиђела да локалној самоуправи повјери оснивање предузећа, агенција, фондација, установа и законом јој повјерила обављање и руковођење истим према посебном закону. Код нас је присутан данас стандардизовани назив „јавни сектор“. Због многобројних измјена законских рјешења, поставља се питање: да ли запослени у јавном сектору локалне самоуправе имају иста права приликом заштите истих из радног односа као и запослени у локалној самоуправи, који своја права и обавезе и одговорности остварују према Закону о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Међутим, радноправни положај запослених у јавним предузећима је превасходно регулисан колективним уговором и у коначници, Законом о раду.¹⁶

III ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Запослени у локалној самоуправи приликом обављања својих радних задатака у свакодневном су изазову да учине или прекрше одређене норме понашања или чињења утврђене законом, колективним уговором, гранским уговором, па чак и уговором о раду. С обзиром на врсту запослених, како је то дефинисано законом, предвиђено је да функционер одговара за политичку, кривичну и моралну одговорност. Политичка одговорност се налази између моралне и правне одговорности. Она има елементе и једне и друге

¹⁴ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 151.

¹⁵ Р. Брковић, *Радноправни положај...*, *op. cit.*, 60.

¹⁶ Б. Урдаревић, *Радноправни положај јавних службеника у Републици Србији*, Правни живот, бр 11, 2017, 403; А. Антић, *Новине у уређењу радноправног положаја запослених у јавним службама у Србији*, Зборник радова Правног факултета у Приштини, 2018, 425-437. Виђети више: Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 1 став 3.

одговорности, али се не поклапа ни са једном од њих. Баш зато што има елементе и једне и друге, она се може појавити у два облика: као друштвено-политичка и правно-политичка одговорност. За политичку одговорност се каже да је то одговорност изабраних лица, политичких функционера и ужих политичких тела, а да је правна одговорност, одговорност неодговорних, док су према запосленима у државним и локалним органима (јавним службеницима) најпрепознатљивије и најчешће примјењиване праве одговорности, као што су: 1) дисциплинска; 2) материјална; 3) прекршајна; и 4) кривична.¹⁷

Која ће већ од поменутих одговорности бити примјењивана према запосленим лицима прије свега зависи од интезитета повреде, да ли повреда утиче на јавни интерес и у ком капацитету, као и многих других фактора приликом извршавања радње повреде. Тако се одредбе о кривичној, прекршајној и материјалној одговорности запослених и постављених лица у државним органима сходно примјењују и на запослене у јединицама локалне самоуправе.

Свако неизвршавање радних обавеза или неблаговремено или несавесно и немарно вршење, свако недостојно, увредљиво и непримерено понашање, одбијање давања података, ометање грађана у остваривању њихових права и интереса, одбијање послова радног места, неостваривање очекиваних резултата и сл. имају карактер теже повреде радних обавеза и дужности за коју се одговара дисциплински, док стање дисциплинске одговорности одговара стању правне одговорности.¹⁸ Кривична одговорност, односно одговорност за прекршај не искључује дисциплинску одговорност службеника, ако та радња представља и повреду дужности из радног односа.¹⁹

IV УСЛОВ И ОСНОВ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Одговорност, поред реда утврђених правила понашања, механизма и мјера које треба да обезбједе њихово понашање, обухвата једно цијело подручје односа и услова као елемената и аспеката везаних за превентивно деловање, како би се што је више могуће успостављала одговорност без страха, строгости, санкција и других мера.²⁰ Како би запослени био дисциплински

¹⁷ Љ. Јовановић, *Одговорност и врсте одговорности у савременом друштву*, Зборник Правног факултета у Нишу, бр 12, 1973, 90; Виђети више: З. М. Ивошевић, *Дисциплинска и материјална одговорност у радном односу*, Београд, 2000, 7; Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2020, 196.

¹⁸ П. Димитријевић, Д. Вучетић, Ј. Вучковић, *Систем локалне самоуправе*, Ниш, 2015, 100; Ж. Мирјанић, *Надлежност за покретање и вођење дисциплинског поступка*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1991, 212.

¹⁹ А. Т. Антић, *Специфичност радноправног положаја локалних службеника, докторска дисертација*, Правни факултет у Крагујевцу, 2020, 180.

²⁰ Р. Лале, *Дисциплинска одговорност локалних службеника у свијетлу новог Закона о раду*, Радно и социјално право, бр. 2, 2016, 19.

одговоран за учињену повреду радне обавезе и непоштовање радне дисциплине, неопходно је да се испуне одређени услови:

- 1) Да постоји одређена утврђена радна обавеза;
- 2) Да постоји напад на ту радну обавезу;
- 3) Да је напад извршио запослени код послодавца;
- 4) Да постоји узрочна веза између понашања радника и настале повреде радне обавезе.²¹

Онај запослени који својом кривицом, чињењем или нечињењем не извршава своје радне обавезе на раду или у вези са истим, не придржава се инструкција послодавца, нарушава радну дисциплину, самим тим чини повреду радне обавезе, која са собом повлачи дисциплинску одговорност запосленог. Дисциплинска одговорност је у својој битности санкција субординације упосленика послодавцу, која има својих варијаната, али постоји свуда и где постоји радни однос.²² Повреде радних обавеза прописане су законом, општим актом, колективним уговором, правилником о раду, уговором о раду, те су запослени упознати које понашање је дисциплински кажњиво и дужни су да се придржавају права и обавеза утврђених поменутих актима. Како би према запосленом могла да се изрекне дисциплинска санкција неопходно је да постоји повреда радне обавезе, али и одређени услови који су везани за личност запосленог, који могу бити субјективног и објективног карактера.

Један од услова дисциплинске одговорности јесте урачунљивост, па је тако урачунљив запослени уколико је у вријеме извршења повреде радне обавезе/дисциплине био способан да схвати значај предузетих радњи, да управља својим поступцима, односно одлучује о њима. Урачунљивост можемо дефинисати као нормално психичко стање здравог и душевно зрелог учиниоца у вријеме извршења дисциплинског дјела. Неке од ситуација које се могу јавити да урачунљиви запослени не одговара за повреду радне обавезе/дисциплине јесу свакако психички поремећаји, ментална заосталост, који се јаве након извршења повреде. Међутим, важно је нагласити да оно лице које себе намјерно доведе у стање неурачунљивости не ослобађа себе дисциплинске одговорности. Приликом дефинисања да ли је одређено лице урачунљиво важну чињеницу представља уколико се може сазнати мотив или циљ урачунљивог запосленог. Мотив је покретач људске активности. То је она унутрашња психолошка снага која изазове, покрене човека на одређену акцију. Та акција, односно активност може бити изражена у форми чињења или нечињења, трпљења или некој другој форми. Међутим, мотив није само изазивач и покретач, већ исто тако усмеравач акције одређујући јој правац, интензитет дејства, па и модалитет њеног испољавања.²³ Откривањем мотива

²¹ П. Јовановић, *Радно право*, Правни факултет у Новом Саду, 2015, 312.

²² Б. Перић, *Појам радног односа*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, 1956, 201.

²³ Љ. Јовановић, *Мотив и виност*, Зборник Правног факултета у Нишу, 1971, 65.

се може декларисати да ли се ради о урачунљивом или неурачунљивом лицу, па и о самом интензитету кривице.

Основ дисциплинске одговорности јесте кривица запосленог која мора на законит начин да се утврди и да се приликом утврђивања исте уђе објективно и непристрасно у тај процес. Запослени одговара дисциплински само ако је крив, а његова се кривица доказује. Отуда дисциплинска одговорност је лична одговорност.²⁴ Виност, као психички однос учиниоца према делу као резултату своје радње је неопходна претпоставка за одговорност и кажњивост.²⁵ Како и у кривичном праву, тако и у дисциплинском, кривица има своја два појавна облика, а то су умишљај и нехат. Постоје два облика умишљаја, директни и евентуални, док нехат као блажи облик кривице може бити свјесни и несвјесни. Разлози који искључују кривицу за учињену повреду радне обавезе су свакако такав вид радњи на које није могао да утиче починилац повреде (запослени). Оне су независне од лица које је учинило повреду и претежно долазе из спољног свијета (чињење, трпљење), на које је лице које је учинило повреду било приморано под притиском да исту учини. Неки од најчешћих разлога су: изнуђивање радње силом или пријетњом, нужна одбрана, крајња нужда, одсуство везе са радом и одсуство противправности.²⁶

V ПОВРЕДА РАДНИХ ОБАВЕЗА И ДИСЦИПЛИНЕ ЗАПОСЛЕНИХ У ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ/ДИСЦИПЛИНСКО ДЈЕЛО

Да би запослени дисциплински одговарао за одређено дисциплинско дјело које је кажњиво прописом организације, исто мора бити прописано или познатом запосленом. За она дисциплинска дјела која нису прописана и нису била предочена запосленом, запослени не може одговарати и у овом поступку мора се поштовати начело законитости-легалитета, јер самим тим не постоји онај субјективни елемент код сваке одговорности, а то је кривица и урачунљивост. Дисциплинско дјело осликано у виду повреда радних обавеза и дисциплине је институт којим се желе унаприједити и побољшати стандарди рада, понашања и одговорности службеника. Средство за остварење ових циљева и стандарда су свакако бројни законски, подзаконски акти, уредбе, правилници и кодекси.

Примарним законом, који се примјењује на предметну материју, прописано је да службеник дисциплински одговара за повреде радне дужности и да кривична, односно прекршајна одговорност не искључује дисциплинску одговорност службеника, ако та радња представља и повреду дужности из радног односа. Овај закон је доста детаљно уредио материју дисциплинске одговорности у смислу да је у једном законском тексту прописао: повреде

²⁴ Г. Обрадовић, С. Ковачевић-Перић, *op. cit.*, 49.

²⁵ Љ. Јовановић, *Појам и врсте умишљаја*, Зборник Правног факултета у Нишу, 1975, 131.

²⁶ З. М. Ивошевић, М. З. Ивошевић, *Коментар Закона о раду*, Београд, 2021, 410.

радних обавеза-дисциплине, поступак, санкције, поступак по жалби, застарјелост и упис дисциплинских санкција у кадровску евиденцију, док то није случај код Закона о раду.²⁷

Према садашњем нормативноправном стању, законски оквир прописује 5 лакших повреда дужности и 21 тежу повреду дужности.²⁸ Оно што чини специфичним ове повреде службене дужности, јесте свакако члан 137 став 5, који прописује да лакша повреда дужности из радног односа је: повреда кодекса понашања службеника која није обухваћена неком од повреда дужности из радног односа предвиђених овим или посебним законом.²⁹ Ова законска одредба оставља правни вакуум и ингеренције да орган локалне самоуправе предвиди и неке нестандартне повреде дужности које би се могле оквалификовати као лакше и да притом казни запосленог у износу до 20% од плате предвиђене за претходни мјесец. У прилог овој чињеници иде свакако и члан 196 став 2, гдје кодекс понашања службеника и намјештеника у име послодавца доноси Скупштина локалне самоуправе, која је признаћемо, политичко тијело и представници истог нису запослена лица локалне самоуправе. Тако долазимо у један апсурд, гдје лица која не одговарају дисциплински (одборници-бирани лица) одлучују због чега и којих повреда радних обавеза/дисциплине ће запослени дисциплински одговорати.³⁰

VI ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК

Оно што заправо и раздваја и чини највише особену разлику између општег режима радних односа и посебних режима радних односа јесте свакако *поступак*.³¹ То је процесни елемент који ова два облика раздваја у двије посебне колоне. Ако би карактерисали ова два облика и тражили заједничку тачку докле се они спајају или докле су слични то је свакако моменат покретања дисциплинског поступка, гдје се ова два режима рачвају.

Своју пуноћу и правну утемељеност дисциплинска одговорност може једино остварити преко законито спроведеног дисциплинског поступка. Законит поступак биће онај који се спроводи у пуном законском квалитету и квантитету, а све у складу са важећим законским и подзаконским правилима.

²⁷ Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017-одлука УС 113/2017 и 95/2018.

²⁸ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, чл. 137-138.

²⁹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 137 став 5.

³⁰ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 196.

³¹ Док нпр. у општем режиму радних односа у Црној Гори Закон о раду предвиђа детаљнију уређеност дисциплинске одговорности. Виђети више: Закон о раду Црне Горе, *Сл. лист ЦГ*, бр. 74/2019, 8/2021, 59/2021, 68/2021 и 145/2021, члан 144-157.

Непоштовање обавеза које су законом предвиђене у поступку утврђивања дисциплинске одговорности за последицу ће имати незакониту дисциплинску одлуку, без обзира на испуњеност материјалноправних елемената.³² Дисциплински поступак јесте објективан и непристрасан процес који даје могућност другој странци да се изјасни и самим тим се остварује основно начело на којем и почива, а то је *audiatur et altera pars*. Дисциплински поступак се мора спровести према начелима, а то су: начело законитости, једнакости, хитности, одбране, претпоставке невиности.

Дисциплински поступак покреће послодавац, на сопствену иницијативу или на предлог лица које је непосредни руководиоца службенику. Поступак се покреће писменим закључком, који се доставља службенику и на који жалба није допуштена. Службеник који сазна за учињену повреду дужности из радног односа може послодавцу да поднесе иницијативу за покретање дисциплинског поступка. Против службеника на положају дисциплински поступак покреће и води орган надлежан за његово постављање. Против решења којим је службенику на положају изречена дисциплинска мера жалба није допуштена, али може да покрене управни спор.³³

Послодавац води дисциплински поступак, одлучује о дисциплинској одговорности и изриче дисциплинске мере. Послодавац може да образује дисциплинску комисију од три члана да у његово име води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности.³⁴ Послодавац је дужан да образује дисциплинску комисију да у његово име води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности у случајевима теже повреде дужности из радног односа.³⁵ Законодавац је оваквим прописима хтио да појача и институционализује дисциплинску комисију као један независан и непристрасан орган који ће спровећи овај поступак обезбједити да се утврди и идентификује право чињенично стање. Поступак руковођења, гласања и одлучивања детаљније се уређује унутрашњим правилницима и уредбама. По правилу у дисциплинској комисији требало би да раде високостручни запослени-службеници који ће на један строго професионалан и стручан начин да руководе поступком.

Као најважнија процесна радња у току дисциплинског поступка јесте свакако усмена расправа. Расправа, као процесни инструмент, дозвољава лицу које се дисциплински терети да изнесе одбрану, на какав ће начин изнјети исту све зависи од конкретног његовог држања према поступку. Одбрана може бити

³² В. Симовић-Звицер, *Коментар Закона о раду*, Подгорица, 2020, 352.

³³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 139-140.

³⁴ Док се *lex specialis* законима предвиђа да одлучивање у органу управе, као и у било ком другом органу, може бити засновано на колективном или инокосном принципу. З. Лончар, *Овлашћено службено лице у управном поступку*, Правни живот бр. 10, 2017, 301.

³⁵ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 141.

лична или стручна, преко овлашћеног заступника, коју ће исти изложити писмено или усмено на усменој расправи. Најважнија радња у току усмене расправе је сачињавање записника који у судском поступку представља доказ, а о чијој законитости брину чланови комисије. Важно је нагласити да исти мора бити потписан од стране свих чланова комисије. Неуредно достављање позива за усмену расправу представља битну повреду правила поступка и један од разлога за поништавање рјешења којим се одлучивало о одговорности службеника. Расправа није обавезујући процесни елемент, стога иста може да се одржи и без присуства службеника.

Дисциплинска комисија доноси рјешење већином гласова укупног броја чланова, осим када је другачије прописано. Када је број гласова подјелењен одлучује глас предсједника комисије, који по правилу гласа последњи и самим тим спријечава утицај на друге чланове комисије. Решење се обавезно саставља у писаном облику, садржи увод, диспозитив, образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног службеног лица и печат органа или други вид потврде о аутентичности.³⁶

Покретање дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарјева протеком једне године од извршене повреде, а за теже повреде протеком двије године од извршене повреде. Вођење дисциплинског поступка за лакше повреде дужности застарјева протеком једне године од покретања дисциплинског поступка, а за теже повреде дужности протеком две године од покретања дисциплинског поступка. Застарелост не тече док дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства службеника, за време трајања управног спора, односно судског поступка у вези са спроведеним дисциплинским поступком и изреченом дисциплинском мером или из других оправданих разлога.³⁷

VII ДИСЦИПЛИНСКЕ САНКЦИЈЕ/МЈЕРЕ

Дисциплинска санкција се може дефинисати као врста правне санкције утврђена законом или другим општим актом, коју изриче надлежни дисциплински орган у дисциплинском поступку против запосленог, који својом кривицом учини повреду радне обавезе, дисциплине понашања, а чије се последице огледају у ограничавању или одузимању одређених права.³⁸ Редовно се изриче после спроведеног дисциплинског поступка. Санкције као продукт одговорности су најбољи барометар стања у стварним односима друштва, односно одређених организација. Оне су производ нужног захтјева

³⁶ Закон о општем управном поступку, *Сл гласник РС*, бр 18/2016 и 95/2018, члан 141.

³⁷ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 142.

³⁸ С. Ковачевић-Перић, Г. Обрадовић, *Легитимност новчане казне као дисциплинске санкције*, *Право и привреда*, бр. 10, 2014, 8; Б. Шундерић, *Радно право*, Београд, 2010, 53;

за обезбјеђењем функционисања организација, исто тако и акт превенције.³⁹ Као што важи начело легалитета за предвиђеност повреда радних обавеза/дисциплине, тако важи и за санкције и не може се изрећи санкција која није у складу са законом или другим важећим прописима и уколико није у складу са учињеном повредом. У том погледу, правна сигурност интегрисе извесност као нужну правну последицу одређених аката и радњи, што директно утиче и на сам поступак одлучивања.⁴⁰

Дисциплинским кажњавањем ишло се у корак за савременим локалним самоуправама, које су стварајући данас добре стандарде и примјере функционисања заправо и постигле успјешним регулисањем унутрашњих односа, самим тим и питање дисциплинске одговорности. Дисциплинске санкције/мјере за повреду радних обавеза/дисциплине у локалној самоуправи могу бити двојаке, а то су санкције/мјере за: лакше повреде и теже повреде.⁴¹ Дисциплинску санкцију/мјеру у дисциплинском поступку изриче дисциплинска комисија када службенику рјешењем констатује повреду радне обавезе.

Оно што значајно утиче на висину и врсту санкције/мјере, јесу свакако објективне и субјективне околности, степен одговорности и тежина учињене повреде радне обавезе. Такође, чињеница која утиче на врсту и висину санкције јесте то да ли је запослени повратник у повреди радних обавеза, о чему постоји евиденција у кадровском листу. Оно што је веома важно нагласити овдје је чињеница да законодавац није детаљно регулисао начин дисциплинског кажњавања санкцијама/мјерама, конкретно речено број дисциплинских санкција не прати број повреда радних обавеза. Међутим, овај потенцијални проблем у пракси може бити предмет баш оних нежељених ефеката, гдје би имали ситуацију да одређене политичке структуре које су заступљене у одређеним органима локалне самоуправе ово користе као

³⁹ Ч. Богичевић, *Неки општи аспекти утицаја санкција на радне односе и статус радника*, Гласник Правног факултета у Крагујевцу, 1991, 195.

⁴⁰ Т. Ковачевић, *Актуелне тенденције у развоју радног права*, Зборник радова Копаоничке школе природног права, бр. 4, 2021, 171.

⁴¹ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, чл 145. «За лакше повреде дужности из радног односа службенику може да се изрекне новчана казна до 20% његове основне плате, за месец у коме је новчана казна изречена. За теже повреде дужности из радног односа службенику може да се изрекне: 1) новчана казна од 20% до 30% његове основне плате за месец у коме је новчана казна изречена, у трајању до шест месеци; 2) одређивање нижег коефицијента у распону до почетка непосредно нижег платног разреда, који не може бити нижи од почетног коефицијента звања чије послове службеник обавља, према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; 3) забрана напредовања од четири године; 4) премештај на радно место у непосредно ниже звање уз одређивање коефицијента према закону којим се уређују плате у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе; 5) престанак радног односа».

предмет обрачуна са политичким противницима и неистомишљеницима, гдје би дисциплинско кажњавање изгубило у бити превентивни карактер. Законодавац је испустио тренутак да једним ставом, као што би било обавезно доношење Правилника о кажњавању за ову врло осјетљиву егзистенцијалну материју регулише и стави под додатну заштиту.

Службеник против кога је покренут кривични поступак због кривичног дјела учињеног на раду или у вези са радом или дисциплински поступак због теже повреде дужности може бити удаљен са рада до окончања кривичног, односно дисциплинског поступка, ако би његово присуство на раду штетило интересу послодавца или ометало вођење дисциплинског поступка. Састоји се у удаљењу запосленог са рада, чиме се запосленом онемогућава да извршава рад, а самим тим и да заради.⁴² Рјешење о удаљењу с рада доноси послодавац или дисциплинска комисија, у зависности од тога ко води дисциплински поступак.

Рјешење о удаљењу с рада службеника на положају доноси орган надлежан за његово постављање и исто се опозива по службеној дужности или на предлог службеника, ако престану разлози због којих је донесено. На поменуто рјешење службеник може да изјави жалбу у року од пет дана од дана пријема истог, док жалба не одлаже извршење рјешења. Надлежност да поступи по жалби припада Жалбеној комисији која је дужна да одлучи по жалби у року од пет дана. На рјешење о удаљењу с рада службеник на положају нема право жалбе, али може да покрене управни спор.⁴³

Можемо разликовати двије врсте удаљења службеника са рада и то: факултативно и обавезно. Обавезно удаљење са рада је изричито прописано законом, што значи да послодавцу није остављена могућност да сам врши процјену да ли неког запосленог удаљити са рада или не. За разлику од овог удаљења, факултативно удаљење даје могућност послодавцу да сам донесе одлуку да ли ће неког запосленог удаљити са рада или не. Уписивање у кадровску евиденцију дисциплинских казни је поступање надлежног органа по службеној дужности у циљу унапређења и евиденције истих. Овај поступак је доста значајан из разлога што знатно утиче на будуће/потенцијалне учиниоце дисциплинских дјела да исто не учине, из разлога могућег спречавања у даљем напредовању или пак, спречавања приликом новог запошљавања. Друга важност уписивања санкција/мјера у кадровску евиденцију јесте битан параметар приликом поновног дисциплинског кажњавања, уколико већ постоје уписане санкције/мјере, гдје се запослено лице третира као повратник у дисциплинском дјелу.

Након рјешења од стране послодавца/органа локалне самоуправе о дисциплинском кажњавању запосленог локалног службеника, истом стоје на

⁴² I. Wadderburn, *The Worker and the Law*, London, 1983, 196.

⁴³ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, члан 147-148.

располагању три (један, уколико је службеник на положају) механизма заштите својих права, а то су: жалба, иницијатива и (тужба).

VIII ЗАКЉУЧАК

Као што смо навели у току рада, запослени у локалној самоуправи нису сва лица која су у радном односу, па стога бирања и постављена лица се не могу сматрати запосленима локалне самоуправе. Дисциплинску одговорност, као један од видова правне одговорности по којој могу одговарати запослени локалне самоуправе, чини специфичном у односу на друге одговорности чињеница да дисциплински може једино одговарати лице које је запослено, тј. лице које је у односу субординације. Доношењем етичког кодекса понашања локалних службеника (та је обавеза предвиђена чланом 196 Закона) проширује се опус и ингеренције надређеног за дисциплинско кажњавање за лакше повреде службене дужности. Како дисциплинске санкције нису стриктно везане за одређена дисциплинска дјела или у супротном, број дисциплинских санкција не прати број дисциплинских дјела, мора се водити рачуна да дисциплинско кажњавање не изгуби карактер превентивног дјеловања и да не постане предмет злоупотребе.

Како је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе једно право освјежење у дефинисању права, обавеза и одговорности запослених у локалној самоуправи, тако исти има и одређене правне пропусте, који се односе конкретно на предметну материју. Међутим, важно је нагласити да је постигнут циљ овим законом, а то је повећани број степеница/филтера кроз које пролази рјешење којим се одлучује о правима, обавезама и одговорностима. То је оно што је најважније што је овај посебни режим радних односа који се односе на запослене локалне службенике приближило државним службеницима у радноправном положају, а свакако одвојило од општег режима радних односа. Важност цјелокупног процеса утврђивања дисциплинске одговорности и посебне пажње законодавца јесте то да је дисциплинско кажњавање питање егзистенцијалног карактера и исто може имати далекосежне последице по учиниоца. Стога, не треба занемарити чињеницу на коју указује и сам професор Шундерић и то, да је дисциплинско кажњавање превентивног карактера, а не репресивног.

Rajko Raonić*

**DISCIPLINARY RESPONSIBILITY AND SANCTIONS OF
LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES
- theoretical and positive legal frameworks -**

Summary

The topic of the paper is the responsibility arising from the employment relationship and a detailed elaboration of what constitutes it from a theoretical and legal aspect. In order to approach the topic in a comprehensive way, it is necessary to define who the actual employees are and who the lex specialis law for this matter recognizes as an employee of local self-government. Namely, the local apparatus or local self-government as the employer of a large number of people/employees today, drew its internal organization from the Law on Employment in State Bodies and the Labor Law until 2016 until the adoption of the Law on Employees in Autonomous Provinces and Local Self-Government Units. By passing the already mentioned law, employees in autonomous provinces and local self-government units raise their rights, obligations and responsibilities to the rank of civil servants, and as far as legal coverage is concerned, they stand side by side with civil servants. The law in question was influenced by many legal texts, but the most dominant was the influence of the Law on Civil Servants. Such a fact is not surprising, because from everything presented, the attitude and course of the legislator is clear, which is to bring local self-government/organs, employees and everything related to those two constitutive elements closer to the European family of local self-governments. This intention was partially succeeded by the adoption of such a legal text, but the question remains whether every person employed in a local self-government is actually an employee of the local self-government.

Key words: *local self-government; local official; disciplinary procedure; disciplinary action; disciplinary responsibility; disciplinary sanctions.*

* Trainee in the Administrative court of Montenegro.

Александра Муласмајић*

Прегледни научни чланак
УДК: 349.22:769-05
DOI: 10.46793/GP.1401.67M

СПЕЦИФИЧНОСТ РАДНОГ ОДНОСА СПОРТИСТА У ОДНОСУ НА ОПШТИ РЕЖИМ РАДНИХ ОДНОСА

Рад примљен: 19. 10. 2022.

Рад прихваћен за објављивање: 16. 06. 2023.

Радни однос спортиста представља специфичну врсту радног односа која се јавља у нашем законодавству. У раду су приказане карактеристике радног односа спортиста које га издвајају у односу на остале; посебна пажња је посвећена битним карактеристикама радног односа овакве врсте делатности. Једна од карактеристика огледа се у искључивом закључењу уговора на одређено време. Спортска делатност захтева од спортисте да кроз радни однос покаже свој максималан физички учинак, а који кроз године опада, што представља један од разлога постојања уговора на одређено време. Специфичност радног односа спортиста огледа се и по питању зараде, која се остварује пре оствареног радног учинка. Радно време, одмори и одсуства прилагођавају се режиму спортских такмичења и приредби. Једностранни раскид уговора, за разлику од осталих режима радних односа код професионалног спортисте, повлачи за собом дисциплинске санкције и накнаду штете. Добровољност и искључење јавности такође представљају специфичност овакве врсте радног односа.

Кључне речи: *радни однос, уговор о раду, спортиста, спортска организација, Закон о спорту.*

I УВОД

Готово да не постоји човек који на неки начин није био у контакту са спортском делатношћу. За разлику од стандардних радних односа, спорту као делатности се посвећује много већа пажња због саме његове природе, која се огледа у бројној публици која га прати. Спортска такмичења су имала локални значај све до појаве радија и телевизије. Са првим медијским преносима,

* Сарадник на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, amulasmajc@jura.kg.ac.rs.

спортска такмичења престају да буду локалног карактера и постају глобални феномен.¹

Спорт је делатност од посебног значаја за Републику Србију.² Иако не постоји јасна дефиниција спорта, према Европској спортској повељи: „спорт представљају сви облици физичке активности који, кроз неорганизовано или организовано учешће, имају за циљ изражавање или побољшавање физичке спремности и менталног благостања, стварање друштвених односа или постизање резултата на такмичењима свих нивоа“.³ Субјекти овакве врсте пословне делатности остварују велики профит што за последицу има потребу за његовим правним регулисањем. Спортска организација и спортиста законском регулативом имају призната одређена права и одговорности која произилазе из спортске делатности. Мотиви држава да интервенишу у спортским односима и да правним нормама уреде функционисање спортског система и одвијање спортских активности налазе се пре свега у потреби за успостављањем и очувањем стабилног државног поретка у коме сви грађани могу унапред да сагледају своја права и обавезе, уз истовремено пружање правне заштите неометаном, правилном и савесном обављању друштвених делатности и активности, међу које се убраја и спорт.⁴

Право на рад спортиста представља субјективно право предвиђено објективним егзистирајућим правом које проистиче из Уставом гарантованог општег права на рад,⁵ које припада сваком лицу у складу са законом и другим прописима. У нашем правном систему примарни основ којим се регулише право професионалних спортиста на рад је Закон о спорту, са супсидијарном применом Закона о раду.⁶

Радни однос професионалних спортиста садржи у себи права и одговорности која имају и лица у осталим радним односима, међутим неки од битних елемената радних односа садрже одређене специфичности, што овакву врсту радног односа сврстава у оне *sui generis*. Последица груписања овакве делатности у специфичну огледа се у природи спорта, који од професионалних спортиста захтева одређене биолошке компоненте, које су неопходне да постоје како би могао да се оствари радни учинак. Из тога произилази да оваква врста делатности има одређени рок трајања за професионалног спортисту, што га онемогућава да цео радни век проведе у њој, док за остала запослена лица у

¹ В. Обрадовић, *Менаџмент у спорту*, <https://www.akademijafudbala.com/StudOdsek/Literatura/Menadzment%20u%20sportu.pdf>, датум посете: 07. 05. 2022.

² Закон о спорту (ЗС), *Службени гласник РС*, бр. 10/2016, чл. 2.

³ Европска спортска повеља, доступно на: <https://www.cok.me/images/dokumenta/Ostalo/EVROPSKA-SPORTSKA-POVELJA.pdf>. датум посете: 07. 05. 2022.

⁴ Д. Шупут, *Спортско право у Сједињеним Америчким Државама*, у: Увод у право САД (ур. Ј. Ђирић), Београд, 2008, 348.

⁵ Устав Републике Србије (Устав), *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021, чл. 60.

⁶ З. М. Радловић, *Радни однос спортиста*, Београд, 2012, 11.

стандардним радним односима ово није случај. О осталим специфичностима овакве врсте делатности биће више речено у наставку текста.

II ЗАСНИВАЊЕ РАДНОГ ОДНОСА СПОРТИСТА

Основну категорију радног права представља радни однос. Карактеристика радног односа јесте да је он увек правни однос који се успоставља између субјектата радног односа, конкретно запосленог и послодавца. Радни однос се може засновати само уколико је у складу са законским прописима који садрже одредбе које га регулишу. У том смислу, примењују се одредбе Закона о раду⁷, Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености⁸, као и други посебни закони којима се регулишу радни односи.⁹ Као специфична врста правних односа поводом рада, радни односи диферирају радно право од других грана права, које се такође баве појединим облицима правних односа поводом рада (грађанско, привредно, управно и друге гране права).¹⁰

Законом о раду су прописани услови које је неопходно испунити како би једно лице могло да заснује радни однос. Према члану 24. Закона о раду општи услов за заснивање радног односа су навршене године живота. Радни однос може да се заснује са лицем које има најмање 15 година живота и испуњава друге услове за рад на одређеним пословима утврђене законом, односно правилником о организацији и систематизацији послова. Посебан услов који се наводи Законом о раду јесте само степен стручне спреме, док је послодавцу дата могућност да пропише и друге услове који су неопходни да се испуне за заснивање радног односа у зависности од потреба рада.

Радни однос се заснива уговором о раду који закључују послодавац и запослени. Потписивањем уговора од стране послодавца и запосленог лица долази до закључивања уговора о раду. Према члану 31. Закона о раду уговор о раду може да се закључи на неодређено и одређено време, уколико није утврђено време уговором, сматра се да је закључен уговор на неодређено време. Из законског прописа може се видети да код општег режима радног односа уговор о раду на неодређено време представља правило, док када је у питању уговор на одређено време он представља изузетак и предвиђен је само за посебне случајеве који су регулисани законом.

⁷ Закон о раду (ЗР), *Службени гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење.

⁸ Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 36/2009, 88/2010, 38/2015, 113/2017, 113/2017 - др. закон и 49/2021.

⁹ Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Радно право са елементима социјалног права*, Београд, 2020, 114.

¹⁰ П. Јовановић, *Радно право*, Београд, 2003, 34.

Спортска индустрија је савршена лабораторија за истраживање тржишта рада.¹¹ Спорт као делатност садржи доста обележја која имају и лица у класичном радном односу, с друге стране, у себи прожима и бројне специфичности које га на неки начин сврставају у посебан тип радног односа. Значајне разлике огледају се по питању битних елемената радног односа.

Законом о спорту у члану 10. ст. 2. је наведено да се права, обавезе и одговорности спортиста уређују законом, спортским правилима надлежног националног спортског савеза, колективним уговором, правилником о раду (кад није закључен колективни уговор код послодавца) и уговором о раду између спортисте и спортске организације.

Спортиста и спортска организација представљају субјекте радног односа. Спортске организације, стручна и друга удружења и савези у одређеној области спорта који су уписани у надлежни регистар и испуњавају услове за обављање спортских активности и делатности прописане Законом о спорту удружују се у националне спортске савезе за области спорта.¹² Потписивањем уговора о раду од стране наведених субјеката се заснива радни однос. Према Закону о раду уговор о раду садржи: назив и седиште послодавца, име и презиме запосленог, место пребивалишта, односно боравишта запосленог лица, врсту и степен стручне спреме запосленог, врсту и опис послова које запослени треба да обавља, место рада, начин заснивања радног односа (неодређено или одређено време), трајање Уговора о раду на одређено време и његов основ заснивања, дан почетка рада, радно време (пуно, непуно или скраћено), новчани износ основне зараде и елементе за утврђивање радног учинка, накнаде зараде, увећане зараде и друга примања запосленог, рокове за исплату зараде и других примања на која запослени има право, позивање на колективни уговор, односно Правилник о раду Спортског савеза Србије¹³, трајање дневног и недељног радног времена. Како би се спречила раширена пракса постојања „тајних уговора“ између спортисте и спортске организације, Законом о спорту је прописано да се уговор између спортисте и спортске организације закључује у писаној форми и оверава у складу са законом.¹⁴

Специфичност ове врсте делатности је у томе што за разлику од осталих уговора код којих је уговор на неодређено време правило, код спорта уговор о раду се заснива на одређено време. Професионални спортиста заснива радни однос са спортском организацијом закључењем уговора о раду, на одређено време, најдуже до пет година. По истеку овог периода професионални спортиста

¹¹ M. Barry, J. Skinner, T. Engelberg, *Employment Relations in Sport*, Cheltenham, UK, 2016, 13.

¹² Статут Спортског савеза Србије, члан 15., доступно на: <https://sportskisavezsrbije.rs/wp-content/uploads/2021/02/STATUT-SSS-2018-godina-1.pdf>, датум посете: 27. 04. 2022.

¹³ Правилник о раду Спортског савеза Србије, доступно на: <https://sportskisavezsrbije.rs/pravilnici-i-poslovnici/>, датум посете: 27. 04. 2022.

¹⁴ Н. Ђурђевић, *Закључење уговора између спортиста и спортских организација према Закону о спорту Републике Србије из 2016.*, у: Савремени правни промет и услуге (ур. М. Мићовић), Крагујевац, 2018, 355.

може поново да закључи уговор са истом или другом спортском организацијом. Прекиди рада краћи од 30 дана не утичу на трајање радног односа.¹⁵

Разлог заснивања радног односа на одређено време као правило иде у интерес и спортском савезу, а и професионалном спортисти. Самим тим што се уговор може поново закључити са истом спортском организацијом након протеча периода од пет година, долази се до тога да професионални спортиста не посустаје, већ да константно напредује и доказује своје квалитете како би наставио са радом у спортској организацији. Константно напредовање, улагање у себе, своје квалитете, напредовање у каријери, омогућава му да касније буде примљен у боље клубове. Спортска делатност изискује од професионалног спортисте да буде здрав, виталан, јак, са пуном кондицијом и тежњом ка постизању максималног физичког учинка, како би спортској организацији доносио победе и профит. Међутим, кроз године долази до опадања наведених квалитета који су битни за спортску делатност, што је још један од разлога због чега се у овој делатности не закључује уговор на неодређено време.

Оно што се може видети јесте да радни однос професионалних спортиста, по дефиницији, представља атипични облик рада који не омогућава испуњење целокупног радног века професионалног спортисте овим видом радног ангажовања. Ово се дешава како због биолошког ограничења, тако и због саме природе спортског радног ангажовања, које подразумева сталну динамику условљену неизвесношћу постизања спортских резултата и спортским маркетингом, чији је важан саставни део прелазак спортиста из једне у другу спортску средину.¹⁶

Још једна разлика у односу на Закон о раду јесте та да, према општем правилу, уколико послодавац са запосленим не закључи уговор о раду, сматра се да запослени заснива радни однос даном ступања на рад, док таква могућност не постоји у Закону о спорту. Спортска организација ће се новчано казнити уколико са спортистом који се професионално бави активностима у тој спортској организацији не закључи уговор о раду.¹⁷ Заступник спортске организације је дужан да са спортистом који заснива радни однос закључи уговор о раду пре ступања на рад и да га пријави организацији обавезног социјалног осигурања, у складу са законом.¹⁸ То значи да професионални спортисти остварују право како на старосну,¹⁹ тако и на инвалидску пензију

¹⁵ ЗС, чл.13, став 1. и 2.

¹⁶ З. М. Радуловић, *op. cit.*, 54.

¹⁷ С. Маркота, *Уговор о бављењу спортом*, <https://ipf.rs/ugovor-o-bavljenju-sportom-4/>, датум посете: 19. 04. 2022.

¹⁸ Н. Ђурђевић, М. Мићовић, З. Вуковић, *Уговори у спорту*, Крагујевац, 2014, 97.

¹⁹ Закон о пензијском и инвалидском осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 34/2003, 64/2004 - одлука УСРС, 84/2004 - др. закон, 85/2005, 101/2005 - др. закон, 63/2006 - одлука УСРС, 5/2009, 107/2009, 101/2010, 93/2012, 62/2013, 108/2013, 75/2014, 142/2014, 73/2018, 46/2019 - одлука УС, 86/2019 и 62/2021.

која произилази из самог рада. Права, обавезе и одговорности које произилазе из радног односа, спортиста, као и остала лица у радном односу, остварује даном почетка рада у спортској организацији.

Када су у питању малолетна лица, Законом о раду у члану 25. прописано је да она уживају посебну заштиту, приликом закључивања уговора о раду са спортском организацијом. Наиме, таква лица могу потписати уговор о раду само уз писмену сагласност родитеља, усвојиоца или старатеља. Закон о раду им пружа посебну заштиту тако што ограничава малолетна лица на ступање на рад - то је могуће само уколико такав рад не угрожава њихово здравље, морал и образовање, односно ако такав рад није забрањен законом. У члану 10. ст. 6. Закона о спорту је прописано да уговор са спортистом који нема потпуну пословну способност може пуноважно да се закључи само на основу претходно утврђене здравствене способности спортисте који нема потпуну пословну способност и то од стране надлежне здравствене службе или завода надлежног за спорт и медицину спорта. Осим за малолетна лица, здравствено праћење је неопходно за спортисте свих узраста јер Спортска организација мора бити организована тако да је обезбеђено стално медицинско праћење свих спортиста регистрованих за спортску организацију.²⁰

III ЗАРАДА ПРОФЕСИОНАЛНИХ СПОРТИСТА

Зарада у општем режиму радног односа настаје као резултат обављеног рада запосленог лица. Дакле, зарада представља циљ коме запослени тежи приликом обављања рада, неопходно је да је тај рад заиста остварен, односно да је запослено лице остварило свој одређени радни учинак на радном месту које је предвиђено уговором о раду. С друге стране, зарада уједно представља и последицу која наступа након оствареног рада.

Спорт представља изузетно профитабилну делатност.²¹ Када су у питању професионални спортисти зарада се знатно разликује од осталих запослених лица. Законом о спорту у члану 13. ст. 4. је регулисано да послодавац, у конкретном случају спортска организација, уговором о раду са професионалним спортистом утврђује зараду и друга примања, што је готово исто као и код осталих радних односа. Међутим, за разлику од осталих лица у радном односу, зарада код професионалног спортисте се може добити одмах након потписивања уговора о раду. Наиме, запослени није фактички извршио

²⁰ Правилник о ближим условима за обављање спортских активности и спортских делатности, члан 12, став 1., доступно на: <https://www.mos.gov.rs/storage/2021/02/o-blizim-uslovima-za-obavljanje-sportskix-aktivnosti-i-sportskix-delatnosti.pdf>, датум посете: 19. 04. 2022.

²¹ Б. Урдаревић, С. Н. Андоновић, *Поједина статусна и радноправна питања електронског спорта у Републици Србији*, у: *Култура полиса*, Крагујевац, 2021, 193.

рад, а зараду је остварио, што се коси са самом дефиницијом зараде која представља „новчану компензацију за извршени рад“.²²

Посматрано историјски, спорт је у почетку био извор забаве и спортисти су се бавили спортом искључиво из љубави и ентузијазма према њему, међутим, кроз протек година, из аспекта лица која се баве овом врстом делатности, спорт представља нешто сасвим друго. Професионални спорт се у нашем времену убрзано креће у правцу потпуне комерцијализације искључиво зарад профита и представља високопрофитабилну пословну делатност вредну више десетина милијарди долара на годишњем нивоу.²³

Примања која остварују професионални спортисти код послодавца – спортске организације се, по правилу, састоје од три кумулативно дата дела: 1. дела који спортиста прима одједном или ређе, у ратама, приликом потписивања уговора – тзв. „износ који се добија за потпис уговора“; 2. премија које професионални спортиста добија у зависности од спортских резултата који се остваре; 3. редовних оброчних износа који су уговором гарантовани професионалном спортисти независно од других околности.²⁴

Из претходно наведеног може се закључити да се зарада као битан елемент радног односа у великој мери разликује када је у питању спортска делатност. Зарада која настаје као последица радног односа код професионалног спортисте се остварује пре самог ступања на рад, већ приликом потписивања уговора. Када су у питању класични радни односи постоји могућност да послодавац унапред исплати зараду запосленом лицу, али се то у пракси ретко јавља. У случају неиспуњења радног учинка који је предвиђен уговором, па и уколико је до тога дошло као последица више силе, послодавац има право на повраћај зараде.

Међутим, када су у питању професионални спортиста и спортска организација, због њихове специфичности по питању обележја зараде, спортска организација не би имала право на повраћај уколико је у питању виша сила. Зарада коју исплаћује спортска организација приликом потписивања уговора настаје као последица очекивања организације да ће лице са којим је потписан уговор да постигне жељене резултате и на тај начин допринесе профиту послодавцу – спортској организацији. Спортска пракса одавно познаје често енормна новчана давања спортисти који прелази у неки клуб и која су неретко и главни мотив зашто он то чини.²⁵ Професионални спортиста има свест да ће му спортска (радна) каријера трајати знатно краће од законом предвиђеног радног века, као последица тога он има основну тежњу да постигне што већу накнаду приликом потписивања уговора, са тенденцијом да преко тог

²² Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, 173.

²³ З. Вуковић, *Садржина уговора о раду са тренером у спорту*, у: XXI век - век услуга и услужног права (ур. М. Мићовић), Крагујевац, 2016, 94.

²⁴ З. М. Радуловић, *op. cit.*, 37.

²⁵ Н. Ђурђевић, М. Мићовић, З. Вуковић, *op. cit.*, 102.

једнократног давања послодавца обезбеди себи егзистенцију у што дужем року, односно оствари што већу зараду.²⁶

Спортска организација као послодавац има знатно већи ризик од осталих послодаваца из радног односа. Да ли ће се остварити циљеви који су предвиђени уговором зависи од спремности и могућности професионалног спортисте да оствари наведене резултате, из чега произилази да су уговори у спорту алеаторни уговори, што представља још једну разлику од уговора о раду у класичном радном односу, који спада у врсту комутативних уговора. Код уговора о раду познате су чинидбе уговорних страна и у погледу вредности чинидаба уговорних страна не сме да постоји неизвесност.²⁷

IV РАДНО ВРЕМЕ, ОДМОР И ОДСУСТВА ПРОФЕСИОНАЛНИХ СПОРТИСТА

Радно време представља временски период у коме запослени има право и обавезу да ради. Законом о раду је прописано трајање пуног радног времена од 40 часова недељно. Уставом је у чл. 60 прописано да сва лица која се налазе у радном односу имају права на одморе и одсуства, како би могли ефективно да обављају рад који се од њих захтева. Лице које се налази у радном односу се не може одрећи права на одмор, нити га може пренети на друго лице. Дневни, недељни и годишњи одмор представљају Уставом гарантовано право које има свако лице из радног односа.

Закон о раду разликује следеће врсте одмора: 1) одмор у току дневног рада, 2) дневни одмор, 3) недељни одмор и 4) годишњи одмор. Одмор у току дневног рада може трајати 15 минута, 30 минута и 45 минута, у зависности од сати које запослено лице проведе на раду. Дневни одмор траје најмање 12 часова непрекидно у оквиру 24 часа, док недељни одмор, који представља одмор између две узастопне недеље траје најмање 24 часа. Када је у питању годишњи одмор, Законом о раду је предвиђено његово најмање трајање 20 радних дана.

Законом о спорту у члану 31. је предвиђено да се радно време, одмори и одсуства и друга права и обавезе спортског стручњака према организацији у области спорта прилагођавају режиму спортских припрема, односно такмичења. На основу наведене законске одредбе, може се закључити да код лица која се налазе у радном односу у области спорта не морају да важе одредбе Закона о раду које се односе на одморе и одсуства. Специфичност ове врсте радног односа је у томе што постоје спортска такмичења која могу трајати и за време празника, па тако професионални спортиста нема право да одсуствује са рада у том периоду. Послодавац, у конкретном случају спортска организација, може да захтева од спортисте да ради и дуже од осмочасовног

²⁶ З. М. Радуловић, *op. cit.*, 39.

²⁷ Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, 91.

радног времена када су у питању спортске припреме и остале обавезе које произилазе из овакве врсте специфичног радног односа.

V ДОБРОВОЉНОСТ И ИСКЉУЧЕЊЕ ЈАВНОСТИ

Добровољност, заједно са личним обављањем рада, плаћеношћу и субординацијом спада у битне елементе радног односа. Радни однос је увек облик добровољног вршења рада. Приликом заснивања радног односа најпотпуније се примењује начело добровољности.²⁸

Приликом заснивања радног односа, односно потписивањем уговора о раду између професионалног спортисте и спортске организације начело добровољности се увек примењује. Лице добровољно ступа у радни однос, а дужност спортске организације је да га пре потписивања уговора обавести о правима, обавезама и одговорностима које произилазе након потписивања уговора о раду, односно ступањем на рад, како се не би нарушило наведено начело. Када говоримо о радном односу спортиста питање добровољности је дискутабилно. Специфичност добровољности код радног односа спортиста огледа се у великом утицају воље и овлашћења одређених лица над професионалним спортистом. Узимајући то у обзир, радни однос у спорту се може окарактерисати као „билатерални монопол“ где преговарачка моћ за играче мањег ранга припада клубовима,²⁹ док најквалитетнији играчи могу имати неку врсту преговарачке моћи. Спортске организације, спортска удружења, организатори спортских приредби дејствују као специфични, надређени чиниоци чија овлашћења иду све до могућности спречавања наступа спортисте (нпр. за другу спортску екипу за време трајања уговорне обавезе, у случају повреда такмичарско-спортских правила), чиме се доводи у питање најпре поступање по сопственој вољи и даље, реализација његовог права на рад.³⁰

У врхунском спорту све је испланирано, припремљено и организовано, до најситнијих детаља. Професионални спортиста изгледа као део перфектне машинерије. Он више не вежба одређену радњу, него вежба себе у изолованом простору опремљеном видео камерама, да би му та радња „ушла у крв, месо и душу“. Његова воља постаје секундарна. Много је важније шта хоће клуб, тренер, гледаоци, мас-медији.³¹

Специфичност која се јавља код радног односа спортиста јесте искључење јавности приликом заснивања радног односа. Када је у питању општи режим радних односа, најчешћа пракса послодавца јесте оглашавање у јавности да постоји слободно радно место и могућност заснивања радног односа, међутим

²⁸ Р. Брковић, Б. Урдаревић, *op. cit.*, 82.

²⁹ М. Barry, J. Skinner, T. Engelberg, *op. cit.*, 5.

³⁰ З. М. Радуловић, *op. cit.*, 42.

³¹ Н. Ђурђевић, *Спортске приредбе, правне обавезе и имовинска одговорност организатора*, Крагујевац, 1994, 13.

када су у питању радни односи спортиста, постоје поједине специфичности у погледу заснивања радног односа.

Приликом заснивања радног односа од професионалног спортисте се очекује да оствари одређене резултате и омогући спортској организацији да оствари већи профит и бољи углед од стране јавности (публике), а уједно и да буде конкуренција другим клубовима. Наиме, с једне стране постоји алеаторност у погледу остваривања спортских резултата, а с друге стране, одговорност тренера и других стручњака, што им даје овлашћења да врше селекцију играча који се уклапају у њихове спортске концепције, при чему јавност, приликом заснивања радног односа не може бити од користи, а постоји знатан степен опасности од њеног контрапродуктивног дејства (реакција других клубова, повољније понуде с елементима нелојалне конкуренције и сл.).³²

VI ПРЕСТАНАК РАДНОГ ОДНОСА ПРОФЕСИОНАЛНИХ СПОРТИСТА

Законом о раду је регулисан престанак радног односа запослених лица. Приликом престанка радног односа долази до гашења обавеза које произилазе из радног односа. Престанак радног односа регулисан је бројним законским прописима, пре свега Уставом Републике Србије у коме је у члану 60. нормирана правна заштита за случај престанка радног односа. На међународном нивоу, ово питање је регулисано Конвенцијом Међународне организације рада бр. 158 која наводи да радни однос радника неће престати ако за такав престанак не постоји ваљан разлог везан за способност или понашање радника или за оперативне потребе предузећа, установе или службе.³³

Радно право разликује неколико врста престанка радног односа: 1) престанак радног односа по сили закона; 2) споразумни престанак радног односа; 3) престанак радног односа на иницијативу послодавца; 4) престанак радног односа на иницијативу запосленог; и 5) *sui generis* основи престанка радног односа.

У Закону о спорту прописано је да уговор који је закључен између спортисте и спортске организације може престати утврђивањем ништавости, поништењем уговора, споразумним раскидом уговора, једностраним раскидом због неиспуњења уговорних обавеза и истеком рока на који је закључен. За сваки наведени престанак радног односа примењују се правила која су нормирана Законом о облигационим односима.

Према Закону о облигационим односима у двостраним уговорима када једна страна не испуни своју обавезу, друга страна може, ако није нешто друго одређено, захтевати испуњење обавеза или раскинути уговор простом изјавом,

³² З. М. Радуловић, *op. cit.*, 43.

³³ Закон о ратификацији Конвенције МОП-а бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, *Службени лист СФРЈ - Међународни уговори*, бр. 4/84 и 7/91.

ако раскид уговора не наступа по самом закону, а у сваком случају има право на накнаду штете.³⁴ Према Закону о спорту раскид уговора између спортске организације и спортисте због неиспуњења уговорних обавеза врши се одлуком надлежног суда или *ad hoc* арбитраже или сталног спортског арбитражног суда при надлежном националном гранском спортском савезу (спортска арбитража), у складу са законом.³⁵ Законом о раду у члану 178. регулисано је да запослено лице може једностраном изјавом воље да раскине радни однос са послодавцем, без било каквих последица. Отказ запослени доставља послодавцу у писаном облику и на тај начин долази до престанка радног односа. Карактеристика за спортисту као запослено лице јесте та да он не може једностраном изјавом воље да раскине уговор са спортском организацијом уколико је у уговору о раду наведено да ће он бити члан до истека одређеног рока. Раскид уговора у оваквом случају повлачи за собом одређене дисциплинске санкције по спортисту и дуговаће накнаду штете коју тиме проузрокује клубу. Разлог лежи у самој природи бављења спортом и заштити интегритета спортских такмичења.³⁶

Законом о спорту у члану 12. ставу 3. је наведено да приликом споразумног раскида радног односа спортска организација је дужна да о томе без одлагања обавести надлежни национални грански спортски савез. Након споразумног раскида радног односа спортиста може одлучити да остане у спортској организацији и наступа као спортиста аматер или да напусти у потпуности клуб у којем је играо. У пракси је споразумни престанак уговора између спортисте и његовог клуба претежно везан за ситуације трансфера у други клуб, јер клуб спортисте може да оствари накнаду за прелазак спортисте из клуба у клуб само за време везаности спортисте уговором за клуб. Споразумни раскид уговора је увек у писаном облику. Спортска организација је дужна да спортисту обавести писаним путем о последицама до којих долази у остваривању права за случај незапослености.

Отказ уговора о раду од стране спортске организације нормиран је у делу Закона о раду који је именован под називом „Отказ од стране послодавца“. Разлози наведени у Закону о раду су уједно и разлози због којих би спортска организација могла да раскине радни однос са спортистом. Законом о раду у члану 186 је наведено да је спортска организација дужна да запосленом спортисти, у случају престанка радног односа, исплати све неисплаћене зараде, накнаде зараде и друга примања која је запослени остварио до дана престанка радног односа, у складу са општим актом и уговором о раду. Исплату ових обавеза, спортска организација је дужна да изврши најкасније у року од 30 дана од дана престанка радног односа.

³⁴ Закон о облигационим односима (ЗОО), *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89-одлука УСЈ и 57/89, 31/93, 1/2003 - Уставна повеља и *Службени гласник РС*, чл. 124.

³⁵ Н. Ђурђевић, М. Мићовић, З. Вуковић, *op. cit.*, 104.

³⁶ *Ibid.*, 104.

VII ЗАКЉУЧАК

Радни однос професионалних спортиста у себи садржи битне карактеристике које га одвајају од класичног радног односа. Специфичности које постоје у погледу битних елемената одражавају се у неким случајевима негативно по субјекте овакве врсте радног односа, попут одмора и одсуства, који нису регулисани као код осталих радних односа. Коришћење одмора се прилагођава такмичењима, а уколико се поклапа са празницима не значи да ће спортиста имати право на одсуство и боравак са породицом као остала лица у радном односу.

Зарада коју професионални спортисти могу да остваре на почетку, одмах након потписивања уговора, у појединим случајевима, може демотивисати играче да се покажу у најбољем светлу јер су је остварили пре оствареног радног учинка, док је с друге стране, због великих улагања, послодавац у ризику да ли ће играч остварити оно што се уговором захтева. Зарада, добровољност, уговор на одређено време, радно време, одмори, одсуства и престанак радног односа јесу елементи који се јављају у сваком радном односу, међутим природа претходно наведених елемената је у великој мери другачија, што чини радни однос спортиста специфичним (посебним) у односу на остале.

Како би се ублажили негативни утицаји и злоупотребе које могу настати из оваквих специфичности постоји потреба да се наше законодавство при регулисању радноправног положаја субјеката спортске делатности константно усклађује, унапређује и усаглашава са законодавствима развијених земаља.

Данашњи Закон о спорту (*lex specialis*) и Закон о раду (*lex generalis*) јесу законски прописи који садрже материју која је посвећена радним односима, без обзира што су од самог настанка много пута мењани и допуњавани и даље имају потребу да се мењају, унапређују и што је најбитније - не занемарују. Још од давних времена када је спорт представљао искључиво извор забаве у себи је имао одређена правила игре и организацију. Међутим, данас када је сврстан у делатност, он представља моћну индустрију која се из дана у дан са развојем друштва све више развија.

Потреба за унапређењем законодавства у овој области је огромна јер спорт спада у јако популарну делатност, праћену како од стране лица која се налазе у њој, тако и од стране великог броја публике. Лица у овој области остварују високе профите, самим тим мала празнина у законодавству може бити јако штетна по њих. Постоји изрека која најбоље описује спортску делатност и говори о њеном значају: „Спорт је превелика игра да би био бизнис, а превелики бизнис да би био само игра.“

Aleksandra Mulasmajić*

SPECIFICITY OF THE ATHLETE'S EMPLOYMENT RELATIONSHIP IN RELATION TO THE GENERAL EMPLOYMENT RELATIONSHIP REGIME

Summary

The employment relationship of athletes is a specific type of employment relationship that occurs in our legislation. The paper presents the characteristics of the working relationship of the athlete that sets him apart from others; special attention is paid to the important characteristics of the employment relationship of this type of activity. One of the characteristics is reflected in the exclusive conclusion of a fixed-term contract. Sports activity requires athletes to show their maximum physical performance through employment, which decreases over the years, which is one of the reasons for the existence of a fixed-term contract. The specificity of the athlete's employment is also reflected in the issue of earnings that are earned before the performance. Working hours, vacations and absences are adjusted to the regime of sports competitions and events. Unilateral termination of the contract, unlike other employment regimes for professional athletes, entails disciplinary sanctions and compensation. Voluntariness and exclusion of the public are also among the specifics of this type of employment.

Key words: *employment relationship, employment contract, athlete, sports organization, Law on Sports.*

* Teaching associate, Faculty of Law, University of Kragujevac.

СТРУЧНИ РАДОВИ

Милица Јовановић*

Стручни чланак
УДК: 342.518:616.9
DOI: 10.46793/GP.1401.83J

ИЗВЕШТАВАЊЕ ПОРТАЛА ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ТОКОМ ПАНДЕМИЈЕ *КОРОНА ВИРУСА* ЗА ВРЕМЕ ПРОГЛАШЕЊА ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Рад примљен: 02. 02. 2023.
Рад исправљен: 18. 09. 2023.
Рад прихваћен за објављивање: 26. 09. 2023.

Друштвене кризе су људску популацију, одвајкада, суочавале са бројним изазовима. Епидемија вируса корона - заразне болести, означене латинским називом "Covid19", тестирала је новинарство у смислу професионалности, на локалном и глобалном нивоу. С обзиром на то да је у нашој земљи Влада Републике Србије носилац извршне власти, с правом су постојала очекивања да ће на ову тему грађане обавештавати правовремено, прецизно и тачно. На порталу ове институције је, хронолошким редом, архивирано 2.320 објава које се тичу короне током последње две и по године. У раду је установљен начин на који је званични портал информисао јавност о епидемији Covid19 у односу на остале портале које су користили медији у периоду од увођења до укидања првог ванредног стања, тачније од 15. марта до 11. маја 2020. године, на узорку од 150 објава. Истраживањем су утврђени број и облик информација објављених на порталу Владе Републике Србије и утврђена је њихова корелација у складу са општим и специфичним циљевима овог рада. Осим представљених резултата на узетом узорку, с обзиром на то да се ради о временски ограниченом периоду узорка, остаје питање: „Колико су се предочене објаве уклапале са стварним догађајима и ситуацијама на терену за време периода пандемије и да ли су објављиване информације биле у колизији са стварним бројем оболелих и умрлих?“, па се о улози медија, у том погледу, отвара простор за будућа истраживања.

Кључне речи: Covid19, заразна болест, епидемија вируса корона, онлајн новинарство, извештавање званичних институција, интернет портал, Влада Републике Србије.

* Телевизија Инфо плус Врање, новинар - водитељ, milica.zurnalista.90@gmail.com.

I УВОД

Епидемија вируса корона тестирала је новинарство, у смислу професионалности, на локалном и глобалном нивоу. Ова мирнодопска криза, названа борбом против *невидљивог непријатеља*, обелоданила је позитивне и негативне поступке како медијских радника, тако и великог броја корисника друштвених мрежа, који су, услед недостатка адекватне заштите и лекова од до сада непознате болести, намерно или нехотице, повремено износили непроверене информације не размишљајући о потенцијалним последицама. Извештавање и понашање медија у кризној ситуацији, као што је случај са Covidom19, који је својом појавом представљао недовољно истражену заразну болест због које је проглашена светска пандемија, има непроцењив значај.

С обзиром на то да је у нашој земљи Влада Републике Србије, као институција, носилац извршне власти, с правом су постојала очекивања да ће се о овој кризној ситуацији грађани обавештавати правовремено, прецизно и тачно. Прес служба задужена за односе са јавношћу, која при њој функционише, креирала је, у складу са новонасталом ситуацијом, нову категорију на порталу под називом „*Vesti Covid19*“, дан пре појаве прворегистрованог случаја оболелог од корона вируса, 5. марта 2020. године. На порталу је, хронолошким редом, архивирано 2.320 објава које се тичу короне, на 145 страна по 16 објава, насталих током последње две и по године¹. Ове објаве имају међусобно одређене сличности, али и разлике, како визуелно, тако и садржински.

У фокусу истраживања овог рада били су основни постулати новинарства, примењени на актуелну тему из области медицине. Рашчлањене су и класификоване све објаве током трајања првог ванредног стања, на узорку објава од 15. марта до 11. маја 2020. године, укључујући параметре попут текста, наслова, аудио-визуелних елемената. Након прегледа теоријског концепта, применом квалитативне и квантитативне методе на одабрани узорак, интерпретирани су резултати истраживања у методолошком делу, а на крају је изнет закључак са запажањима, саветима и препорукама за даљи рад и ефикасније извештавање у кризним ситуацијама.

Од изузетног је значаја, у складу са истраживаном темом, одредити појам медијског права, које представља нову грану правног система, део је важећег законодавства, подразумева међународне конвенције и повеље које одређују слободу изражавања². Даље, медијско законодавство је „најзначајнији део медијске регулативе [...], основним законом по правилу је регулисан степен могуће интервенције у садржаје јавног комуницирања, првенствено у погледу

¹ До ових бројки аутор је дошао непосредним увидом у број објава на означеном порталу у месецу септембру 2022. године, а за потребе овог истраживања.

² Д. Николић, *Медијско право*, Београд, Службени гласник, 2010, 25.

(не)постојања цензуре, у нормалним и изванредним (ванредно стање...) приликама³“.

Када је реч о нормативном оквиру медијског права у Републици Србији, на интернет портале званичних државних органа примењиви су: Закон о јавном информисању и медијима,⁴ Закон о електронским медијима,⁵ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја,⁶ Закон о заштити података о личности,⁷ Устав Републике Србије.⁸ Наравно, њихова имплементација зависи од природе информација и начина употребе у конкретној ситуацији.

II ТЕОРИЈСКИ ОКВИР РАДА

Друштвене кризе су људску популацију, одвајкада, суочавале са бројним изазовима. Иако је свака од њих посебан ентитет, експликација од стране медија има посебан значај и често се, на исти начин, испољава код свих народа и држава у свету. „Тијekom кризе медији више нису супститут, него рефлексција онога што проживљавамо. Постају наша једина активност, а у кризама већих размјера и једина веза са свијетом⁹“. Моћ медија је неприкосновена јер су медијски посленици, у тим тешким и исцрпљујућим ситуацијама, non-stop на терену и у приправности, како би правовремено преносили информације о догађајима, а самим тим олакшали тренутно стање и живот грађана у новонасталим околностима. У вези са тим, „свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја и средства јавног обавештавања су дужна да то право поштују¹⁰“. Медији и новинарске екипе управо тада демонстрирају своју неопходност, трудећи се да испоштују све нормативне¹¹ оквире новинарства, попут истинитости извештавања, независности од притисака, поштовања ауторства и приватности. Етика је један од основних постулата којих се медијски посленици морају придржавати, али питање је колико се они примењују у пракси?

Актуелна криза у области јавног здравља, узрокована појавом епидемије Covid19, условила је оживљавање *инфодемije*. Овај термин је у стручној литератури специјализован и има уско значење, односи се на појаву лажних

³ М. Милетић, Н. Милетић Сарић, *Комуниколошки лексикон*, Београд, Јасен, 2021, 220-221.

⁴ "Сл. гласник РС", бр. 83/2014, 58/2015 и 12/2016 - аутентично тумачење.

⁵ "Сл. гласник РС", бр. 83/2014, 6/2016 - др. закон и 129/2021.

⁶ "Сл. гласник РС", бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 и 105/2021.

⁷ "Сл. гласник РС", бр. 87/2018.

⁸ "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.

⁹ И. Приморац Билавер, *Одговорност и повјерење у медијскоме комуницирању кризе*, Хум: часопис Филозофског факултета Свеучилишта у Мостару, бр. 15 (24), 2020, 67.

¹⁰ Члан 51. Устава Републике Србије: Право на обавештеност.

¹¹ Члан 3. (Предмет законског регулисања) и члан 4. (Слобода јавног информисања) Закона о јавном информисању и медијима.

вести које се тичу извештавања о корона вирусу. „Ради се о озбиљној појави која може проузроковати велике штете како по здравље људи, тако и сигурност друштва, те последично довести до протуправних понашања¹²“. У читавом свету, из секунда у секунд, појављивале су се неке нове информације везане за највећи глобални проблем 21. века. „Од свих несрећа које су током историје снашле човечанство, епидемије су оставиле нарочит траг у живом сећању људи¹³“. Просечном кориснику интернета, медијски недовољно писменом, било је једноставније пласирати било коју врсту садржаја, док је код научних радника различитих струка ова тема била испиративан повод за истраживачке подухвате. „Инфодемија је прекомерна количина информација и на мрежи и изван ње¹⁴“. Ове врсте заразе нико није поштеђен. Кључна је повратна реакција на овај феномен јер „последнице могу довести до здравствено неодговорног понашања¹⁵“.

„Одговорност новинара је двострука. Прво, да делују у складу с професионалним стандардима и друго, да се одупиру било којем спољашњем притиску који доводи у питање право грађана да буду информисани о свему од јавног значаја у заједници¹⁶“. Један од проблема домаћих медија, који се појавио одмах по доласку вируса корона у Србију, актуелизован је када је Влада Републике, 28. марта 2020. године, донела документ под називом *Закључак¹⁷ (Владе о информисању становништва о стању и последицама заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS CoV-2): 48/2020-8*. Њиме је прописана потпуна централизација информисања, прецизније „да сва обавештења јавности даје председница Владе или лица која овласти Кризни штаб“. У наставку текста Закључка Владе, предочене су санкције за непоштовање поменуте законске одредбе. Међутим, убрзо је овај акт, црвеним словима, означен неважећим. „Иако су људска права кодификована, она се неретко крше у кризним ситуацијама када владајућа елита од медија мање или више експлицитно захтева да у име ’виших интереса’ [...] на тренутак престану да буду ’стража слободе’“¹⁸. У том кратком периоду, новинари нису имали

¹² М. Пилић, М. Пилић, *Инфодемија у доба ковида-19: казненоправни и сигурносни аспект*, Полиција и сигурност, бр. 30 (3), 2021, 426.

¹³ Е. Sanetti, *Маса и моћ*, Нови Сад, Mediterran publishing, 2010, 297.

¹⁴ Г. Лесингер, *Инфодемија или прекомјерна количина неточних информација објављених о пандемији вируса COVID-19*, South Eastern European Journal of Communication, бр. 3 (1), 2021, 23.

¹⁵ Т. Ђукић Живадиновић, И. Стаменковић, *Медијско образовање и информисање о пандемији корона вируса*, Узданица, бр. XVIII 2, 2021, 206.

¹⁶ Ч. Чупић, *Медијска етика и медијски линч*, Београд, Чигоја штампа, 2010, 43.

¹⁷ Закључак (Владе о информисању становништва о стању и последицама заразне болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2), *Правно информациони систем Републике Србије*, бр. 48/2020-8, неважећи акт.

¹⁸ В. Баровић, *Медијско извештавање у кризним ситуацијама*, Нови Сад, Филозофски факултет, Одсек за медијске студије, 2012, 39.

информације о броју новооболелих у својим локалним срединама. „Лојалност аудиторијума стиче се саопштавањем важних локалних информација¹⁹“. Медији из руралних подручја, непосредно и публика, остајали су ускраћени за горућа питања и сазнања од виталног значаја, преносећи републичку статистику. „Актери јавне политике који спроводе изабране мере уједно управљају информацијама о тим мерама и њиховим интерпретацијама, тако да медијски мејнстрим делује као продужена рука извршне власти²⁰“. Својеврсна цензура, онемогућавање филтрирања вести из више извора, довело је до тога да извештавање традиционалних медија, на националним фреквенцијама и у локалним срединама буде, у највећем броју случајева, истоветно.

У вези са тим, у том тренутку, друштвене мреже биле су једини начин за изражавање демократичности. Корисници интернета нису се либили да употребе *Twitter, Facebook, Instagram, Viber, WhatsApp*, како би изнели своје мишљење. Њихове објаве обично су изазивале лавину коментара, јер су били жељни да са неким поделе своја искуства током трајања ванредног стања. „Елемент заразе [...] проузрокује међусобно раздвајање људи²¹“, услед чега је друштвена изолација интензивирала пласман непроверених чињеница у виртуелном простору небројено пута. „Паралелно са пандемијом вируса корона, медији и друштвене мреже преплављени су дезинформацијама о овој инфекцији и погрешним саветима како се од ње заштитити²²“. Традиционални и нови медији показали су на делу своју моћ, све предности и слабости; први униформним информисањем, затвореношћу и пасивношћу, а други интерактивношћу, али и међусобним утркивањем за што већом „креативношћу“, односно изношењем у јавност разних *теорија завере*.²³

С обзиром на то да је преношење „официјелних саопштења и информација посао званичних медија, док таблоиди урањају у дубине приватности [...], постајући тако контролори туђих живота²⁴“, различити приступи условиће и различиту реакцију. У електронском окружењу, као и код традиционалних

¹⁹ А. Boyd, *Новинарство у електронским медијима*, Београд, Слио, 2002, 48.

²⁰ И. Милутиновић, *Политичка инструментализација медијског дискурса о пандемији ковида 19 у Србији: извештавање и неки нормативни аспекти*, *Political perspectives: journal for political research* бр. 10 (2-3), 2020, 46.

²¹ Е. Canneti, *op.cit.*, 298.

²² Р. Чокорило, *Извештавање у ванредним ситуацијама на примјеру Covid19*, *Научно-стручни часопис СВАРОГ* бр. 21, 2020, 37.

²³ Термин „теорија завере“ односи се на неутемељена гледишта о вирусу корона која се појављују у медијима и јавном дискурсу. Подразумева различите тврдње, на пример, да је пандемија научни експеримент. Утицај традиционалних медија (једнообразно информисање и *status quo*) и утицај нових (брзо ширење непроверених информација међу интернет корисницима) је комплексан, те иако је значај медија неминован, може бити трагичан.

²⁴ З. Јевтовић, *Политичка (не) култура у загрљају таблоида*, *Нова српска политичка мисао* бр. 16 (Спец ед 1), 2008, 197.

медија, актуелне теме сервирају се транспарентно, само мало неуобичајеније, те је и сам процес примопредаје информација супериорнији. „У интернет комуникацији, ауторитете градим у непосредној интеракцији и практично сви учесници имају ту могућност да утичу на креирање информација²⁵“. Конвергенција је посетиоцима интернет портала домаћих медија пружила шаренолике садржаје, припремљене за штампана издања новина, радио и телевизију. Озбиљнији формати захтевали су већу опрезност и прецизнију предметност, док су таблоиди (карактеристични по великим насловима, бројним провокативним фотографијама, кратким свађалачким или ласцивним текстовима²⁶) имали лежернији приступ. „Дискурси пандемије не настају у вакууму – они се најпре формирају, затим се стављају у оптицај, сударају и преплићу у датом материјалном и структуралном друштвеном контексту²⁷“. Сензационалистички садржаји пунили су новинарске ступце, док су се на интернету исти ланчано ширили даље интерлинковима повезаним са сличним вестима. Дакле, начин на који се извештава свакако је релевантан, а читање медијских порука од стране публике неупоредиво је значајније.

„Моћ нових медија није у говорењу људима *шта да мисле*, већ у неприметном наметању тема, идеја и ставова о *којима треба* да размишљају²⁸“. Пошто се у овом раду бавимо начином оглашавања портала једне значајне државне институције, значајно је нагласити да портал Владе Републике Србије није медиј у правом смислу те речи, већ ова официјелна институција посредством њега комуницира са медијима, обавештава јавност о свом раду и активностима. То је обавеза органа јавне власти, у складу са Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Овај портал најчешће није аутономни извор података везаних за Covid19, већ су они преузимани од референтних здравствених установа или из других медија.

Традиционални медији информишу јавност, између осталог, о раду државних институција, али је њихов задатак и да преиспитају начин на који оне поступају. У овом случају, традиционални медији реаговали су подељено: једни делом професионално и истраживачки, други са минималним ангажманом критичког размишљања. На крају, нови медији, у које спадају друштвене мреже, имали су велику моћ, коју су корисници интернета употребљавали на разновразне начине, у складу са личним афинитетима. Овде нећемо улазити у проблематику потенцијалних мотива за одређене начине понашања, узрочно-последичних односа или у било коју врсту нагађања.

²⁵ В. Радовић, *Медији и е-образовање*, Београд, Институт за политичке студије, 2006, 156.

²⁶ С. Црнобрња, *Нови медији и друштвене мреже: појмовник*, Београд: Центар за медије и комуникације, Факултет за медије и комуникације, Универзитет Сингидунум, 2014, 116.

²⁷ Ј. Пешић, И. Спасић, *Увод: дискурзивна лица пандемије*, Пандемија, друштво и симболички поредак: јавни дискурси у/о кризи изазваној пандемијом ковида 19, 2021, 11.

²⁸ С. Милашиновић, З. Јевтовић, *Методологија истраживања конфликта и кризно комуницирање у савременом друштву*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија, 2013, 40.

„Криза је сила, али том силом треба мудро загосподарити²⁹”, посебно када је реч о овако деликатној теми – здрављу. Видећемо да ли је Србија, у којој мери и колико квалитетно, спремна за неку нову кризу, јер „будућност нема одређени распоред³⁰“.

III МЕТОДОЛОШКИ³¹ ОКВИР РАДА

Ово истраживање спроводи се са јасно дефинисаним циљевима. Два су општа, а пет је специфичних. У наставку методолошког дела рада, све је прилагођено потребама испитивања тих циљева: истраживачке методе, узорак и период анализе, као и посматране категорије.

Општи циљеви истраживања су: утврдити на који је начин званични интернет портал Владе Републике Србије информисао јавност о епидемији вируса корона у односу на остале portale које користе медији и утврдити унутар којих оквира се обрађују теме о епидемији корона вируса.

Специфични циљеви истраживања су: утврдити аудио-визуелну покривеност објава; утврдити сложеност структуре наслова текста; утврдити примењене форме и жанрове медијског изражавања; утврдити ко су најчешћи саговорници на теме о вирусу корона; утврдити тип извора објава о вирусу корона.

Приликом утврђивања основних параметара, ради доласка до валидних резултата овог истраживања, користећемо се квантитативом методом (статистичка обрада) и квалитативном методом, која подразумева анализу наратива и дискурса. Дискурс објашњава намеру и контекст. Такође, бавићемо се и анализом садржаја, чија је основна карактеристика управо описивање садржаја, односно објава са портала Владе Републике Србије.

Период анализе обухватио је временски интервал од увођења до укидања првог ванредног стања, тачније од 15. марта до 11. маја 2020. године. Примењен је репрезентативни узорак, који подразумева да се не прати сваки од наведених дана, већ само по један у недељи циклично, од понедељка до недеље. У овом случају, то су били: понедељак - 16. март, уторак – 24. март, среда – 1. април, четвртак – 9. април, петак – 17. април, субота – 25. април, недеља – 3. мај и понедељак – 4. мај. Такође, још један датум се издвојио као релевантан и као такав уврштен је у истраживање, мимо побројаних, а то је 20. март 2020. године, када је у Србији регистрован први смртни случај изазван вирусом Covid19.

²⁹ И. Приморац Билавер, *op. cit.*, 77.

³⁰ А. Briggs, Р. Burke, *Друштвена историја медија: од Гутенберга до Интернета*, Београд, Сlio, 2006, 452.

³¹ Слична методологија примењена је у публикацији: М. Митровић, *Истраживање загађења информација о јавном здрављу у Србији*, Медиа и реформ центар Ниш, 2022.

На самом почетку презентације узорка истраживања, нужно се наметнуло питање: Зашто се баш избор узорака свео на непуна два месеца? Одговор смо пронашли у следећим констатацијама: Због тога што се у том периоду ситуација уозбиљује, интензитет заразе се појачава и поприма драматичнију позадину, медијско извештавање добија све више на значају, дезинформације се шире док паника поприма веће размере. Проблем постаје прихваћен, али појављују се и контроверзе.

Зарад лакшег сналажења текстови су систематизовани, односно хронолошки кодирани³², од прве вести и првог датума, до последње вести последњег датума, који су ушли у процес истраживања. Наслови су обрађени као посебан документ, односно списак и унети су под редним бројевима од 1 до 150, заједно са линковима који воде до објава, сваки наслов и линк - један број. Пречице ће, у даљем тексту, бити означене бројевима у загради, курзивом и болдиране. Тиме је веома олакшан приступ свим објавама, симултано, током читања рада.

За потребе истраживања, креиран је кодни лист³³, а у складу са општим и специфичним циљевима истраживања, посматране су следеће категорије: дужина текста објаве, аудио-визуелна поткрепљеност објаве, најчешће форме и жанрови медијског изражавања, актери – учесници догађаја, тип извора, повод, наслови текстова, повод извештавања, тема и анализа садржаја текстова.

IV ИНТЕРПРЕТАЦИЈА РЕЗУЛТАТА И ДИСКУСИЈА ИСТРАЖИВАЊА

Општи циљеви овог истраживања: Утврдити на који је начин званични интернет портал Владе Републике Србије информисао јавност о епидемији вируса корона у односу на остале портале које користе медији и Утврдити унутар којих оквира се обрађују теме о епидемији корона вируса, разрађени су кроз специфичне циљеве.

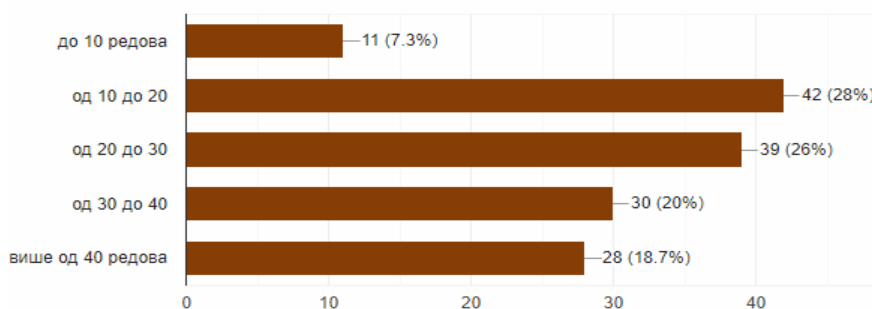
У анализираном периоду, за девет дана, публиковано је укупно 150 објава, просечно гледано 16,66 дневно (понедељак, 16. март - 22 објаве; петак, 20. март - 24; уторак, 24. март - 23; среда, 1. април - 18; четвртак, 9. април - 15; петак, 17. април - 11; субота, 25. април - 10; недеља, 3. мај - 8 и понедељак, 4. мај - 19 објава). На основу приложених података, квантитативна обрада резултата показала је да је највише објава у категорији „Вести Covid 19“ на порталу Владе Републике Србије од анализираних узорка евидентирано у уторак, 20. марта, укупно 24, што оправдава накнадно додавање овог датума у истраживачки период. Најмање објава регистровано је у недељу, 3. маја, укупно осам.

³² Први додаток раду – наслови и линкови: https://docs.google.com/document/d/1Yt-nOd2HoaEznGvITzN_xnh9BFUS0mpv/edit?usp=sharing&ouid=109170754744027007369&rtpof=true&sd=true.

³³ Други додаток раду – кодни лист: <https://docs.google.com/document/d/1c2zbxg8fFfAN0dYu8B0cFX810aEwovgY/edit?usp=sharing&ouid=109170754744027007369&rtpof=true&sd=true>

А. Дужина текста објаве

Статистичка анализа је показала да је највећи број текстова објављених у рубрици „Вести Covid 19“ на порталу Владе Републике Србије (Графикон 1.), у периоду од 15. марта до 11. маја 2020. године, дужине од 10 до 20 редова (42), краћа форма до 10 редова је уочена у најмањем броју објава (11), а најдужа – више од 40 редова, у нешто већем броју (27).



Графикон 1. – Дужина текста по броју редова

Иако су доминирали текстови средње дужине (Слика 1.) запажамо да се најкраћи објављени текст, под насловом *Слетео авион из Вашингтона са српским држављанима (89)*, састојао од 39 речи (Слика 2.), а најдужи, *Објашњење права и обавеза радника и послодаваца у току ванредног стања (53)*, од чак 1.493. Први текст је у жанровском облику: вест, а други: саопштење. Просечна дужина текстова је 766 речи.



Слика 1. – Принтскрин: изглед странице портала Владе Републике Србије

Од дужих новинарских форми, примећена су и два извештаја: *У Србији још 201 особа заражена корона вирусом (97)* и *У Србији од корона вируса преминуло још седам особа (119)*, која се састоје од 980 речи. У питању су

конференције за медије и на једној је говорила и најновије податке о броју новооболелих изнела др Дарија Кисић Тепавчевић, а на другој др Зоран Гојковић. Дакле, подаци које је износило Министарство здравља у 15 сати на свом порталу нису само пуко пренети, већ допуњени детаљима добијеним на основу изјава, односно обраћања лекара, али без аналитичког или критичког приступа, односно субјективне анализе аутора предочених текстова.



Слика 2. – Принтскрин. Горе: најкраћи објављени текст, доле: део најдуже

Овде постављамо питање: Зашто је дужина текста битна? Намеће се логичан одговор: Зато што не могу бити вредноване на исти начин, на пример, вест од пет речи и чланак од 2.000 речи. Утврдивши евидентне разлике у класификацији и вредновању текстова, овде морамо напоменути да је претходно утврђена чињеница о дужини текста, ипак дискутабилна, с обзиром на то да немамо аналитичке и белетристичке новинарске жанрове, већ само фактографске. Саопштења, која су у раду најзаступљенија, иако заузимају респектибилан број редова, ипак не захтевају идејни ангажман новинара, већ се публикују по принципу *copy-paste* и то најчешће преузимањем текстова које је друга особа, вероватно неко од лица запослених у Влади или неком од министарстава, претходно већ сročила. Извештаји, са друге стране, веродостојно описују ток догађаја и не остављају простора за експериментисање.

Б. Аудио-визуелна поткрепљеност објаве

С обзиром на то да је објава на интернету³⁴, сама по себи, комплексан појам и да постоји много начина да се она осмисли или обесмисли, у истраживању смо бележили, хронолошким редом, све комбинације текста са аудио-визуелним елементима, које се појављују на порталу Владе у

³⁴ Под „објавом на интернету“ (где анализирамо портал Владе РС) у овом раду сматрамо: текстуални и аудио/видео садржај, слике и фотографије. Генерално се може односити и на: е-пошту, блогове, веб-странице, форуме, коментаре, социјалне мреже.

истраживаном периоду и изнели статистички приказ истих. Истраживана је званична интернет страница преко које се издају изворна саопштења, али се на истом месту налазе и информације о теми преузете из других медија. Иако интернет није класичан медиј, већ *мрежа свих мрежа*, његов домет је неприкосновен како функционално, тако и према распрострањености, свакако га најчешће користимо за информисање и комуницирање.

Прес служба портала Владе Републике Србије се, према приказаној статистици (Табела 1.), најчешће користила једном фотографијом и то насловном, у 82 објаве, што чини више од половине укупног анализираних узорка. У готово упола мање објаве, 39, употребили су лого неке установе или институције у исте сврхе, као насловну фотографију. Без икакве фотографије је 13 објаве. У четири објаве уочена је илустрација као насловна, такође у четири насловна у комбинацији са аудио записом, док су у три објаве две фотографије, једна насловна и једна унутар текста. Насловном фотографијом сматрамо ону доминантну, која стоји уз комплетан текст, видљиву са портала и без клика на саму објаву. Најкомплетнијим бисмо сматрали текст, укључујући и наслов, праћен додатним елементима попут видео снимака, који подразумева јединство аудио и визуелних елемената. Мада, чешће су запажени само тонски записи у односу на видео снимке.

Никаква – без насловне фотографије	13
Једна насловна фотографија	82
Насловна фотографија + видео запис	1
Насловна фотографија + аудио запис	4
Насловна фотографија + табела (графички приказ)	1
Више од једне фотографије + аудио/видео/табела (графички приказ)	1
Насловна – лого неке установе/институције	39
Насловна – илустрација	4
Насловна – монтирана фотографија	1
Две фотографије – насловна и унутар текста	3
Без насловне + аудио/видео/табела (графички приказ)	1

Табела 1. – Аудио-визуелна поткрепљеност објаве

У наставку истраживања, утврдили смо да су фотографије (Табела 2.) на порталу потписане у трећини објаве (50), с обзиром на то да су све насловне, један наслов – једна објаве. Када је реч о извору, оне су најчешће преузимане од стране домаће новинске агенције Танјуг, у 33 објаве. Затим следе: РТС у шест објаве, Министарство одбране у три и Министарство

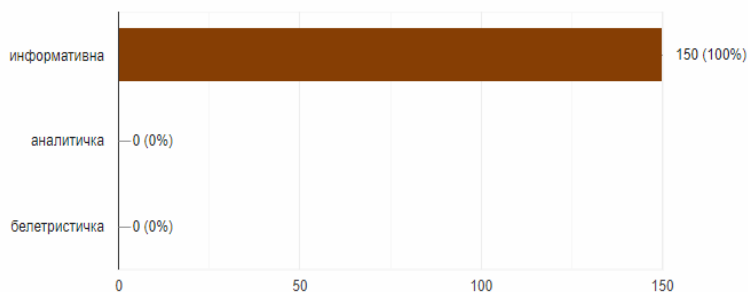
спољних послова у две објаве. Преостале фотографије су потписане у занемарљивом броју објава.

Радио-телевизија Србије	6
Министарство одбране	3
Тањуг	33
Министарство спољних послова	2
Министарство здравља	1
Министарство привреде	1
Министарство финансија	1
Портал ргва.рс	1
Канцеларија за Косово и Метохију	1
Милан Илић/РАС Србија	1

Табела 2. – Извор фотографије

В. Најчешће форме и жанрови медијског изражавања

Подела на информативне, аналитичке и белетризоване жанрове, „који у себи садрже више десетина облика новинарског изражавања“³⁵, актуелна је у теорији новинарства. Када је реч о њиховој примени на текстове из категорије „Вести Covid19“ на порталу Владе Републике Србије, резултат је убедљив у корист информативне (Графикон 2.). Свих 100 одсто, односно 150 објава, обрађено је кроз неки фактографски жанр, што значи да се текстови састоје од низа података и чињеница, без додатне анализе и изражавања субјективног мишљења аутора. С обзиром на то да се садржај истраживаног портала заснива на званичним информацијама од републичког значаја, није било простора ни за белетристичку форму, која се односи на документарни садржај.



Графикон 2. – Форме медијског изражавања

³⁵ Б. Томић, *Увод у медије*, Београд, Чигоја штампа, 2012, 42.

Даљом анализом још једном потврђујемо да примат над осталим формама има информативна. У прилог томе иде чињеница да су од жанрова најзаступљенија била саопштења и то у 54 објаве, затим извештаји и изјаве у по 38 и вести у 20 објаве (Табела 3.). Нису уочени чланци, интервјуи, белешке, коментари, анкете и репортаже.

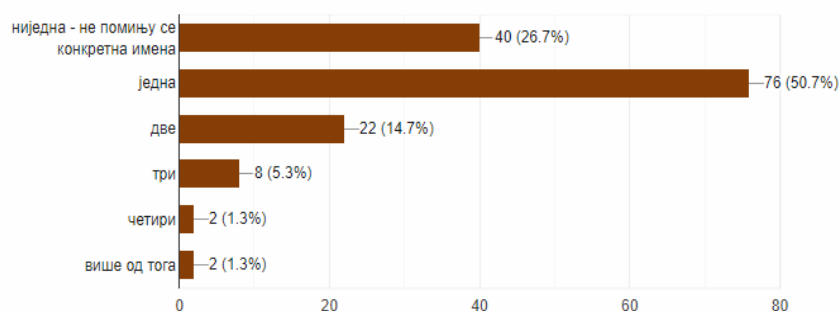
Вест	20
Извештај	38
Изјава	38
Саопштење	54

Табела 3. – Жанрови медијског изражавања

Саопштења различитих тема и извора објављивана су свакодневно. Извор једног од њих управо је Влада Републике Србије, под насловом *Донето више уредби које регулишу поступање у ванредном стању (35)*. Ово саопштење повезано је са најновијим одлукама које се тичу спречавања ширења вируса COVID-19 и садржало је таксативно набројане уредбе и одлуке које су усвојене тог дана, 20. марта 2020. године.

Г. Актери – учесници догађаја и тип извора

Прес служба Владе Републике Србије преносила је изјаве компетентних саговорника (Графикон 3.), стручњака који су говорили на тему вируса корона, као и о друштвеним променама узрокованим овом пошашћу.



Графикон 3. - Број особа повезаних са текстом (оних који говоре или су учесници догађаја)

У 76 текстова своје виђење ситуације изнела је само једна особа, у 40 ниједна, по две особе су се појављивале у 22 текста, три у осам, четири и више од тога у по два текста. У вези са тим, примећене су и личности које су се најчешће оглашавале.

На првом месту је тадашњи министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања Зоран Ђорђевић у 12 објава, затим премијерка и председница Кризног штаба Ана Брнабић у 11, следе тадашња министарка грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре Зорана Михајловић и тадашњи министар спољних послова Ивица Дачић у по девет, па тадашњи министар трговине, туризма и телекомуникација Расим Љајић у седам објава.

Заменик председнице Кризног штаба и министар здравља др Златибор Лончар говорио је шест пута на тему кризе изазване вирусом корона, док су председник Србије Александар Вучић, др Дарија Кисић Тепавчевић, директор Канцеларије за Косово и Метохију Марко Ђурић, тадашњи министар одбране Александар Вулин, министар финансија Сениша Мали и министарка за европске интеграције Јадранка Јоксимовић, своје виђење изнели пет пута.

У анализираном периоду, од квалификованих људи, на порталу Владе цитирани су или парафразирани лекари различитих специјалности, попут доктора Предрага Кона, Горана Стевановића, Бранимира Несторовића, Бранислава Тиодоровића, Мијомира Пелемиша, али мање од пет пута и то углавном о поштовању прописаних мера након седнице Кризног штаба.

Значајно је напоменути, када се ради о садржајима где је јасно да су аутори новинари или лица задужена за контакт са медијима, запослена у Влади Србије, аутори текстова нигде нису потписани именом и презименом. Идентична је ситуација и код преузетих текстова и видео садржаја, с тим што је, у том случају, извор евентуално наведен кроз текст - садржај, осим у случајевима када су преношена саопштења.

Даље истраживање је показало да је од медија најцитиранији (Табела 4.) РТС и то девет пута, потом Прва телевизија - осам, затим домаће новинске агенције – пет, РТВ Пинк три пута, а РТВ Студио Б и ТВ Б92 по једном. Додатна запажања до којих смо дошли сугеришу да су као извори тестова потписани, сем анализираних, само Танјуг (пет пута), лист Блиц (три), а Министарство без портфеља, Студентска конференција Србије, Канцеларија за информационе технологије и електронску управу као Канцеларија за Косово и Метохију, само једном.

Домаће новинске агенције	5
Стране новинске агенције	0
РТС	9
Прва телевизија	8
РТВ Студио Б	1
РТВ Пинк	3
ТВ Хепи	0
ТВ Б92	1

ТВ Нова С	0
ТВ Н1	0
Неки локални медиј	0
Нешто друго	4

Табела 4. – Број објава код којих је потписан извор информација

Д. Наслови текстова

Наслови, како у новинама, тако и у прилагођеној онлајн варијанти, имају јасан задатак, да привуку публику (читаоце/посетиоце портала). Када је реч о електронској верзији, они су мамац за кликове и због тога је од изузетне важности њихова формулација. С обзиром на то да су предмет анализе биле објаве са портала који се сматра високо кредибилним, претпоставили смо да ће институција која стоји иза њега изузетно водити рачуна о начину обраћања јавности тим путем. У вези са тим, квалитативна анализа је показала да наслови које аналитички предочавамо у овом раду суштински описују њихов смисао, а структура им је једноставна.

У потпуности јасан (сажет целокупан садржај)	100
Недовољно јасан (не нужно је прочитати комплетан текст)	50

Табела 5. – Кредибилни и некредибилни наслови

Разврстали смо наслове у две категорије (Табела 5.): у потпуности јасан (сажет целокупан садржај) и недовољно јасан (не нужно је прочитати комплетан текст). Испоставило се да је дупло више оних наслова који припадају првој категорији, 100 објава наспрам 50. Адекватним насловима можемо сматрати следеће: *Здравствене установе збрињавају само хитне случајеве (5)*, *Шалтери Управе за управне послове од сутра неће радити (22)*, *Затворени сви гранични прелази за путнички саобраћај (25)*. Кратки су, прецизни и ефектни. Можемо кликнути на објаву уколико желимо подробније да се информишемо, али и не морамо. Порука је очигледна.

Издвајамо и неке (Слика 3.) од оних који су окарактерисани као неадекватни: *Донето више уредби које регулишу поступање у ванредном стању (35)*, *Бележење запажања о напредовању ученика током наставе на даљину (41)*, *Нове мере Владе у борби против вируса ЦОВИД-19 (19)*. Први од наведених је проблематичан јер не доноси својим појављивањем ништа ново, упућује на одређене иновације, али не говори ништа конкретно, читаоци остају у недоумици. Други је необичан због саме конструкције реченице, формулисана у пасивном глаголском облику, где такође остају непознаница конкретне акције на које се насловом упућује. И трећи, зато што су се такви наслови често појављивали у истраживаном периоду, те *нове мере* не значе ништа, осим ако се повежу са датумом објављивања.

Брнабић донела одлуку о исплати пензија уз посебна овлашћења и путем доставе
 Право на исплату социјалних давања продужено док траје ванредно стање
 Нови контакт центри и платформе за информисање
 Због кршења мере самоизолације ухапшено 100 људи
 Јоксимовић очекује додатну подршку ЕУ за Србију
 Током ноћи ухапшене 154 особе због кршење мера Владе
 У "Првој искри" почела производња средстава за дезинфекцију
 Ухапшен полицајац због кршења мера током ванредног стања
 Студенти у акцији добровољног давања крви
 Помоћ државе грађанима заробљеним на аеродромима широм света
 Притвор за сва лица која прекрше меру самоизолације
 Од 23. марта онлајн настава и за мањине

Слика 3. – Примери наслова

Даљим прегледом, примећена је употреба скраћеница, исписивање латинских термина ћирилицом, као и перпетуирање наслова које подсећа на објаве са портала Министарства здравља од 15 сати (што је резултирало униформношћу), а то није пожељно за онлајн новинарство. Сем тога, није било већих одступања, нису примећени манипулативни наслови, сензационалистички или извучени из контекста. Замерке су суптилне и премостиве, али свакако уочљиве.

Иако се на истраживаном порталу појављују званична саопштења Владе (информације од јавног значаја, изјаве или одлуке) и вести преузете из неких редакција (производ новинарства, нису директно издате од стране Владе), аутори наслова су медијске куће, као званично регистровани медији. Кључна разлика између ових категорија је у извору и званичности.

Б. Повод извештавања

О томе колико су медијски посленици били ангажовани приликом креирања одређеног садржаја за онлајн портал Владе, сазнали смо класификовањем текстова на три (Табела 6.) потенцијална типа. Први од њих био је актуелни или будући догађај, који је примећен у 78 објава, што је у потпуној сагласности са перманентном новинарском праксом, јер он важи за најчешћи повод извештавања. Овај тип извештавања указује на стваран, значајан догађај који се одиграва тренутно или је најављено да ће се тек десити. Фокусира се на реална дешавања која знатно утичу на различите друштвене сфере. Код тих догађаја акценат је бачен на *тренутно*, појављују се спонтано, неплански и теме су обрађене у складу са тим.

Актуелни догађај или будући догађај	78
Псеудо догађај	72
Медијска иницијатива	0

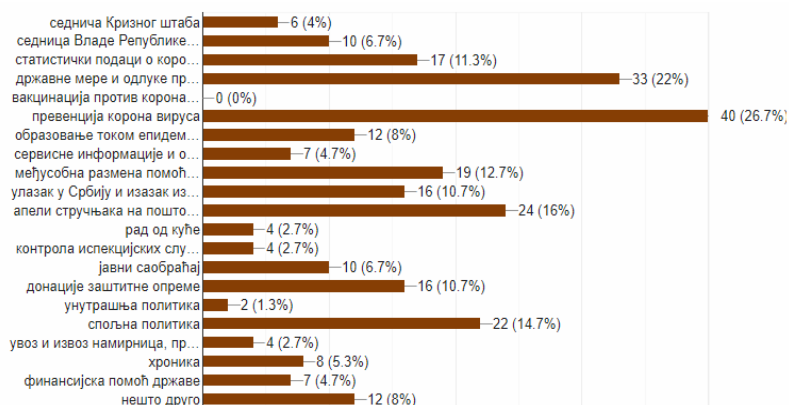
Табела 6. – Учесталост повода извештавања

Псеудо-догађаји припадају другом типу *повода извештавања* и вештачки су креирани зарад постизања неког циља. Често су преувеличани како би привукли пажњу шире јавности. То су маркетиншки догађаји постављени да изгледају као вести. Атрактивни су и обезбеђују публицитет. У раду су догађаји ове врсте опажени најпре као конференције за медије Кризног штаба, које су инсцениране, односно унапред припремљене. Такође, догађаји попут непосредног уручивања донација, обиласка разноразних установа, сусрета политичких лидера, других еминентних стручњака, којима је повод нешто саопштити другима, спадају у псеудо-догађаје. У овом раду, регистрована су 72.

Последња од њих, медијска иницијатива као повод извештавања, није примећена. Овај тип извештавања односи се на напоре медијских посленика да покрену разговор на неку важну тему, да пронађу нове саговорнике у кризним тренуцима, да спроведу нешто другачије, да подигну свест публике. Често комбинује информисање са активизмом и иницира неку друштвену промену. Иако су разлике између ових типова извештавања евидентне, од пресудног је значаја критички анализирати медијске садржаје.

Е. Тема

Уколико анализирамо разноврсност текстова (Графикон 4.), примећујемо да је, на први поглед, дијапазон тема шаренолик. Садржински, комплексније су биле оне теме повезане са актуелним мерама превенције, јер обједињују више различитих сегмената друштва, као што су здравље, образовање, посао, апеле стручњака. Тако су, на пример, евидентирани сви видови препознавања неког од предложених одговора, у једном тексту запажа се или *једна тема* или више *подврста исте*. Аутоматски, не чуди што имамо више од 150 одговора, чак 123, укупно 273.



Графикон 4. – Разноврсност тема

На основу приложеног, после превенције корона вируса која је препозната као доминантна тема и чини основу извештавања у 40 текстова, званични портал Владе Републике Србије је у категорији „Вести Covid 19“ писао и о државним мерама и одлукама у 33 текста, док су у 24 примећени апели стручњака на поштовање истих.

Као једна од релевантнијих тема препозната је *спољна политика* у 22 текста, потом и међусобна размена помоћи двеју или више земаља, од којих је једна Србија (помоћ Србије некој земљи или помоћ неке земље Србији) у 19 текстова, статистички подаци о корони нашли су се у 17. Исту учесталост појављивања у објавама имају донација заштитне опреме и ситуација на границама (улазак у Србију и излазак из ње), 16 текстова. Предшколско и школско образовање током епидемије – измене и одвијање наставе, налазе се у 12 текстова, а у 10 се помињу јавни саобраћај и седница Владе Републике Србије. Под опцијом *нешто друго* забележени су најучесталији споредни термини: ванредно стање и полицијски час.

Ж. Анализа садржаја текстова

Још један значајан параметар који смо сагледавали јесте садржај (Табела 7.) анализираних текстова. Основа је *изношење званичних података* у 93 објаве, потом *изношење препорука и савета* у 20, затим *политизација теме* о јавном здрављу у 14 објава. *Изношење информација које могу изазвати страх или панику* појавило се у девет објава, *умањивање озбиљности ситуације* у пет, а *изношење опречних мишљења* у три објаве. То што се ни у једној објави не налази *лични став* који се не темељи на званичним информацијама, доказује поново да нису примењивани други жанрови до фактографских, у смислу да није било медијског подстрека да се неке теме испитају исцрпније.

Изношење званичних података	93
Изношење препорука и савета	20
Лични став који се не темељи на званичним информацијама	0
Изношење информација које могу изазвати страх/панику	9
Политизација теме о јавном здрављу	14
Умањивање озбиљности ситуације	5
Изношење опречних мишљења	3
Нешто друго	6

Табела 7. – Преглед садржаја текстова у којима су став, угао посматрања или изношење чињеница аутора текстова доминантни у односу на суштину текста

Пошто смо, до сада, приликом квалитативног истраживања анализирали *званичне податке и апеле стручњака*, који су готово истоветног карактера као

прве две опције из Табеле 7., овде ћемо предност дати *изношењу информација које могу изазвати страх или панику*. Изазивање поменутих осећања у текстовима портала Владе, која су препозната као негативна од стране корисника, није проузроковано директно, садржајем чији је креатор неко запослен у овој институцији, већ су то обавештења преузета од стране других извора, најчешће *о хапшењима*. То је случај, на пример, у саопштењима Министарства унутрашњих послова, када је Београђанин лишен слободе због ширења дезинформација путем *Vibera* да на бензинским пумпама неће бити горива (23).

Један од три примера *изношења опречних мишљења* појавио се као деманти начелника Сектора за ванредне ситуације Предрага Марића, на тврдње потпредседника Народне странке Здравка Поноша, да Републички штаб за ванредне ситуације у том одређеном тренутку још увек није био основан (14). *Умањивање озбиљности ситуације* провлачило се кроз цитате и парафразе суптилно, углавном на редовним конференцијама за медије. *Политизација теме* о јавном здрављу, односно вирусу Covid19, помињала се у до сада већ побројаним, спољно-политичким темама о билатералној сарадњи.

V ЗАКЉУЧАК

Истраживањем су утврђени број и облик информација објављених на порталу Владе Републике Србије и утврђена је њихова корелација, у складу са општим и специфичним циљевима овог рада. Општи циљеви истраживања подразумевали су утврђивање начина на који је званични интернет портал Владе Републике Србије информисао јавност о епидемији вируса корона у односу на остале portale које користе медији, као и утврђивање унутар којих оквира се обрађују теме о епидемији корона вируса. Специфични циљеви истраживања односили су се на прецизирање аудио-визуелне покривености објава, сложености структуре наслова текста, примењених форми и жанрова медијског изражавања, најчешћих саговорника на теме о вирусу корона и типа извора објава о вирусу корона.

Спроведеном анализом на задатом узорку истраживања, долазимо до закључка да је медијски наратив на тему: *Извештавање портала Владе Републике Србије током пандемије корона вируса за време проглашења првог ванредног стања*, већим делом одговарајући и етички коректан. У анализираном периоду, на основу предоченог садржаја, евидентно је да се *нонишалантни приступ одозго према корисницима портала променио, из почетно благог у конструктивни*. Као кључни догађај који је изазвао ту промену, можемо издвојити први смртни случај у Србији. Инерција уозбиљавања ситуације у свету преливала се и на друге земље које су короном захваћене, домино ефектом, па је тако и у нашој земљи дошло до недоумица, а однос према пандемији изазвао подељене ставове, почев од неповерења грађана, до изазивања претераног страха успостављањем ванредног стања.

Изјаве званичника на порталу Владе Републике Србије указују на то да су се они јавно залагали за превенцију и поштовање свих мера, што доказују свакодневни апели. У прилог томе говоре резултати овог истраживања, за временски период од 15. марта до 11. маја 2020. године. Медицинска струка и представници власти деловали су сложено, а само повремено је њихов однос према теми Covid19 био неуверљив због елементарног непознавања болести коју су отворено признавали, што је било израженије пре прекретнице – појаве првог смртног случаја.

Иако је примећен пасиван *Copy-paste* новинарски приступ, без посебне идејне ангажованости аутора текста, није било неодговорних потеза у виду клик-бејт наслова или оних застрашујућих, типа: „Гробља ће вам бити пуна“. Генерално су сви медији пратили извештавање портала Владе и према њему се управљали, па се може рећи да им је он био тзв. главни репер и звезда водилца. Извештавало се, без поговора, по принципу *како каже Кризни штаб*. Критички ангажман аутора нигде није уочен, с обзиром на то да нисмо идентификовали ниједан жанр сем фактографског.

Током ванредних ситуација, попут ове са вирусом корона, медији имају одређени степен ограничења када је реч о слободи извештавања, што је регулисано Уставом Републике Србије. Разлог је очување сигурности и спречавање ширења панике. Контрадикторно томе, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја налаже немогућност ограничавања овог права уколико се ради о јавном здрављу. Анализа међусобног односа између поменутих, Устава и Закона, доказала би изузетну важност приступа информацијама о јавном здрављу, посебно у контексту одговорног новинарства и јавног интереса. „Рад медија и новинара, рад независних тела, али и судске одлуке, још увек у највећој мери зависе од политичке воље и највиших функционера јавне власти³⁶“.

Недостатак поузданих информација довео је до јачања јаза и стварања неповерења између грађана и Кризног штаба. Тема овог рада нису биле мистерије у смислу забране оглашавања здравствених установа и стручњака на локалном нивоу, централизације информација од јавног значаја, потенцијалних манипулација поводом оптужби да је било прикривања бројки, како код новооболелих особа, тако и код смртних случајева. Симптоматично је да тада још увек нико није помињао вакцинацију.

Истраживањем су утврђени број и облик информација, објављених на порталу Владе Републике Србије, но свакако, осим представљених резултата на узетом узорку, остаје питање: „Колико су се предочене објаве уклапале са стварним догађајима и ситуацијама на терену за време периода пандемије и да ли су објављиване информације биле у колизији са стварним бројем оболелих и

³⁶ М. Обрадовић, З. Марковић, *Европска конвенција о људским правима: практична примена*, Београд, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, 2007, 879.

умрлих?^{*}; па се о улози медија, у том погледу, отвара простор за будућа истраживања.

Milica Jovanović *

REPORTING OF THE PORTAL OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE COURSE OF THE CORONA VIRUS PANDEMIC DURING THE DECLARATION OF A STATE OF EMERGENCY

Summary

Social crises have always faced the human population with numerous challenges. The epidemic of the corona virus - an infectious disease, marked by the Latin name "Covid19", tested journalism in terms of professionalism, at the local and global level. Given that in our country the Government of the Republic of Serbia is the holder of executive power, there were rightly expectations that citizens would be informed on this topic in a timely, precise and accurate manner. On the portal of this institution, in chronological order, 2,320 announcements concerning the corona during the last two and a half years have been archived. The paper established the way in which the official portal informed the public about the Covid19 epidemic compared to other portals used by the media in the period from the introduction to the lifting of the first state of emergency, more precisely from March 15 to May 11, 2020, on a sample of 150 posts. The research determined the number and form of information published on the portal of the Government of the Republic of Serbia, and determined their correlation in accordance with the general and specific goals of this paper. Apart from the presented results on the sample taken, given that it is a time-limited sample period, the question remains: "How well did the presented announcements fit with the actual events and situations on the ground during the pandemic period, and whether the published information was in collision with the actual number of sick and dead?", so the role of the media in this respect opens up space for future research.

Key words: *Covid19; infectious disease; corona virus epidemic; online journalist; reporting of official institutions; internet portal; Government of the Republic of Serbia.*

* Television Info plus, Vranje, journalist - host.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

НАУЧНИ И СТРУЧНИ ЧЛАНЦИ

Научни и стручни чланци могу се објавити на српском (ћирилица), енглеском, немачком, француском, руском и другим иностраним језицима. Аутори који своје радове доставе на српском језику дужни су да на почетку рада напишу апстракт, обима до 250 речи, и од пет до десет кључних речи, а на крају рада резиме, обима до 1/10 дужине чланка, и исти број кључних речи на енглеском језику. Аутори који своје радове доставе на страним језицима дужни су да на почетку рада напишу апстракт, обима до 250 речи, и пет кључних речи, а на крају рада резиме, обима до 2/10 дужине чланка, и исти број кључних речи, који ће бити објављени на српском језику. Превод резимеа и кључних речи на српски језик обезбеђује Редакција часописа..

Аутори су дужни да, поред свог имена и презимена, наведу назив установе у којој је аутор стално запослен, као и своју контакт адресу, која укључује и е-адресу.

Обим научних и стручних чланака је ограничен по правилу на један ауторски табак. У изузетним случајевима, редакција може одлучити да се прихвате и обимнији радови.

Редакција прима искључиво необјављене радове (научне и стручне чланке) који подлежу двострукој анонимној рецензији и класификацији у складу са [Типологијом докумената/дела за вођење библиографија у систему COBBIS](#). Радови који су прихваћени за објављивање или су већ објављени у „Гласнику права“, аутор може објавити у другим публикацијама, али само уз допуштење Редакције и уз јасну назнаку о њиховом објављивању у „Гласнику права“. Ако је чланак, пре објављивања у „Гласнику права“, био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења (под истим или сличним насловом), податак о томе се наводи у посебној напомени на дну прве странице чланка.

Радови аутора морају бити достављени у **WORD, Times New Roman**, фонт 12 (фусноте 11), проред 1,5 (фусноте 1), величина стране А4, лева и десна маргина 3цм и горња и доња маргина 2,5цм.

Радови морају бити структурирани на следећи начин :

I, II, III, итд.

A, B, C итд. односно A, B, V, итд.

1., 2., 3.,

a), б), ц) итд. односно а), б), в) итд.

Наслов рада и поднаслови се пишу на средини.

ОСТАЛИ ПРИЛОЗИ

Остали прилози (семинарски радови, избор судских одлука, прикази књига итд.) могу се, такође, објавити на било ком од горе наведених језика и морају бити достављени у WORD, Times New Roman, фонт 12, 1,5 проред.

Редакција задржава право да достављене прилоге (научне и стручне чланке и остале прилоге) прилагођава општим правилима уређивања часописа и стандардима српског језика.

Радови се могу доставити у електронском облику на CD на адресу уредништва или на мејл адресу уредништва (укључујући и адресе главног и одговорног уредника и секретара уредништва).

ПРАВИЛА ЦИТИРАЊА

1. Књиге

Прво слово имена, презиме аутора, наслов књиге (*italic*), место и година издања, број странице (без скраћенице стр.). Пример: Н. Ђорђевић, *Практикум за облигационо право*, Крагујевац, 2002, 22.

Уколико се у књизи помиње више места издања, наводе се прва два раздвојена цртицом. Пример: F. Bydlinski, *Juristische Methodenlehre*, Wien-New York, 1991, 55.

2. Часописи (чланци)

Прво слово имена, презиме аутора, наслов чланка, број часописа, година часописа, број странице. Пример: Ј. Радишић, *Нацрт кодекса лекарске етике Србије*, Правни живот бр. 9, 2003, 222.

3. Текстови из зборника радова

Прво слово имена, презиме аутора, наслов текста, у: наслов зборника (ур. име уредника), место и година издања, број странице. Пример: С. Ђорђевић, *Приватноправни односи са елементом иностраности и интернет*, у: Слободе и права човека и грађанина у концепту новог законодавства Републике Србије (ур. С. Бејатовић), књ. 2, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2003, 261.

4. Електронски текстови

Прво слово имена, презиме аутора, наслов текста (веб странице), УРЛ, датум посете (дан, месец и година). Пример: K. Boele-Woelki, *Internet und IPR*:

Wo geht jemand ins Netz?, <http://cui.unige.ch/~billard/ilec/BOELED1.HTM>, датум посете: 14. 02. 2002.

5. Нормативни акти

Назив правног акта, назив гласила у коме је објављен, број и година објављивања. Ако ће се наведени пропис цитирати и касније, приликом првог помињања у загради се наводи његова скраћеница под којом ће се даље појављивати. Пример: Закон о парничним поступку (ЗИП), *Службени гласник РС*, бр. 125/04.

6. Судска пракса

Врста одлуке и назив суда, број одлуке, датум (дан, месец, година) доношења, назив публикације у којој је објављена, и број странице у публикацији. Пример: Решење Окружног суда у Београду, Гж. 1782/04, Избор судске праксе, 2/2005, 62). Ако одлука није објављена, потребно је то и назначити. Пример: Решење Окружног суда у Београду, Гж. 1782/04, необјављено.

7. Остала правила

1. Уколико постоји више аутора књиге или чланка, њихова имена се раздвајају зарезом. Пример: С. Ђорђевић, В. Станковић, *Облигационо право*, Београд, 1987. Када књига има више од три аутора, наводи се прво слово имена и презиме првог аутора, уз додавање скраћенице *et al.* (*et alia*). Пример, Т. Варади *et al.*, *Међународно приватно право*, Београд, 2008.

2. Када се цитира више тачно одређених страница, оне се раздвајају цртицом, а када се цитира више страна које се не одређују тачно, после навођења броја прве странице додају се речи „и даље“. Пример: Н. Ђурђевић, *Практикум за облигационо право*, Крагујевац, 2002, 22-27. Пример: Ј. Радишић, *Нацрт кодекса лекарске етике Србије*, Правни живот бр. 9, 2003, 222 и даље.

3. Код поновљеног цитирања текста одређеног аутора, после првог слова имена и презимена аутора, следи, уместо наслова текста, скраћеница *op.cit.*, после које следи број странице. Пример: Ј. Радишић, *op.cit.*, 222.

4. Ако се цитира исто дело и иста страница као и у претходној фусноти (узастопно) користи се само скраћеница *Ibid.* А ако се цитира текст дела, наведеног у претходној фусноти, који се налази на различитој страници, после *Ibid.* назначује се број странице (пример: *Ibid.*, 55.).

5. За „видети“ се користи скраћеница „Вид.“, а за „Упоредити“ скраћеница „Уп.“

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34

ГЛАСНИК права = Herald of Law : часопис из области права и сродних друштвених наука / главни и одговорни уредник Нина Планојевић.
- Књ. 1, св. 3 (1992)-1997, књ. 6 ; 2016, br. 1-2 ; Год. 8, бр. 1 (2017)- . -
Крагујевац : Правни факултет, 1992-1997 ; 2016 ; 2017- (Крагујевац :
Графопромет)
. - 24 cm

Полугодишње. - Је наставак: Гласник Правног факултета у Крагујевцу =
ISSN 0351-2207. - Друго издање на другом медијуму: Гласник права
(Online) = ISSN 1821-4630
ISSN 1450-8176 = Гласник права
COBISS.SR-ID 65313282