

ГЛАСНИК

ПРАВА

HERALD OF LAW

• UDK 34 (05) • ISSN 1450-8176 •

ГОДИНА XVI
БРОЈ 2
2025.



УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ



UDK: 34 (05)

ISSN: 1450 - 8176

УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ГЛАСНИК ПРАВА

ГОДИНА XVI | БРОЈ 2 | 2025.

HERALD OF LAW

Year XVI | No. 2 | 2025.

Крагујевац, 2025.

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 Миљивоје Лапчевић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
Доц. др Јован Вујичић, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

Извршни уредник: проф. др Александра Павићевић

Секретари: доц. др Никола Милосављевић, асист. Војислав Бачанин

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:

Академик др Зоран Рашовић, професор Универзитета Црне Горе,
Подгорица, Црна Гора

др Драган Гоцевски, професор Правног факултета "Јустинијан I",
Универзитета "Кирил и Методије", Скопље, Северна Македонија
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 XVI, бр. 2, 2025.

САДРЖАЈ

НАУЧНИ РАДОВИ

1. Срђан Владетић, О ИДЕАЛУ ВЕРНОГ РОБА 3
2. Милош Прица, КОНЦЕПТУАЛНИ НЕДОСТАЦИ ЗАКОНА
О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ 13
3. Славко Ђорђевић, НЕКОЛИКО НАПОМЕНА
О НАКНАДИ ШТЕТЕ У СЛУЧАЈУ ПОВРЕЂИВАЊА
ИЛИ УБИЈАЊА КУЋНИХ ЉУБИМАЦА
У СРПСКОМ ГРАЂАНСКОМ (ОДШТЕТНОМ) ПРАВУ 43
4. Мина Павловић, УСТАНОВА ЈАВНОГ ПОРЕТКА У МАТЕРИЈИ
ПРИЗНАЊА И ИЗВРШЕЊА СТРАНИХ СУДСКИХ ОДЛУКА
ИЗ УГЛА СРПСКОГ МЕЂУНАРОДНОГ ПРИВАТНОГ ПРАВА 59
5. Борко Михајловић, НАЈВАЖНИЈЕ НОВИНЕ У ОКВИРУ
ПРЕДСТОЈЕЋЕ РЕФОРМЕ СРПСКОГ ПОТРОШАЧКОГ ПРАВА 79
6. Јасмина Лабудовић Станковић, ФИНАНСИЈСКЕ ИНОВАЦИЈЕ 97
7. Јелена Чановић Спасојевић, РОЧИШТЕ НА ДАЉИНУ
У ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ – НАЦИОНАЛНА
И УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА 113
8. Рајко Раонић, Олгица Раонић, АГЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ 133

СТРУЧНИ РАДОВИ

1. Драгана Видосављевић, СЕКСУАЛНА ИЗНУДА
КАО НОВИ ОБЛИК ДИГИТАЛНЕ ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ:
ДЕФИНИЦИЈА, КАРАКТЕРИСТИКЕ И ПРАВНИ ИЗАЗОВИ 151
2. Стефан Милић, УПРАВНИ ПОСТУПАК
ЗА ПРИЗНАЊЕ ПРАВА НА ПАТЕНТ 165

ПРИКАЗИ

1. Душан Илић, Др Новак М. Крстић: УГОВОР О УСТУПАЊУ
И РАСПОДЕЛИ ИМОВИНЕ ЗА ЖИВОТА, Правни факултет
Универзитета у Нишу, Центар за публикације,
Ниш, 2021, 203 стране 181

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ 189

HERALD OF LAW
Year XVI, No. 2, 2025.

CONTENS

SCIENTIFIC PAPERS

1. Srđan Vladetić ON THE IDEAL OF FAITHFUL SLAVE 3
2. Miloš Prica, CONCEPTUAL SHORTCOMINGS OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT 13
3. Slavko Đorđević, SOME REMARKS ON COMPENSATION FOR DAMAGES CAUSED BY INJURING OR KILLING OF COMPANION ANIMALS IN SERBIAN CIVIL (TORT) LAW 43
4. Mina Pavlović, PUBLIC POLICY INSTITUTION IN THE MATTER OF RECOGNITION AND ENFORCEMENT OF FOREIGN COURT DECISIONS FROM THE ASPECT OF SERBIAN PRIVATE INTERNATIONAL LAW 59
5. Borko Mihajlović, THE MOST IMPORTANT NOVELTIES IN THE UPCOMING REFORM OF SERBIAN CONSUMER LAW 79
6. Jasmina Labudović Stanković, FINANCIAL INNOVATIONS 97
7. Jelena Čanović Spasojević, REMOTE HEARINGS IN CIVIL LITIGATION – A NATIONAL AND COMPARATIVE LAW ANALYSIS 113
8. Rajko Raonić, Olgica Raonić, AGENCIES OF THE EUROPEAN UNION 133

PROFESSIONAL PAPERS

1. Dragana Vidosavljević, SEXUAL EXTORTION AS A NEW FORM OF DIGITAL EXPLOITATION: DEFINITION, CHARACTERISTICS AND LEGAL CHALLENGES 151
2. Stefan Milić, ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR THE GRANTING OF PATENT RIGHTS 165

BOOK REVIEWS

1. Dušan Ilić, Dr Novak M. Krstić: UGOVOR O USTUPANJU I RASPODELI IMOVINE ZA ŽIVOTA, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Centar za publikacije, Niš, 2021, 203 strane 181

- MANUSCRIPT SUBMISSION** 189

НАУЧНИ РАДОВИ

Др Срђан Владетић*

Изворни научни чланак

УДК: 326(37)

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.003V>

О ИДЕАЛУ ВЕРНОГ РОБА**

Рад примљен: 10. 12. 2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

У старом Риму сви људи су били или слободни или робови. У зависности од начина привређивања, освајачких претензија и политичких прилика, положај робова је варирао током целе римске историје. После пунских ратова њихов положај се погоршао, што је изазивало побуне и стварало несигурност код владајућих слојева. Одрас оваквих прилика су нова филозофска схватања, законодавне измене и нова религијска учења у погледу робова. Међу њима посебно се истиче идеал верног роба, као мере савршенства, којој би, из угла филозофа, законодавца и хришћанског учења, сви робови требало да теже.

Кључне речи: стари Рим, положај робова, нова филозофска схватања, законодавне измене, утицај хришћанства, идеал верног роба.

I ПОЛОЖАЈ РОБОВА

Окончањем пунских ратова, даљим освајањима и пропадањем ситних сељачких имања повећао се број робова, али, истовремено се и погоршао њихов положај јер се производило за светско тржиште којим је господарио моћни Рим. Жељу за богаћењем могла је да угаси једино беспопштена експлоатација робова која је прекинула индивидуалну везу између господара и роба, карактеристичну за патријархално ропство где је положај роба био приближан положају слободних чланова породице који су се налазили под влашћу патерфамилијаса.

У класичном ропству, роб је за господара био исто што и ствар у промету, односно објект права. Према Аквилијевом закону о штети (*lex Aquilia de damno*, из 287. или 286. године п.н.е.), онај који, намерно или из нехата, убије туђег

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, svladetic@jura.kg.ac.rs

** Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

роба или четвороножну животињу, биће осуђен да накнади власнику штету у износу највише цене те ствари у последњој години.¹ Роб није имао правну способност. Није могао имати ни имовину, и све што је стекао сматрало се да припада господару. Законит брак био је резервисан само за слободне, док су робови могли живети у фактичкој заједници са робињама (*contubernium*) и из те заједнице могла су се родити једино незаконита деца.²

Свирепо поступање – мучење, убијање и сексуално злостављање постало је уобичајена ствар. Апулеј (*Apuleius*) описује тешко стање робова у радионицама: „*О добри богови! Каквих је ту јадних људи било! Чело им је било жигосано, глава на пола обријана, леђа пуна масница, ноге оковане, а лице изобличено смртним бледилом*“.³ Описијући Квинта Хатерија (*Quintus Haterius*), сенатора и чувеног говорника, Сенека (*Seneca*) каже да је Хатерије, бранећи једног ослобођеника који је био конкубина свом патрону изјавио да је неморал (*хомосексуализам*) злочин за слободно рођеног, нужност за роба и дужност за ослобођеника.⁴ У Петронијевом Сатирикону (*Petronius, Satyricon*) чувени Трималхион се хвали својим љубавним подвизима и каже: „*Ал опет, што јес, јес, био сам газдин љубавник – четрнаес година. Нема ту срамота кад газда нареди. Ал стизо сам ја и газдарицу да намирим, знате већ има оћу да кажем, ал нећу ништа да кажем, нисам ја од оних што се хвалу...*“.⁵ О сексуалном искоришћавању пише и Хорације (*Horatius*) у Сатирама (*Satires*): „*Коју границу природа ставља страсти?...Зар жедан тражиш златну чашу?...Кад те обузме страст, зар више волиш да трпиш или да страст задовољши слушкињом или младим робом?*“.⁶ О робовима је владало опште мишљење да су превртљиви, подмукли и спремни на свакојака зла према господару.⁷ Освајачки ратови и гусарење били су најзначајнији извор ропства, а трговина робовима доносила је огромну зараду. Медитеран се претворио у право „ловиште робова“.⁸ Најчувенија пијаца робова налазила се у источном Медитерану, на острву Делос (*Delos*), која је могла да прими и испоручи неколико десетина хиљада робова дневно, па је зато настала пословица: „*Трговче пристани с лађом, истовари, све је продато*“.⁹

Овако бедан положај подстицао је робове на различите видове борбе, као што су саботаже, бекство, оружане побуне (Спартаков устанак 73. године

¹ *Gai Inst.*, I, 53 и III, 210-211.

² Е. Станковић, С. Владетић, *Римско право*, Крагујевац, 2020, 120-121.

³ *Apuleius, Metamorphoses (Asinus Aureus)*, 9, 12.

⁴ *Seneca, Controversiae*, IV praef. 10.

⁵ *Petronius, Satyricon*, 75.

⁶ *Horatius, Satires*, I, 2, 112-119. М. I. Finley, *Ancient Slavery and Modern Ideology*, New York: Viking Press, 1980, 96; О. Станојевић, *Римско право*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1989, 107.

⁷ J. Vogt, *Ancient Slavery and the Ideal of Man*, Oxford: B. Blackwell, 1974, 129.

⁸ Е. Станковић, С. Владетић, *op. cit.*, 121.

⁹ *Strabo, Geographica*, XIV, 5, 2, 5.

п.н.е.), нарочито на истеку периода републике. Многи Римљани изгубили су живот било због заседе својих укућана, било зато што су побијени употребом отворене силе или лукавства, али ништа мање није било оних које је бес робова лишио живота.¹⁰

II НОВИ ФИЛОЗОФСКИ СТАВОВИ О ПОЛОЖАЈУ РОБОВА И УТИЦАЈ РЕЛИГИЈЕ

Припадници владајуће класе били су свесни да робови, због тешког положаја, одвајкада држе стиснуте песнице и вребају своју прилику.

Ненадмашним освајачима и мајсторима масовне манипулације било је јасно да су забаве, спектакли и празници ефикасан метод да се незадовољним масама скрене пажња са свакодневних проблема. Један од начина за одржавање мира међу робовима биле су Сатурналије (*Saturnalia*) – древни римски фестивал у част бога пољопривреде – Сатурна, који је у почетку обележаван 17. децембра, а касније је трајао пет дана (од 15. до 19. децембра). Сатурн је био краљ Аборицина,¹¹ првих насељеника Италије. Период његове владавине назван је „златно доба” јер је подучио становнике да гаје пољопривредне културе, укинуо приношење људских жртава, донео законе и научио народ да живи у бескласној заједници у којој је све било заједничко и где није било робова, и зато је, након смрти, уздигнут у ред божанстава.¹² Празник је симболично протицао у знаку владавине Сатурна, а његово главно обележје било је то што су робови имали пет дана годишње могућност да осете благодети положаја робовласника. На забавама храну и пиће би им служили господари. Било им је допуштено да носе беле капе од вуне (*pilleus*), као знак слободе, да седе заједно са својим господарима, да их грде и псују и носе њихова одела¹³. Током године нагомилано незадовољство робова, потискивано је „уживањем у децембарској слободи”.¹⁴

¹⁰ Seneca, *Epistulae morales ad Lucilium*, 1, 4, 8.

¹¹ Корен речи је латински, *ab origine* – од почетка, становници који од давнина живе на одређеном подручју, староседеоци. Отуда, много касније, староседеоци Аустралије названи су Аборицини.

¹² С. Освалт, *Грчка и римска митологија* (превео А. Вилхар), Вук Караџић-Larousse, Београд, 1980, 302.

¹³ Justinus, *Epitome of Pompeius Trogus, Historiae Philippicae*, 43, 3-4; Dion Cassius, *Historia Romana*, 60, 19; Macrobius, *Saturnalia*, I, 7; Dionisius Halicarnassus, *Antiquitates Romanae*, IV, 24. Атенеј Наукратски, (*Athenaeus Naucratis*), старогрчки реторичар и граматичар из 2. и 3. века, у свом делу *Deipnosophistae* („Филозофи за вечером”), каже да су Сатурналије грчки обичај. На Криту се још давно одржавао фестивал посвећен богу Хермесу, заштитнику путника и доносиоцу среће, на коме, док робови играју коцкице са грађанима, господари им приређују гозбе. Види Athenaeus, *Deipnosophistae*, 14, 44.

¹⁴ Horatius, *Satires*, II, 7, 5.

Али, никаква празновања нису више могла да утишају гнев робова. Стари трикови нису били довољни. Отпор робова био је јасан показатељ да је цео систем захватила криза.

Ужаси римских грађанских ратова представљали су највеће искушење за однос господар – роб. Догађаји из ових ратова били су клица идеала верног роба као оригиналне творевине старих Римљана. Захваљујући списковима политичких непријатеља које је свако могао убити (проскрипције), како у самом граду, тако и ван њега, настала је грозничава хајка на људе и свеопшти преврат. Све што је сматрано за покварено и нечасно, избило је на видело. Неки су се више плашили својих жена и синова са којима су имали несугласице, него од самих убица. Повериоци су се плашили дужника, а суседи суседа који су желели њихова имања. Неки су страховали да ће их сопствени робови потказати политичким непријатељима, па су им се, како Апијан (*Appianus*) наводи, *кукајући бацали под ноге и називали их спасиоцима и господарима*.¹⁵ Тога је било на претек. Сенека пише пријатељу Луцилију (*Lucilius*): „Помисли на то да и разбојник и непријатељ могу примаћи мач твојој зрлу: итавише, сваки роб има власт над твојим животом и смрћу“.¹⁶

Али, било је и изузетних примера лојалности и херојских дела робова учињених из поштовања и љубави према господару. Валерије Максим (*Valerius Maximus*) у осмом поглављу шесте књиге „Знаменита дела и изреке“ (*Facta et dicta memorabilia*) говори о верности робова њиховим господарима и започиње га следећим речима: „Остаје нам да говоримо о верности робова њиховим господарима која је вредна највеће похвале јер се од њих најмање очекивала“. Међу многобројним примерима верног роба¹⁷ истиче се роб у својини Урбинија Панапија (*Urbinius Panapio*) који је био вредан дивљења због своје оданости. Кад је сазнао да су господара потказали други робови и да су политички непријатељи у близини сеоске куће, послао је господара да побегне кроз задња врата, обукао његово одело, легао у постељу и пустио да га убију уместо Панапија.¹⁸

Примери верних робова могу се наћи и у Апијановом делу „Грађански ратови“ (*Bellum Civile*).¹⁹ Упечатљив је случај роба који је припадао Анцију Рестиону (*Antius Restio*). Рестион је учинио много добрих дела за тог роба, али га је једном приликом жигосао због неваљалства. Када је Рестион проскрибован, роб га је сакрио у пећину, а када су убице посумњале на скровиште, убио је неког старца, одсекао му главу, донео пред војнике и гневно рекао: „Убио сам свог господара Рестиона који ме је жигосао. Војници су му

¹⁵ Appianus, *Bellum Civile*, IV, 13.

¹⁶ Seneca, *Epistulae morales ad Lucilium*, 1, 4, 8.

¹⁷ Valerius Maximus, *Facta et dicta memorabilia*, VI, 8, 1-7.

¹⁸ *Ibid.*, VI, 8, 6.

¹⁹ Appian, *Bellum Civile*, IV, 26, 43-44.

одузели главу и узалуд пожурили у град да покупе награду, а роб је отпловио са господаром на Сицилију“.²⁰

Управо су ови бројни примери оданих робова из римских грађанских ратова били подлога Сенекиних филозофских ставова о робовима.²¹

Обраћајући се Луцилију Сенека пише: „Робови су, али су ипак људи. Робови су, али су и скромни пријатељи. Робови су исто што и ми, ако помислиш да судбина са њима поступа исто тако самовољно као са нама... Помисли да је онај човек кога ти зовеш својим робом рођен из истог семена... Ти исто тако лако у њему можеш видети слободног човека, као што он у теби може видети роба“.²²

У делу „О добротинствима“ (*De beneficiis*) Сенека показује да је роб способан да учини добро дело свом господару. „Све док са љубазношћу добијам оно што се генерално тражи од роба, то је пуко извршавање његових обавеза (*ministerium*), а све оно што превазилази његове дужности, што он чини по слободној вољи, а не повинујући се наређењима, то је добротинство (*beneficium*)“, каже Сенека.²³ Они који тврде да роб није способан за добротинство према господару не познају људску природу, јер није у питању положај добротинитеља, већ његове намере.²⁴ Настављајући даље о односу господара и роба, он истиче да је „пут врлине“ свима отворен без обзира да ли је реч о слободно рођеном човеку, робу, ослобођенику, краљу или прогоњеном. „Пут врлине“ није резервисан само за оног који потиче из угледне породице или је богат, већ за оног ко је човек. Ако војници могу учинити добро дело свом војсковођи и поданици свом краљу, онда су и робови способни за добротинство према господару, јер је историја показала да су многи господари дугovali своје животе њима. Зато роб може бити и праведан, и храбар, и великодушан, закључује Сенека.²⁵

Касније, и Макробије (*Macrobius*) у Сатурналијама (*Saturnalia*), делу од значаја за традицију и обичаје паганског Рима, следи Сенекине ставове о робовима. За њега су робови људска биће јер се рађају, живе и умиру исто као и људи рођени у слободи. Сваки господар може доживети да види свог роба као слободног човека, као што и роб може дочекати да види свог господара као роба, каже Макробије, исто као и Сенека.²⁶ Робови могу бити верни, добронамерни, домишљати, образовани и интелигентни до те мере, да се могу бавити и филозофијом, па чак и способни да обављају највише државне функције.²⁷

²⁰ *Ibid.*, IV, 43.

²¹ J. Vogt, *op. cit.*, 136.

²² Seneca, *Epistulae morales ad Lucilium*, 4, 47, 1-10.

²³ Seneca, *De beneficiis*, 3, 21.

²⁴ *Ibid.*, 3, 18.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Macrobius, *Saturnalia*, I, 11, 7.

²⁷ *Ibid.*, I, 11, 23, 24, 28 и 41.

Ови хвалоспеви Сенеке и Макробија о верном робу, односно идеал верног роба, промовисан од Сенеке и Макробија, који својим херојским и домишљатим поступцима чини добра дела свом господару (*beneficium*) одраз је њиховог времена, односно хуманитарних принципа који су важили међу последњим римским паганима.²⁸ Али, он је одраз и робовласничке идеологије која је у циљу сопственог опстанка истицала примере идеала верног роба не би ли се маса робова угледала на њих.

Хришћанско учење је прихватало робове као људска бића и допринело је хуманијем поступању са њима. „Господари, правду и једнакост указујте робовима, знајући да и ви имате Господара на небесима“, поручује Павле Колашанима.²⁹ Али, хришћанство је верног роба који својевољно, јуначки и виспрено пружа добротинство свом господару, преобразило у верног роба који само ревносно извршава своје дужности.³⁰ Оно признаје ропство као институцију, и као врхунску врлину истиче покорност.³¹ То је оно исто што је Сенека назвао *ministerium*, само почива на другачијим, хришћанским основама. Тако у посланици Коринћанима Павле поручује: „Само како Бог свакоме додели, сваки како га је Бог призвао, онако нека живи. Сваки нека остане у ономе звању у коме је призван. Јеси ли призван као роб? Немој да бринеш, него ако и можеш постати слободан, радије се стрпи, јер који је као роб призван у Господу, слободњак је Господњи“.³² У Посланици Римљанима поручује да се власт мора поштовати: „Свака душа да се покорава властима које владају, јер нема власти да није од Бога, а власти што постоје од Бога су установљене“.³³ Пошто је свака власт од Бога дата, тако је и власт над робовима од Бога установљена. Служећи господару, верни роб служи и Богу, али истовремено поштује и прихвата једну од општих претпоставки система римске државе - ропство.

III ЗАКОНОДАВНЕ АКТИВНОСТИ У ПРАВЦУ ПОБОЉШАЊА ПОЛОЖАЈА РОБОВА

Услед великих освајања, маса робова из најразличитијих крајева слила се у Рим и са собом донела локалне навике, обичаје, религију и менталитет. Међу робовласнике се увукао страх. Гај Касије Лонгин (*Gaius Casius Longinus*),

²⁸ J. Vogt, *op. cit.*, 141.

²⁹ Павлова Посланица Колашанима, 4, 1.

³⁰ Верни роб је у Јеванђељу по Матеју (12, 1-9; 13, 24-30; 25, 21; 21, 33-41; 22, 1-13) преведен на европске језике као верни слуга, али речник тог Јеванђеља недвосмислено упућује да је реч о робу. Види о овоме Vogt, J., *op. cit.*, 142-143. Грчка реч *doulos* означава робове.

³¹ M. I. Finley, *op. cit.*, 104.

³² Павлова Посланица Коринћанима, 7, 17 и 20-22.

³³ Павлова Посланица Римљанима, 13, 1. Види В. Дјурант, *Цезар и Христ*, (превео Љ. Величков), Народна књига – Алфа, Београд, 1996, 673.

чувени беседник и правник, после убиства префекта града Педанија Секунда (*Lucius Pedanius Secundus*) од стране његовог роба, поставља питање сенату: „Колико робова би требало имати да би човек био безбедан и коме ће робови убудуће притећи у помоћ ако се ни сада, под притиском страха, не брину да ли смо ми у опасности?“³⁴

Паралелно са новим филозофским ставовима, владајућа класа кренула је путем ублажавања положаја робова и забрањивала господарима да над својим робовима безразложно бесне.³⁵ Тако је *lex Petronia* (највероватније из времена владавине Тиберија) забрањивала коришћење робова за борбу са дивљим зверима без прибављеног одобрења магистрата.³⁶ Клаудије (*Claudius*) је одредио да, ако господар, ради избегавања трошкова лечења, изложи болесног и изнемоглог роба на Ескулаповом острву, овај, уколико се опорави, постаје слободан човек са статусом Латина.³⁷ Домицијан (*Domitianus*) је забранио кастрирање робова и снизио цену кастрата који су се налазили код трговаца робљем.³⁸ Хадријан (*Hadrianus*) је ограничио тортуру над робовима и укинуо приватне затворе.³⁹ Према конституцији Антонина Пија (*Antoninus Pius*), онај који би без разлога убио свог роба одговарао је као да је убио туђег, а сувише сурово поступање или приморавање на педерастичку и неморално обешчашћење доводило је до обавезне продаје другом лицу, и то тако да се роб никад не врати првобитном господару.⁴⁰

Са друге стране, крајем периода републике, нове привредне прилике утицале су на повећање броја ослобађања робова (*manumissio*). Одржавање и увећавање огромних земљишних поседа и капитала појединаца захтевало је време и људске капацитете, те породичне старешине све више ослобађају спретне и способне робове како би им помогли у обављању послова. Неки робови су добили слободу захваљујући верној служби и оданости господару, а неки откупом, вршењем кривичних дела или једноставно наивношћу господара јер је ослобађање постало „мода“. Поред старих, створени су нови, неформални облици ослобађања робова, као што су ослобађање пред пријатељима (*manumissio inter amicos*), ослобађање писмом (*manumissio per epistulam*),

³⁴ Tacitus, *Annales*, 14, 43. На основу сенатског мишљења из 10. године (*senatus consultum Silanianum*), у случају убиства господара, затечени робови су могли бити мучени, а ако се не пронађе убица, били би убијени. Тако је у случају убиства овог префекта страдало свих 400 робова, за шта се и залагао Гај Касије у свом обраћању сенату (Tacitus, *Annales*, 14, 43).

³⁵ *Gai Inst.*, I, 53.

³⁶ *D.* 48, 8, 11, 2.

³⁷ Svetonius, *De Vita Caesarum*, Claudius, 25; *D.* 40, 8, 2; *C.* 7, 6, 1, 3.

³⁸ Svetonius, *De Vita Caesarum*, Domitianus, 7.

³⁹ *Collatio legum Mosaicarum et Romanarum*, 3, 3, 4; *D.* 1, 6, 2.

⁴⁰ *D.* 1, 6, 2; *Gai Inst.*, I, 53; *I.* 1, 8, 2. Види и Е. Станковић, С. Владетић, *op. cit.*, 122-123.

позивањем роба за господарев сто (*manumissio per mensam*), а касније, у време Константина, и у цркви (*manumissio in ecclesia*).⁴¹

Током принципата манумисије су толико ухватиле маха да су постале претња робовласничком систему и чистоћи италске расе, па је у време Августа (*Augustus*) донето неколико закона⁴² којима се одређује број, положај и разлика међу онима који се могу ослободити.⁴³ Међутим, друштвено - економски амбијент је био такав да ови закони нису имали много ефекта. Освајања је било све мање, тако да је преовлађивао број одгајених робова. Робовласнички систем је прошао свој зенит.

Робови су ослобађани и из хуманих разлога. Кроз законодавство је зауздавана прекомерна суровост господара која је била усмерена не само на угрожавање здравља и живота робова, већ и на елементарно људско достојанство. Тако је бивши господар робиње, који је прода под условом да се не бави проституцијом, имао право да тражи њено ослобађање ако се она почела бавити овим најстаријим занатом.⁴⁴ За време Константина (*Constantinus*) намерно убиство роба проглашено је злочином,⁴⁵ а Клаудијев пропис да ће роб којег господар напусти због болести бити слободан са статусом Латина, Јустинијан (*Iustinianus*) је проширио, те је такав роб добијао статус римског грађанина.⁴⁶

На основу закона, робови су, као награду, добијали слободу и од државе ако су учествовали и помагали у спровођењу правде према извршиоцима тешких кривичних дела. Конституцијом Диоклецијана (*Diocletianus*) и Максимијана (*Maximianus*) назначено је да би ауторитет закона требало користити и у циљу подстицања верности робова.⁴⁷ Тако су слободу добијали робови који открију убице свог господара.⁴⁸ Затим они који поткажу лица која се баве „гнусним фалсификовањем новца”.⁴⁹ Слободом су награђивани и робови који ухвате дезертера и предају га властима или дају информације о њему.⁵⁰ Ослобађани су и робови који властима пријаве силоватеље девица, без

⁴¹ *Gai. Inst.*, I, 44; *Plinius, Epistulae*, VII, 16; *I. 1, 5, 1*; *G. Ep.*, 1, 1, 2; *C. 1, 13, 1, 2*. Види С. Владетић, *Пуштање робова на слободу од стране господара (manumissio)*, у: *Усклађивање правног система Србије са стандардима европске уније*, (ур. Ј. Вучковић), књ. 13, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, 2025, 61-63.

⁴² *Lex Fufia Caninia* (2. године п.н.е.), *Lex Aelia Sentia* (4. године н.е.) и *lex Iunia Norbana* (19. године н.е.).

⁴³ *Svetonius, De Vit. Caes.*, Augustus, 40; *Cassius Dio, Historia Romana*, 55, 13.

⁴⁴ *D. 40, 8, 5-7*.

⁴⁵ *Cod. Theod.*, 9, 12, 1, 2.

⁴⁶ *C. 7, 6, 1, 3*.

⁴⁷ *C. 7, 13, 1*.

⁴⁸ *D. 38, 2, 4*; *D. 40, 8, 5*.

⁴⁹ *C. 7, 13, 2*.

⁵⁰ *C. 7, 13, 4*; *Cod. Theod.*, 7, 18, 4, 1.

обзира да ли су верене или не.⁵¹ Ово је касније проширено и на удовице и монахиње.⁵² Ако се утврди да је жена имала тајне сексуалне односе са својим робом осуђивана је на смрт, а раскалашни роб је спаљиван,⁵³ међутим, истом том робу дата је могућност да дело пријави, а заузврат награђиван је слободом ако је његова информација тачна.⁵⁴

Иако је било нужно да се власт господара према робовима сачува и да се њихова права према њима не окрње, ипак, било је интересу самих господара да се пружи помоћ оним робовима који је оправдано траже због суровости, глади, несносних неправди и понижења,⁵⁵ али и да се награде они који искажу верност.

Ропство је тада већ запало у озбиљну кризу, а за држање у покорности великог броја робова није била довољна гола сила. То би само водило у нове побуне. Законодавним активностима требало је код њих учврстити уверење да држава брине о њима и да ће свој индивидуални положај задржати или можда поправити само они који се покоравају господару, верују у основне вредности тадашње друштвене заједнице и спремни су да их штите.

IV ЗАКЉУЧАК

Лош положај робова и изузетни примери њихове лојалности и херојских дела учињених из поштовања и љубави према господару током грађанских ратова, условили су нове филозофске ставове о робовима. На њих се почиње гледати као на људска бића која, не само да љубазно извршавају своје дужности, већ су и, према слободној вољи, спремна на многа добротинства према господарима. На тај начин од стране филозофа и писца креиран је идеал верног роба – роба који је одан свом господару, праведан, храбар, великодушан и виспрен.

Хришћанство, такође, посматра роба као људско биће, али и оно прихвата ропство као институцију, и истиче покорност као највећу врлину. Према хришћанском учењу све власти су дате од Бога, па тако и власт господара над робовима. Покоравајући се господару, робови истовремено служе Господу, од кога ће за то добити награду.

Осим у делима писца и хришћанског учења, идеал верног роба нашао се и у законодавству римских паганских и хришћанских царева. Предузет је низ законодавних мера усмерених на непотребно злостављање робова. Такође, као награда, додељивана им је слобода за откривање починиоца тешких злочина. Ове мере су предузете, како се наводи у Диклесијановој и Максимијановој

⁵¹ С. 7, 13, 3; Е. Станковић, С. Владетић, *op. cit.*, 125.

⁵² С. 9, 13, 1.

⁵³ *Cod. Theod.*, 9, 9, 1.

⁵⁴ С. 9, 11, 1; *Cod. Theod.*, 9, 9, 1.

⁵⁵ I. 1, 8, 2.

конституцији, у циљу подстицања верности робова, односно оданости и ревносног испуњавања дужности према господару, поштовања закона и вредности које они промовишу и спремности да их штите.

Дела писаца, хришћанска учења и законодавне активности царева сигурно су, свака на свој начин, допринеле бољем положају робова. Али, заједнички именоване им је признање ропства као институције и коришћење идеала верног роба као мере савршенства којој би сваки роб требало да тежи, у сврху очувања постојеће друштвено-економске формације. У томе се и на крају успело – Јустинијан је у Институцијама и даље делио људе на слободне и робове.⁵⁶

Srđan Vladetić LL.D.*

ON THE IDEAL OF FAITHFUL SLAVE

Summary

In Ancient Rome, people were either free or slaves. Depending on the economic system, the claims of conquest, and political circumstances, the status of slaves has been different throughout Roman history. After the Punic Wars, their position got worse, which caused rebellions and created uncertainty among the ruling classes. Reflection of those circumstances could be found in the new philosophical understandings, legislative changes and changed religious doctrines regarding the position of slaves. Among those ideal of faithful slave stands out as an example of perfection to which, according to philosophers, legislators and Christian doctrine, all of the slaves should strive.

Key words: *Ancient Rome, status, slaves, new philosophical understandings, legislative changes, the influence of Christianity, the ideal of the faithful slave.*

⁵⁶ I. 1, 3, pr.

* Full-time Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac.

Др Милош Прица*

Прегледни научни чланак

УДК: 35.077.3

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.013P>

КОНЦЕПТУАЛНИ НЕДОСТАЦИ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ**

Рад примљен: 25. 07. 2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 012 2025.

Гледано из угла правне књижевности, важећи Закон о општем управном поступку подвргнут је снажној критици посленика правне науке. Добрамерне и аргументоване критике су лековите јер доприносе побољшању управног законодавства и правног система опште. Србија има готово стогодишњу традицију законског уређивања управног поступка, при чему је важно нагласити континуитет садржине текста и номотехнике који су у погледу Закона о општем управном поступку важили пре усвајања важећег Закона о општем управном поступку. Текстови Закона о општем управном поступку у нас, осим израженог настојања за очувањем садржине и стила законписања, одисали су узорном писменошћу и правнотехничком зрелошћу. Неразумно је одступати од правне традиције, имајући у виду да се тиме руше, не само правна свест и култура, већ и правна сигурност. При постојању оправданих разлога нико неће спорити потребу уређивања зграде од историјског и културног значаја, да би се сачувало њено трајање. Тако и у погледу закона, нико неће довести у питање потребу разматрања евентуалних измена и допуна закона, ако то захтевају оправдани разлози. Али, закони једнако као објекти од културног значаја јесу део културе и историјске свести једног народа, и природно је настојање које се усредоточава у правцу њиховога очувања. До 2016. године, Закон о општем управном поступку је у готово стогодишњем периоду негован и мењан са настојањем да се сачува његово важење и да се обезбеди његова делотворна примена. Важећи Закон о општем управном поступку по својој садржини битно одступа од својих

* Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Нишу, pricamilos@prafak.ni.ac.rs

** „Рад је настао као резултат финансирања од стране Министарства науке, технолошког развоја и иновација, по Уговору евиденциони број 451-03-137/2025-03/ 200120 од 04.02.2025. године.” Рад представља остваривање циљева одрживог развоја у складу са универзалном стратегијом Уједињених нација (Агенда 2030).

претходника, следствено чему се може рећи да је његовим доношењем порушена зграда од посебног значаја, да би се на истом месту изградила нова зграда. Предмет наше пажње јесу концептуални недостаци Закона о општем управном поступку: у делу односа општег према посебним законима, у погледу предмета управног поступка те наспрам домаћаја примене Закона о општем управном поступку. Уклањање концептуалних недостатака Закона о општем управном поступку неопходан је услов за уобличавање система управнопроцесног законодавства Републике Србије.

Кључне речи: супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку, управна ствар, управносудска ствар, предмет управног поступка, управна делатност.

I ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ НАСПРАМ ПРАВНОГ ПОРЕТКА И УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ

Закон о општем управном поступку је основни процесни закон у управној материји јер је њиме на целовит начин уређена област управнопроцесног законодавства. Закон о општем управном поступку садржи правне принципе као телеолошке правне ставове и правне норме као системске правне ставове, а законске норме као регулативни правни ставови - на основу којих се правно решава предмет управног поступка - садржане су у меродавном материјалноправном закону.¹

Не постоји закон у правном поретку који би се у погледу повезаности са другим законима могао упоредити са Законом о општем управном поступку, имајући у виду да су ширење законског правног уређивања и умножавање законских норми у правном поретку Републике Србије довели до тога да постоји преко две стотине (материјално-процесних) закона у којима постоји упућивање на примену Закона о општем управном поступку. У правном поретку Републике Србије заступљени су основни (системски) и посебни закони. Системски су они закони који на целовит начин уређују једну област правног поретка, док посебни закони то не чине.² Одавде произлази да Закон о

¹ М. Прица, *Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и "унутрашњег правног система"*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 80, 2018, 135-180.

² Позитивноправно гледано, доктрина о разликовању системских и посебних закона заслуга је Уставнога суда Републике Србије који је у својим јудикатима утврдио правне ставове везано за јединство правног поретка као уставни принцип. Основни правни став Уставнога суда о јединству правног поретка гласи: „Полазећи од одредбе члана 4. став. 1. Устава која утврђује начело јединственог правног поретка, као један од основних принципа на којима почива уставноправни систем Републике Србије, Уставни суд указује да иако важећи правни систем у Републици не прави разлику између тзв. органских, основних или других закона који имају јачу правну снагу од осталих,

општем управном поступку у правном поретку важи као основни закон, али Закон о општем управном поступку важи и као општи закон - наспрам посебних закона који упућују на примену општег управнопроцесног закона. Имајући ово у виду, сложеност законописања произлази из потребе да Закон о општем управном поступку буде делотворан у својству основног и општег закона, а невоља у вези са овим је у томе што у нашој јудикатури и правној науци нису утврђени јасни критеријуми за уређивање односа између Закона о општем управном поступку и других закона, који упућују на примену одредби Закона о општем управном поступку.

Веома је важно докучити - зашто настаје ширење домаћаја примене Закона о општем управном поступку? Историјски посматрано, развијање концепта тзв. интервенционистичке правне државе исходовао је значајне промене у погледу појма закона, његове природе и садржине законског правног уређивања. У поретку „либералне правне државе“ (настаје крајем 18. и у свом изворном облику битише до Великога рата) владало је гледиште о минималној интервенцији законодавца и органа државне управе. Гесло законодавства у поретку либералне правне државе гласило је: „На основу закона, али не и непосредно законом“. У данашњим правним поретцима дошло је до прихватања и снажног ширења доктрине о непосредном законском уређивању у свим областима правног поретка, чиме принцип законитости у материјалном смислу потискује аутономију субјеката територијалне заједнице и грађанско друштво, следствено чему се сужава поље аутономног дефинисања правних ставова под окриљем грађанског друштва. У поретку „либералне правне државе“ такво стање се не би могло ни замислити, камоли прихватити, особито имајући у виду да је доношење грађанских законика замишљено као правна заштита грађанског друштва, а постојање грађанског друштва и данас представља неопходну претпоставку, не само за слободан развој личности и слободу уопште, већ и за спонтано испољавање јавности - превасходно у поступку доношења закона. Према томе, ширење законског уређивања почетком 20. века представљало је последицу ширења улоге органа државне управе, у процесу нестајања либералне (неинтервенционистичке) правне државе и настајања интервенционистичке правне државе.

Насупрот томе, државни интервенционизам на почетку 21. века испољава се превасходно као законски интервенционизам, који у материјалном смислу

„обичних“ закона, што има за последицу да, сагласно одредби члана 167. Устава, Уставни суд није надлежан да цени међусобну сагласност закона, уставно начело јединства правног поретка налаже да основни принципи и правни институти предвиђени законима којима се на системски начин уређује једна област друштвених односа буду испоштовани и у посебним законима, осим ако је тим системским законом изричито прописана могућност другачијег уређивања истих питања.“ IУЗ-225/2005 од 19. 04. 2012. године. М. Прица, *Јединство правног поретка као уставно начело и законско уређивање области правног поретка*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 78, 2018, 103-126.

задира у све регионе правног поретка. На снази је ширење интервенционизма законских императивних норми у свим областима правног поретка, при чему интервенционизам у питању прати дифузија бића државне власти („управни феудализам“), као последица постојања великог броја органа јавне власти и ималаца јавних овлашћења у поретку правне државе. Изазов за правну државу је у томе што законски интервенционизам сужава аутономију грађанског друштва и субјеката територијалне заједнице, а „управни феудализам“ дезинтегрише институционални поредак државне власти.

Одавде произлази да ширење домаћаја примене Закона о општем управном поступку настаје услед ширења законског уређивања путем императивних норми, а не као резултат ширења улоге органа државне управе. Примена Закона о општем управном поступку остварује се у правним предметима који се правно уређују одлучивањем надлежног органа на основу законских императивних норми, при чему се правни предмети у питању по себи не могу поистовећивати са управним стварима, као типичним правним предметима у управној материји.

С друге стране, Закон о општем управном поступку по природи ствари не може обухватити све облике управне делатности, имајући у виду да управнопроцесни закон уређује правни пут решавања правних предмета појединачним правним актом, док преостали облици управне делатности (општи акти и облици физичке управне делатности) захтевају другачије правне путеве и подлежу засебним правним режимима. Ова напомена је важна због граница којима подлеже правно уређивање путем управнопроцесног закона, будући да није у природи ствари да се Законом о општем управном поступку изворно регулишу материјалноправна питања, нити се може претендовати да се управнопроцесним законом обухвате сви облици испољавања управне делатности.

II ВАЖЕЋИ ЗАКОН О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ НАСПРАМ ПРАВНЕ СВЕСТИ И ПРАВНЕ ТРАДИЦИЈЕ

Законодавство у поретку правне државе засновано је на техници уговарања и уговору као сагласности субјеката територијалне заједнице и њихових изабраних представника. Јер, настајање закона у поретку правне државе легитимно је само уколико представља резултат усаглашавања између субјеката територијалне заједнице и изабраних парламентарних представника, а врхунац тога усаглашавања је уобличице закона као израза опште воље.³ У противном, без озбиљне развијености дискусије и аргументације у поступку доношења закона, одриче се могућност постојања закона у материјалном смислу, а закон у материјалном смислу јесте правна норма или правни пропис,

³ М. Прица, *Криза законодавства у поретку правне државе*, у: *Правна традиција и интегративни процеси*, Косовска Митровица, 2020, 111-131.

одређење онога „што по праву треба да буде за свакога“.⁴ „Општа и апстрактна правна одредба је закон у материјалном смислу. Индивидуална и конкретна правна одредба је закон у формалном смислу ако проиходи од законодавног органа. С тачке материјалног становишта, она је, према околностима, управни или судски акт.“⁵

Одавде произлази да је једино легитимно да закон настане „одоздо“ као уговор у институционалном поретку територијалне заједнице, како би закон као формални извор права могао да послужи као основ да се у правном поретку развије кружна линија од институционалног поретка територијалне заједнице ка институционалном поретку јавне власти и натраг. То што се закони данас — услед покровитељства политичких странака над државом и снажно набујале страначке протекције - намећу „одозго“, ван одистинског уговарања у наведеном значењу, белодано изражава кризу правне државе и парламентарне представничке демократије.⁶

⁴ К. Шмит, *Легалност и легитимност*, Карл Шмит и његови критичари, Београд, 2001, 314.

⁵ М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право с међународним управним правом*, Ниш, 2020, 4-14; М. Прица, *Појединачан закон о експропријацији*, у: Одговорност у правном и друштвеном контексту, Ниш, 2023, 231-256; М. Прица, *Карактеристике законског уређивања експропријације*, у: Заштита људских и мањинских права у европском правном простору, Ниш, 2023, 163-188.

⁶ У поретку савремене правне државе на делу је преношење економске и политичке моћи са држава на мултинационалне корпорације и снажно настојање да се онемогући морално и духовно унапређивање појединца и заједнице. Техника владања елите крупног финансијског капитала (плутократске деспотије) несумњиво иде за тим да разори правну државу у материјалном смислу и да је стави под своју потпуну контролу, али умеће владања и јесте у томе да снагом новца обликована „љуштура“ правне државе и парламентарне представничке демократије - елите крупног финансијског капитала послужи као идеалан „легитимацијски плашт“. Имајући ово у виду, за технику владања у питању веома је важно да појединцу, у светлу његових формално признатих права, створи привид о постојању суверености грађанина, бирача и потрошача, с тим што - патронажом над државом и парламентарном представничком демократијом - елита крупног финансијског капитала настоји да успостави поредак у коме су признате слободе појединца без имало колективне моћи, што доводи до потпуне подређености радника послодавцу, потрошача произвођачу, бирача политичким странкама, те аутономије (приватности) појединца државном интервенционизму. Одавде произлази да је у правним поретцима данашњих европских држава на делу процес формално поштовања а суштинског онемогућавања правне државе у материјалном смислу, обесмишљавањем правних принципа, снажним сузбијањем врлине и контролисањем јавности путем њеног вештачког обликовања. Парадигму обесмишљавања правне државе у материјалном смислу и правних принципа уопште, могли бисмо исказати на следећи начин: људска права без стварне слободе, страначка представничка демократија без демократског друштва и владавина закона без владавине моралних и духовних закона (правне државе у материјалном смислу). М. Прица, *Демократско друштво као правни појам*, у: Право и друштвене вредности, Ниш, 2023, 681-709.

Данашње законодавство почива на претпоставци идентитета између воље парламента и воље субјеката територијалне заједнице, али је невоља у томе што је претпоставка у питању без укореењености у правној стварности.

Исто тако, услед снажног умножавања прописа (закона и подзаконских аката), у правним порецима савремених држава правну снагу задобија мноштво законских норми и закона различитих, при чему је у великом броју данашњих држава на делу непостојаност законског права, имајући у виду да се постојећи закони подвргавају режиму законодавне реформе као процеса сталног нестајања и настајања закона. Ако се питање сагледа са тачке гледишта правног поретка Републике Србије, видеће се да је у периоду од увођења „вишестраначја“ до данас, не мали број законâ усвојен као израз чистог волунтаризма и правног експериментисања. Притом је усвајање законâ у нас често наилазило на оштру осуду посленика правне науке и струке, да би се доцније и у стварности показала потпуна неприменљивост таквих законâ.

Доношењу важећег Закона о општем управном поступку претходило је обиље предлога и конструктивна полемика посленика правне науке о потреби законодавне реформе.⁷ Нацрт важећег Закона о општем управном поступку био је предмет јавне расправе, али јавне расправе у нашим приликама немају моћ која би одговарала доктрини о демократском друштву. Јер, јавна расправа у формалном смислу постоји када се посленицима науке и струке пружи прилика да се изјасне о предложеном законском тексту, а то се данас у ери високо развијених информационо-комуникационих технологија може постићи и тако што ће се предвидети могућност електронског слања коментара и примедба. Суштински гледано, услов делотворне јавне расправе биће испуњен само када у равни одлучујуће воље постоји свест о потреби уважавања аргумендованих

⁷ Д. Милков, *Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 1, 2013, 85-99; С. Лилић, *Контроверзе у вези са новом радном верзијом Нацрта Закона о општем управном поступку Србије (у контексту европских интеграција)*, у: Перспективе имплементације европских стандарда у управном систему Србије, Правни факултет, Београд, 2013, 11-27; З. Лончар, *Пледоаје за нови Закон о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 3, 2009, 181-193; З. Лончар, *Модернизација управног поступка*, у: Актуелна питања савременог законодавства, Будва, 2010, 351-362; З. Лончар, *О Нацрту Закона о општем управном поступку*, Правна ријеч бр. 35, 2013, 425-444; П. Димитријевић, *У сусрет новом закону о општем управном поступку у Републици Србији*, *Facta universitatis – series: Law and Politics* бр. 1, 2010, 33-42; Д. Миловановић, Д. Васиљевић, *У сусрет новим законским решењима у управном поступку Републике Србије*, у: Развојне тенденције у управном законодавству, Охрид, 2011, 69-80; П. Димитријевић, *Реформисање ванредних правних лекова у управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 44, 2004, 145-171; П. Димитријевић, *Реформа управног поступка*, у: Владавина права и правна држава у региону, Источно Сарајево, 2013, 189-199.

ставова посленика правне науке и струке, што је изостало приликом доношења важећег Закона о општем управном поступку.

Краљевина Југославија била је четврта држава у свету у којој је донесен Закон о општем управном поступку (усвојен 1930. године, а почео да се примењује годину дана касније). Имајући ово у виду, Србија има готово стогодишњу традицију законског уређивања управног поступка, при чему је важно нагласити континуитет садржине текста и номотехнике који су у погледу Закона о општем управном поступку важили пре усвајања важећег Закона о општем управном поступку.⁸ Текстови Закона о општем управном поступку у нас, осим израженог настојања за очувањем садржине и стила законописања, одисали су узорном писменошћу и правнотехничком зрелашћу. Неразумно је одступати од правне традиције, имајући у виду да се тиме руше, не само правна свест и култура, већ и правна сигурност. При постојању оправданих разлога нико неће спорити потребу уређивања зграде од историјског и културног значаја, да би се сачувало њено трајање. Тако и у погледу закона, нико неће довести у питање потребу разматрања евентуалних измена и допуна закона, ако то захтевају оправдани разлози. Али, закони једнако као објекти од културног значаја јесу део културе и историјске свести једног народа, и природно је настојање које се усредоточава у правцу њиховог очувања.

До 2016. године, Закон о општем управном поступку је у готово стогодишњем периоду негован и мењан са настојањем да се сачува његово важење и да се обезбеди његова делотворна примена. Важећи Закон о општем управном поступку по својој садржини битно одступа од својих претходника, следствено чему се може рећи да је његовим доношењем порушена зграда од посебног значаја, да би се на истом месту изградила нова зграда. С тачке гледишта правне свести и правне традиције, исправно је вратити се приступу законописања који је важио пре доношења важећег Закона о општем управном поступку. С тачке гледишта правног поретка, важећи Закон о општем управном поступку садржи озбиљне концептуалне недостатке, који представљају резултат погрешног поимања улоге процесног закона у управној материји и правном поретку.

III ОДНОС ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ И ДРУГИХ ЗАКОНА

Повезаност закона у правном поретку може подразумевати систематско-телеолошко испитивање двају системских закона из различитих области правног поретка, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева испитивање односа између системског (основног) закона који је уредио област

⁸ Д. Милков, *Поводом Нацрта Закона о општем управном поступку – корак напред или десет у страну*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 1, 2013, 85-99.

правног поретка на целовит начин и закона који према системском стоји у односу посебног према општем. Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености, али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона.⁹ Један системски закон према другом системском закону може стајати у односу посебног закона према општем закону али само у смислу правне упућености и нипошто у режиму правне подређености. Наведене чињенице чине оправданим употребу трију израза за означавање правног карактера закона: (1) системски (основни) закон, (2) општи закон и (3) посебан закон.

Према нашем мишљењу, посебни закони према Закону о општем управном поступку, као општем закону, могу стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона. У правној литератури није изложена разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона, тако да у законодавству и свести наших правника није присутан став о разликовању сходне и супсидијарне примене општег закона. Наш став је да сходна примена није исто што и супсидијарна примена општег закона. Јер, сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целости у свим питањима која нису уређена посебним законом.

Један системски закон може у правном поретку стајати према другом системском закону у односу посебног закона према општем закону - само у режиму правне упућености одн. сходне примене. То значи да правни принципи установљени системским законом у једној области правног поретка не могу бити надређени правним принципима установљеним системским законом у другој области правног поретка, следствено чему је искључена могућност постојања правне подређености и супсидијарне примене једног системског закона наспрам другог системског закона. Такав пример нуди нам управо Закон о општем управном поступку (*Сл. гласник РС*, бр. 18/2016) који може предвидети искључиво сходну примену одредаба Закона о облигационим односима везано за правни режим управних уговора, а разлог упућивања на системски закон о облигационим односима јесте попуњавање правних празнина - сходно материји правног уређивања - у уређивању управног уговора као посебног правног института.

Члан 26 важећег Закона о општем управном поступку у погледу управних уговора предвиђа супсидијарну примену закона којим се уређују облигациони односи. Не можемо знати какво је значење израза „супсидијарна примена“ законодавац имао у виду, али према значењу „супсидијарне примене“ које заступамо у овом раду, можемо закључити да се одредбе Закона о

⁹ М. Прица, *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу број 91, 2021, 97-116.

облигационим односима не могу у целости применити на режим управних уговора из Закона о општем управном поступку, следствено чему не може важити супсидијарна, већ сходна примена закона којим су уређени облигациони односи. „Будући да се Законом о општем управном поступку поводом управних уговора утеловљује судска заштита у управном спору, *ratio legis* је да се управни уговор развија као самосталан правни институт, под окриљем императивних законских норми у различитим областима правног поретка и са сходном применом Закона о облигационим односима. Разуме се, на управном и грађанском правосуђу је задатак непосредног дефинисања управног уговора као правног института - откривањем и дефинисањем типичних правних предмета (правних ствари) и правних ситуација - на тремеђи законског уређивања управних уговора између: (1) материјалноправних законских одредби о управним уговорима у различитим областима правног поретка, (2) одредби Закона о општем управном поступку и (3) одредби Закона о облигационим односима.“¹⁰ На примену Закона о облигационим односима у управној материји упућују и други закони. Тако, општи режим грађанскоправне одговорности за штету у нашем правном поретку установљен је Законом о облигационим односима¹¹, с тим да Закон о облигационим односима не важи као основни (системски) закон у погледу одговорности државе за штету.

Наиме, Закон о облигационим односима не уређује одговорност државе за штету на општи начин, осим што међу посебне случајеве одговорности убраја одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација, када обавеза накнаде штете пада на државу.¹² Стога, правни режими одговорности државе за штету у нашем важећем правном поретку имају посебне законске основе, који наспрам општег режима грађанскоправне одговорности за штету стоје у односу посебног према општем. При томе, правни режим одговорности за штету сходно се примењује на питања која нису регулисана у посебним правним режимима одговорности државе за штету. Као пример сходне примене може се предочити и упућивање Закона о управним споровима на сходну примену Закона о парничном поступку у управносудском поступку (управном спору).¹³ У описаним примерима сходна примена означава примену општег закона саобразно природи односа између правила правног

¹⁰ М. Прица, *Уговор и управни уговор као правни институти*, у: *Право и мултидисциплинарност*, Зборник радова Правног факултета Универзитета у Нишу, 2020, 189-231.

¹¹ Закон о облигационим односима, *Сл. лист СФРЈ*, 29/78..., *Сл. гласник РС*, бр. 18/2020, чл. 154-209.

¹² *Ibid.*, чл. 180-184.

¹³ «Странка у управном спору није овлашћена за подношење захтева за заштиту законитости против правноснажне одлуке Врховног суда Србије сходном применом члана 418. ЗПП». Пресуда Врховног суда Србије Узз. 34/07 од 22. 11. 2007. године, Билтен судске праксе Управног суда бр. 1/2010, 126-127.

поступка и материје правног уређивања, а искључена је могућност супсидијарне примене општег закона која би подразумевала примену општег закона у целости - у свим питањима која нису уређена другим системским законом.

С друге стране, Закон о општем управном поступку као општи закон према многобројним посебним законима стоји у режиму непосредне, супсидијарне и сходне примене властитих одредби. Прво, Закон о општем управном поступку примењује се непосредно и у целости као процесни закон на чију примену је упутио меродавни материјалноправни закон који не садржи процесне одредбе.¹⁴ У овом примеру Закон о општем управном поступку је једини процесни закон који се примењује поводом решавања правног предмета, што је једна ситуација, док друга ситуација подразумева да је на примену Закона о општем управном поступку упутио посебан закон, који осим материјалноправних садржи и процесне норме. У овој потоњој ситуацији неопходно је утврдити критеријум за уређивање односа између процесних одредби посебних закона и одредби Закона о општем управном поступку као општег закона. Важећи Закон о општем управном поступку (*Сл. гласник РС*, бр. 18/2016) има карактер општег процесног закона са непосредном применом у управној материји, при чему се овим законом прецизира основ за доношење посебних закона: „(1) Овај закон примењује се на поступање у свим управним стварима. (2) Поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.“ (чл. 3 Закона о општем управном поступку).

То значи да је важећим Законом о општем управном поступку прописан режим правне надређености општег закона над посебним законима. С једне стране, одавде произлази да важећи Закон о општем управном поступку предвиђа примену властитих одредби у погледу свих управних ствари, што значи да је начин примене Закона о општем управном поступку као општег закона условљен утврђивањем појма управне ствари спрам правних предмета који се правно уређују издавањем индивидуалних правних аката. Друго, важећи Закон о општем управном поступку очевидно има у виду непосредну примену својих одредби у делу општих правних начела и гарантованог степена правне заштите и супсидијарну примену властитих одредби на сва питања која нису уређена посебним законом, што не одговара правној стварности великога мноштва разноврсних материја које се уређују законским императивним нормама у правном поретку Републике Србије.

¹⁴ Пример материјалноправног закона који не садржи процесне одредбе и упућује на примену Закона о општем управном поступку је Закон о културним добрима, *Сл. гласник РС* бр. 71/94, 52/2011, 99/2011 и 6/2020.

Веома је важно још једном нагласити да велик домаћај примене Закона о општем управном поступку не представља резултат ширења интервенције органа државне управе, већ напротив представља последицу ширења законског императивног правног уређивања у правном поретку. То значи да се Закон о општем управном поступку примењује и у правним материјама које се према правним добрима и правним интересима разликују од управне материје у којој важи примат општег добра и општих интереса. Одавде произлази наша упитаност: да ли је правно исправна непосредна и супсидијарна примена Закона о општем управном поступку наспрам свих од преко две стотине закона који упућују на примену Закона о општем управном поступку као општег закона?

Наше је гледиште да је непосредна примена Закона о општем управном поступку оправдана само у управној материји. Под управном материјом имамо у виду подручје језгра (најужег подручја) општег добра у којем влада превасходство општих правних интереса као динамичких израза општег добра.¹⁵ Основна карактеристика правног уређивања правних предмета у управној материји је да у бићу правног уређивања постоји примат општих интереса као динамичких израза општег добра (кауза материјалноправног уређивања), а техника правног уређивања подразумева конкретизацију општих правних норми (регулативних правних ставова) као недовршених и непрецизираних правних бића у управно-правном режиму.¹⁶

У управној материји су и те како заступљена индивидуална правна добра и приватни интереси као њихови динамички изрази, при чему остваривање приватних интереса у управној материји стоји под владом општег добра и општих интереса као динамичког израза општег добра. Примера ради, признавање субјективног права у управној материји по правилу се остварује доношењем управног акта по захтеву странке, из чега произлази да у дотичним предметима постоји конститутивност индивидуалних правних добара и приватних интереса као њихових динамичких израза. Међутим, признавање субјективног права постиже се једностраним правним уређивањем, доношењем управног акта од стране надлежног органа државне управе, а слободна воља

¹⁵ Општи интереси представљају динамичке изразе општег добра, приватни интереси јесу динамички изрази индивидуалних правних добара грађана као имаоника слободе и субјектата правног поретка, док јавни интерес представља регулативну детерминанту правног поретка и статички израз општег добра. Јавни интерес је у поретку правне државе укотвљен између: општих и приватних интереса, јавности и приватности, интервенционизма државне управе и грађанског друштва, институционалног поретка јавне власти и институционалног поретка територијалне заједнице, с циљем успостављања равнотеже између различитих правних добара, правних интереса и циљева правног поретка.¹⁵ М. Прица, *Јавни интерес, општи интерес и приватни интерес као правни појмови*, Зборник Матице српске за друштвене науке бр. 184, 2022, 521-537.

¹⁶ Д. Милков, *Управна ствар*, Анали Правног факултета у Београду бр. 5, 1986, 490-504.

(захтев странке за признавање субјективног права) представља правну чињеницу, не и правотворачки извор. Доношење решења без захтева странке довело би до ништавости управног акта, чиме се оделотворује конститутивност приватних интереса као динамичких израза индивидуалних правних добара. То што пак, слободна воља нема карактер правотворачког извора приликом решавања о признавању субјективног права, последица је важења законских императивних норми и управноправног режима као основног правног режима у управној материји.¹⁷

За разлику од управне материје, у појединим правним материјама (нпр. високо образовање, социјално осигурање) није могуће у целости применити управно-правни режим предвиђен Законом о општем управном поступку, следствено чему би ваљало предвидети сходну, а не супсидијарну примену општег процесног закона. Поврх тога, постоје области правног поретка које се од управне материје разликују и према техници правног уређивања (нпр. поступци утврђивања дисциплинске одговорности), што је доказ више о исправности важења сходне примене Закона о општем управном поступку као општег процесног закона. Ван управне материје данас постоји мноштво области правног поретка у којима се правни предмети решавају једнострано - применом императивних законских норми од стране ималаца јавних овлашћења. Поменуте области припадају институционалном поретку територијалне заједнице¹⁸ и уређене су системским (материјално-процесним) законима, а Закон о општем управном поступку се примењује као општи процесни закон. Реч је областима правног поретка у којима се материја правног

¹⁷ М. Прица, *Управна ствар и управно-судска ствар*, у: *Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица, Ниш, 2019, 597-639.

¹⁸ За разлику од народа и становништва, територијална (просторна) заједница, осим физичких лица, обухвата правна лица и друге субјекте правног поретка, али и моралне субјекте који су носиоци објективног духа (нпр. нација, породица, грађанско друштво и др.). Морални субјекти немају правни субјективитет, али представљају важне субјекте територијалне заједнице и државе као правно-политичке заједнице. „Држава је тројство: територијалне заједнице, основног институционалног поретка јавне власти и припадајуће им територије. Гледано према споља, територијалност је важно обележје државе, имајући у виду да се у односу на државу као основни просторни поредак јавља само једна држава као основна институција (суверена држава), оличена у врховној власти на датој територији. Но гледано изнутра, још је важнији ниво идентитета између државе као институције и просторне заједнице, а тај однос се пре свега препознаје кроз духовно-телеолошку садржину јавног поретка, изражену у јединству и наткриљујућој снази објективног духа. Стога, да би се разумела и исправно поставила доктрина о правној држави, морало би се подразумевати постојање трију институционалних поредака. То су: 1) територијална заједница као институционални поредак, 2) институционални поредак државне управе као бића државне власти и 3) основни институционални поредак јавне власти. Држава као институција је тројство наведених институционалних поредака.“ М. Прица, *Експропријација као правни институт*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2016, 23-40.

уређивања разликује од управне материје, а разлика је у природи правних добара и правних интереса који сачињавају материју правног уређивања, као и у погледу материјалноправних принципа владајућих у материјама правног уређивања о којима говоримо. У процесном смислу, примена Закона о општем управном поступку оправдана је због технике правног уређивања - прецизирања општих правних норми као недовршених правних бића издавањем појединачног правног акта - будући да се правни предмети у овим материјама уређују издавањем правних аката без могућности уговарања и примене слободне воље као правотворачког извора. С друге стране, облик могуће примене Закона о општем управном поступку одређује материја правног уређивања, из чега произлази да природу правних предмета који се уређују појединачним правним актима одређује материја правног уређивања (однос између правних добара и правних интереса), карактеристике меродавног материјалног права и техника правног уређивања.¹⁹ Управна материја и материје правног уређивања о којој говоримо имају исту технику правног уређивања, али се међусобно разликују према каузи правног уређивања - услед разлике између правних добара и правних интереса који сачињавају материју правног уређивања те и због другачијих материјалноправних принципа који сачињавају биће правног уређивања.

Чланом 214 важећег Закона о општем управном поступку установљена је обавеза усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку, а одлуком Владе Републике Србије (*Службени гласник РС*, број 119 од 29. децембра 2017.) образовано је Координационо тело за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку. Но, усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку ни дан-данас није проведено!

Наше је мишљење да усклађивање посебних закона није могуће без измене Закона о општем управном поступку, тако што ће се одредбама Закона о општем управном поступку: (1) утеловити разлика између супсидијарне и сходне примене општег процесног закона и (2) појачати непосредна примена Закона о општем управном поступку у управној материји.²⁰

¹⁹ М. Прица, *Правни основ одговорности државе за штету проузроковану допуштеним поступањем државних органа и службеника*, у: Одговорност у правном и друштвеном контексту, Ниш, 2021, 167-207.

²⁰ Лучење супсидијарне и сходне примене општег закона је наше оригинално гледиште које представља допринос уређивању односа између посебних закона и Закона о општем управном поступку као општег закона. Наше гледиште о разлици између сходне и супсидијарне примене општег закона први пут је поменуто у нашем чланку о управној и управној судској ствари из 2019. године. Вид. М. Прица, *Управна ствар и управно-судска ствар*, у: *Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица, Ниш, 2019, 627-630. Занимљиво је приметити да је приликом доношења Закона о изменама и допунама Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре (*Службени гласник РС* бр. 31/2019) у чл. 4 измењена примена овога закона, тако што је

Будући да је Закон о општем управном поступку системски (основни) процесни закон у управној материји, није довољно да посебни закони буду везани само правним принципима и степеном правне заштите садржаним у Законом о општем управном поступку, што значи да је у управној материји неопходно обезбедити да Закон о општем управном поступку у целости важи као системски и општи процесни закон. Посебан закон у управној материји треба да буде конкретизација правних принципа и правних норми системског процесног закона као општег закона, тако што ће се посебним законом нормирати посебни случајеви испољавања правних института садржаних у општем процесном закону. У наведеном значењу као пример могу послужити одредбе Закона о држављанству (*Сл. гласник РС* бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018) које нормирају одустанак од захтева²¹ и поништавање решења у управном поступку,²² примењујући одредбе Закона о општем управном

наведено: реч „Сходна“ замењује се речју „Супсидијарна“, што нам даје основ да верујемо да ће гледиште о разликовању сходне и супсидијарне примене бити узето као основни критеријум приликом усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку. Везаност обимом расправе не допушта нам да приступимо детаљној анализи постојећих посебних закона наспрам супсидијарне и сходне примене Закона о општем управном поступку. С тим у вези, властите закључке предочићемо у будућем раду. Када је реч о типичним одступањима процесних одредби у посебним законима у односу на Закон о општем управном поступку - видети: З. Лончар, *Посебни управни поступци*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 4, 2016, 1231-1249.

²¹ Члан 40 Закона о држављанству: „Ако се поступак за стицање или престанак држављанства Републике Србије, покренут на захтев странке, не може наставити или окончати без предузимања одређене радње од стране подносиоца захтева, сматраће се да је захтев повучен ако и поред упозорења министарства надлежног за унутрашње послове подносилац захтева у датом року не изврши радњу која је потребна за наставак или окончање поступка или ако се због непредузимања ове радње може закључити да више није заинтересован за наставак поступка. Из разлога наведених у ставу 1. овог члана поступак се може обуставити по истеку три месеца од дана упозорења, односно шест месеци ако странка борави у иностранству.“

²² Члан 45 Закона о држављанству: „Ако министарство надлежно за унутрашње послове у поступку утврди да је неко лице стекло држављанство Републике Србије или да му је престало држављанство Републике Србије супротно прописима о држављанству који су важили у време стицања или престанка држављанства, нарочито на основу лажне или фалсификоване исправе или изјаве, на основу нетачних чињеница или других злоупотреба и неправилности у спроведеном поступку, односно да је такво лице уписано у евиденцију држављана Републике Србије, донеће решење о поништењу стицања или престанка држављанства Републике Србије тог лица, односно о поништењу уписа тог лица у евиденцију држављана Републике Србије. Решење о стицању и престанку држављанства Републике Србије не може се поништити ако би лице из става 1. овог члана остало без држављанства. Министарство надлежно за унутрашње послове дужно је да решење о поништењу стицања и престанка држављанства Републике Србије, односно о поништењу уписа у евиденцију држављана

поступку на начин који представља њихову конкретизацију, али не и њихову повреду. Друга ситуација подразумева могућност да се посебним законима предвиде и другачија решења у односу на решења из општег закона под условом да су решења у питању сагласна са одредбама општег закона. Овде није посреди конкретизација правних института општег закона, већ је реч о другачијим одредбама посебног закона које су језички и системско-телеолошки посве усаглашене са општим законом. Примера ради, о захтеву за издавање визе одлучује се у року од 15 дана од дана подношења захтева, а ако постоје оправдани разлози овај рок се може продужити до 30 дана (чл. 30 Закона о странцима). Одавде произлази да Закон о странцима предвиђа рок за одлучивање који се разликује од општег рока предвиђеног Законом о општем управном поступку, при чему је у питању краћи рок и самим тим на делу је допуштено одступање од одредби општег процесног закона. Осим тога, у појединим правним предметима дејство појединих одредби Закона о општем управном поступку везано је извесним правним чињеницама. Тако, према чл. 91 Закона о општем управном поступку, управни поступак је покренут захтевом странке када орган прими захтев странке, а по природи ствари подношење захтева не везује се роком нити постојањем одређене правне чињенице. Међутим, постоје правни предмети у којима је подношење захтева условљено роком који тече од прописане правне чињенице. Тако, поступак азила покрене се подношењем захтева за азил — али у року од 15 дана од дана регистрације, што је одредба која у систематско-телеолошком значењу не противречи одредбама из чл. 91 Закона о општем управном поступку.

С друге стране, одступања од правних норми у одредбама посебних закона морају имати правни основ у Закону о општем управном поступку, што одговара својству општег процесног закона са непосредном применом. Закон о општем управном поступку као системски закон уређује правне институте тако што поставља основне правне норме као системске правне ставове који ће обезбедити да правни институти на општи начин важе у свим гранама управне материје, што не значи да треба искључити могућност одступања од општег режима правних института у одредбама посебних закона. Али, за допуштено таквих одступања мора постојати правни основ у општем процесном закону, тако што ће Закон о општем управном поступку изречно установити могућа одступања и њихове границе. Примера ради, чланом 98 став 1 Закона о општем управном поступку предвиђено је да странка може одустати од захтева док не буде обавештена о решењу другостепеног решења, док је чланом 36 Закона о експропријацији (*Службени гласник РС* бр. 53/95) нормирано да корисник експропријације може до правноснажности решења о експропријацији да одустане од предлога за експропријацију. Корисник експропријације може одустати од експропријације и касније, закључивањем споразума са ранијим

Републике Србије достави органу надлежном за вођење евиденције ради брисања односно уписа у евиденцију држављана Републике Србије.“

власником експропријације, што би значило одустајање од експропријације и након правноснажности решења. Одавде произлази да је у природи ствари да у материји експропријације као делу управне материје важи изузетак од општег режима одустанка од захтева, следствено чему би било правоваљано да се цитирани члан 98 став 1 Закона о општем управном поступку допуни одредбом која допушта могућност да се посебним законом предвиди изузетак од основног правила о одустанку од захтева.

Навешћемо још један пример из материје правног уређивања боравка странаца на територији Републике Србије. Према слову чл. 145 Закона о општем управном поступку решење у управном поступку мора се издати најкасније у року од 60 дана од покретања управног поступка. У погледу правног уређивања статуса странаца на територији Републике Србије, што је део управне материје, постоје правни предмети поводом чијег решавања није могуће издати решење у року од 60 дана. Доказ томе су одредбе чл. 69 важећег Закона о странцима (*Службени гласник РС* бр. 24/2018 и 31/2019):

„... (2) О захтеву за стално настањење странца у Републици Србији одлучује Министарство унутрашњих послова у року од 60 дана од дана подношења захтева. (3) Приликом решавања по поднетом захтеву за одобрење сталног настањења, поред процене да ли су испуњени услови из чл. 67, 68. и 70. овог закона, Министарство унутрашњих послова прибавља процену државног органа надлежног за заштиту безбедности Републике Србије да ли стални боравак странца на територији Републике Србије представља неприхватљив безбедносни ризик. (4) Рок за доставу процене је 55 дана од дана достављања захтева на разматрање.“

Одавде произлази неопходност да се предвиди изузетак од основног правила из чл. 145 Закона о општем управном поступку, као и у другим случајевима из управне материје у којима се утврди да изузетак произлази из природе ствари. Уосталом, могућност одступања од основног правила садржана је и у важећем Закону о општем управном поступку. Примера ради, одступање је предвиђено у погледу основног правила о одложном дејству жалбе по којем се решење не извршава док не истекне рок за жалбу. Одступање гласи:

„(1) Усмено решење извршава се и пре истека рока за жалбу и после подношења жалбе; (2) Решење се, изузетно, извршава пре истека рока за жалбу, као и после подношења жалбе, ако би одлагање извршења странци нанело ненадокнадиву штету или теже угрозило јавни интерес“ (чл. 155).

Правни основ за одступање одредбе посебног закона од основног правила садржи и члан 48 став 4 Закона о општем управном поступку: „Привремени заступник може да одбије заступање само из разлога одређених посебним прописима“, као и члан 66 став 2 Закона о општем управном поступку: „На обавештавање других учесника у поступку примењују се одредбе овог закона о обавештавању странке, ако законом није друкчије прописано“; и др.

На описани начин обезбедиће се да све процесне одредбе посебних закона имају правни основ у општем процесном закону, чиме ће Закон о општем управном поступку у управној материји уистину задобити својство системског и општег закона. То ће засигурно значити да се у појединим гранама управне материје примарно примењују процесне одредбе посебног закона које су усаглашене са Законом о општем управном поступку, а Закон о општем управном поступку ће се супсидијарно (у целости) применити на сва питања која нису уређена посебним законом.

У другим материјама правног уређивања непосредна примена Закона о општем управном поступку важила би само у делу општих правних принципа као телеолошких правних ставова, а у преосталом делу важила би сходна примена одредаба Закона о општем управном поступку. При томе, будући да су правни принципи општи телеолошки правни ставови који захтевају конкретизацију, ваљане примене Закона о општем управном поступку као општег процесног закона не може бити без утврђивања свих правних норми (системских правних ставова) Закона о општем управном поступку који непосредно изражавају општа правна начела (телеолошке правне ставове) управног поступка.²³ Закон о општем управном поступку ван управне материје превасходно служи остваривању јединства правног поретка као уставног принципа. Разлог томе је потреба спречавања да „федерализација“ државне власти путем јавних овлашћења не доведе и до феудализације режима правног уређивања правних предмета, чиме би наступила разградња правног поретка.

²³ Пример правног принципа као телеолошког правног става је начело помоћи странци из чл. 8 Закона о општем управном поступку: „(1) Орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају. (2) Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то. (3) Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку“. Пример правне норме као системског правног става који непосредно изражава предочено начело о помоћи странци је одредба чл. 59 Закона о општем управном поступку: „(1) Орган по службеној дужности пази да незнање и неукост странке и другог учесника у поступку не буде на штету права која им припадају. (2) Кад орган, с обзиром на чињенично стање, сазна или оцени да странка и други учесник у поступку има основа за остварење неког права или правног интереса, упозорава их на то. (3) Ако у току поступка дође до измене прописа који је од значаја за поступање у управној ствари, орган ће о томе информисати странку.“ Одавде произлази да уколико процесна одредба посебног закона није у сагласности са чл. 59 Закона о општем управном поступку то дакако и значи да је дошло до повреде начела о помоћи странци из члана 8 Закона о општем управном поступку. Пример повреде начела помоћи странци у посебном закону видети у Цуцићевом раду: В. Цуцић, *Спровођење и контрола поступка јавних набавки*, Београд, 2020, 32.

IV ДОМАШАЈ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА О ОПШТЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Појам управне ствари у важећем Закону о општем управном поступку²⁴ одређен је искључиво према техници правног уређивања, што је посве погрешно, имајући у виду да правну ствар као правни појам претежно одређују материја правног уређивања и материјалноправни принципи које сачињавају биће правног уређивања. Техника правног уређивања одређује се према бићу правног уређивања, а не обрнуто. Откривање управне ствари подразумева слагање правних предмета у материјалном смислу са техником правног уређивања (управно-правним режимом), као израз саображавања бића правног уређивања у управној материји са техником правног уређивања. Управно-правни режим је плод поменутога саображавања. Правни предмети који се решавају у управној материји издавањем управних аката у управноправном режиму - представљају управне ствари. Наше мишљење је да се управном ствари могу назвати само правни предмети који се правно уређују управно-регулативном делатношћу (издавањем управних аката и закључивањем управних уговора), док старатељско-управна делатност и управно-контролна делатност (управне радње и јавне услуге), као видови физичке делатности у правном поретку не могу имати карактер управне ствари као правног облика. Физичка делатност о којој говоримо припада управној материји и управноправном режиму али нема карактер управне ствари, с обзиром на то да се физичком делатношћу не уређују правни предмети, а правне ствари настају поводом предузимања одређених облика физичке делатности: (1) прекршајне ствари (изрицање санкције од стране органа државне управе), (2) грађанске ствари (нпр. захтев за накнаду штете проузроковане незаконитом управном радњом) и (3) управне ствари (поводом вршења или пропуштања управне радње и вршења јавних услуга).²⁵

Не узимање у обзир разлике између управне материје, управне ствари и управне делатности на видело излази и у погледу приговора, који је предвиђен као правно средство у управном поступку, иако приговор то својство не може имати. Јер, „приговор представља захтев за пружањем правне заштите, акт иницијалног карактера којим се управни поступак тек покреће. Правна

²⁴ Члан 2 Закона о општем управном поступку: „(1) Управна ствар, у смислу овог закона, јесте појединачна ситуација у којој орган, непосредно примењујући законе, друге прописе и опште акте, правно или фактички утиче на положај странке тако што доноси управне акте, доноси гарантне акте, закључује управне уговоре, предузима управне радње и пружа јавне услуге. (2) Управна ствар је и свака друга ситуација која је законом одређена као управна ствар.“

²⁵ М. Прица, *Карактеристике правних режима делатности полиције*, у: *Право између стварања и тумачења*, Источно Сарајево, 2023, 395-416; М. Прица, *Управна ствар и управно-судска ствар*, у: *Право у функцији развоја друштва*, Косовска Митровица, Ниш, 2019, 597-639.

средства у управном поступку, редовна и ванредна, странке ће моћи да искористи тек онда када, по изјављеном приговору управни поступак буде спроведен и када буде донет управни акт.²⁶

Одавде произлази да појам управне ствари није проширен, већ је проширен простор за настанак управне ствари, што упућује на закључак да је дефинисање управне ствари у важећем Закону о општем управном поступку ствар погрешног теоријског експериментисања. Прво, дефиниција управне ствари је научно неоснована јер не полази од разлике између правне ствари и правне ситуације, јавног и општег интереса, управне материје, управне ствари и управне делатности, при чему дефиниција у питању не узима у обзир ни разлику између духовне делатности (правног уређивања правних предмета) и физичке делатности (предузимања управних радњи и пружања јавних услуга), што је научно и позитивноправно неприхватљиво. Друго, дефиниција управне ствари полази само од технике правног уређивања, а исправно је једино да поимање управне ствари обухвати материју правног уређивања (правна добра и правне интересе) и правни режим уређивања правних предмета као целине састављене од правних принципа као телеолошких правних ставова и правних норми као регулативних и системских правних ставова. Напоследку, не види се уопште у чему је практични значај дотичне дефиниције, посебно што дефиниција у питању садржи и формулацију да ће карактер управне ствари имати сваки правни предмет који се управном ствари именује посебним законом.

Поврх тога што приликом утврђивања садржине текста важећег Закона о општем управном поступку није узета у обзир разлика између управне материје, управне делатности и управне ствари, невоља је и у томе што се одредбама овог процесног закона изворно уређују и материјалноправна питања, што је недопустиво. Осим поменутих облика физичке управне делатности, пример задирања у материјално право белодан је и код управних уговора.

Према нашем гледишту, најважније карактеристике управног уговора су: (1) циљ закључивања управног уговора је остваривање општег интереса; (2) закључивању управног уговора претходи посебан и сложен поступак испитивања општег и јавног интереса за закључивање управног уговора; (3) правно биће управног уговора је у највећој мери уређено законским императивним нормама и (4) у погледу извршења управног уговора заступљен је управноправни режим заштите јавног поретка. Управни уговор стога јесте подзаконски индивидуални правни акт, који већим делом настаје као

²⁶ Д. Милков, Р. Радошевић, *Приговор у управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 4, 2018, 1468.

конкретизација законских императивних норми, а у преосталом делу представља резултат уговорања између уговорних страна.²⁷

Неразумевање управног уговора као правног института у нас довело је до законског установљања готово неприменљивог правног режима управног уговора у нашем правном поретку. Наиме, према одредбама важећег Закона о општем управном поступку Републике Србије, управни уговор је нормиран као „двострано обавезан писани акт који, кад је то посебним законом одређено, закључују орган и странка и којим се ствара, мења или укида правни однос у управној ствари“ (члан 22). Прво, није у природи ствари да материјалноправна питања управног уговора представљају материју уређивања процесним законом, а осим тога проблем је и у томе што се Законом о општем управном поступку прописује правни режим правног преимућства државног органа као једне уговорне стране управног уговора, на начин који доводи у питање могућност примене управног уговора у правној стварности.

Правно преимућство државног органа као једне уговорне стране допуштено је само у мери у којој је потребно да државни орган буде чувар јавног интереса и јавног поретка, што је случај када је орган овлашћен да уговор ванредно раскине ради заштите јавног поретка због околности у сфери ирационалног и непредвидљивог,²⁸ док је посве неоправдано да уговорне стране буду неједнаке поводом околности које се тичу поступања уговорних страна у сфери рационалног и предвидљивог. Тако, Закон о општем управном поступку нормира право државног органа као уговорне стране да уговор раскине у случају неиспуњења уговорне обавезе од стране другог саговорника, а ако орган не испуњава обавезе из уговора, друга уговорна страна не може раскинути управни уговор, али може изјавити приговор (члан 24 и 25 Закона о општем управном поступку). Приговор се изјављује руководиоцу органа на чије се поступање односи, који и одлучује о приговору (члан 148 Закона о општем управном поступку). О приговору се одлучује решењем, које се издаје у року од 30 дана од пријема приговора, при чему је нормирано право на жалбу против решења о приговору (члан 149 и 150 Закона о општем управном поступку). То значи да предочени законски правни режим управног уговора не узима у обзир конститутивност приватног интереса и његовог предвидљивог остваривања путем управног уговора, без којег управни уговор није могућ. Јер, главно обележје управног уговора је придржај законских императивних норми у бићу управног уговора и правна сигурност

²⁷ М. Прица, *Уговор и управни уговор као правни институти*, у: *Право и мултидисциплинарност*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2020, 189-231.

²⁸ Заштита јавног поретка у наведеном значењу подразумевала би право државног органа да управни уговор раскине ако је то неопходно да би се отклонила тешка и непосредна опасност по живот и здравље људи и јавну безбедност, јавни мир и јавни поредак или ради отклањања поремећаја у привреди, а то не може успешно да се отклони другим средствима којима се мање дира у стечена права (чл. 24 ст. 3. Закона о општем управном поступку Републике Србије).

уговорне стране да приватни интерес неће бити стављен у могућност непредвидљивог и самовољног поступања државног органа као уговорне стране. Законско уређивање права на раскид уговора на описан начин доводи у питање могућност предвидљивог остваривања приватног интереса, следствено чему се и поставља питање да ли је управни уговор у смислу Закона о општем управном поступку уопште правно могућ.

Предочено законско уређивање управног уговора очевидно је узроковано теоријским гледиштем о „јачој вољи“ органа као уговорне стране у нашој правној књижевности, што је посве неосновано. Орган нема вољу, па самим тим ни јачу вољу, следствено чему није исправно нормирати режим управног уговора који у погон ставља могућност испољавања правно заштићене самовоље органа као саговорника. Уз то, нема оправдања да правна везаност државног органа као уговорне стране буде мања код извршења управног уговора наспрам правне везаности државног органа у извршењу издатог управног акта.

Дакле, управни уговори и правна заштита поводом облика физичке управне делатности ни у ком случају не могу да буду материја која би могла бити ваљано уређена Законом о општем управном поступку.

V ПРЕДМЕТ УПРАВНОГ ПОСТУПКА И УПРАВНИ СПОР: УПРАВНА СТВАР И УПРАВНОСУДСКА СТВАР

Уставом Републике Србије зајемчена је судска контрола законитости појединачног правног акта.²⁹ У следству уставне гаранције о безизузетном судском испитивању законитости појединачних правних аката, године 2009. је ступио на правну снагу Закон о управним споровима (*Сл. гласник РС* бр. 111/2009), којим је (чл. 3) проширен предмет управног спора, тако што се сада у управном спору, осим законитости управних аката донесених у управним стварима, испитује и законитост других појединачних правних аката донесених у другим правним стварима. Имајући наведено у виду, неопходно је померити правац појмовног развијања предмета управног спора, од управне ствари у правцу одређивања управног судске ствари као предмета управног спора. Јер, управна ствар је једна поред других правних ствари које долазе под окриље судске контроле законитости у управном спору, следствено чему је за означавање предмета управног спора сада исправно употребљавати израз: „управног судске ствар“.

Законско одређивање управног судске ствари (предмета управног спора) сада намеће потребу утврђивања основног критеријума који оправдава да се

²⁹ Чл. 98. ст. 2 Устава Републике Србије (*Сл. гласник РС* бр. 98/2006): „Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“

појединачни правни акти из бројних материја правног уређивања и различитих правних режима ставе под окриље судског испитивања законитости у управном спору. Системско-телеолошким тумачењем горе цитиране уставне гаранције о обавезном судском испитивању законитости појединачног правног акта, јасан је закључак да управни спор представља основни облик судске контроле законитости појединачног правног акта, осим када је по природи ствари предвиђена другачија судска заштита.³⁰ Осим овог формалног критеријума, да је управни спор искључен у правним стварима које су у надлежности суда у другом правном поступку (нпр. парнична ствар, ванпарнична ствар и др.),³¹ материјални критеријум за одређивање предмета управног спора (управносудске ствари) води нас до технике правног уређивања правних ствари, које у смислу судске заштите потпадају под контролу законитости у управном спору. Техника правног уређивања у питању

³⁰ Уставна гаранција о управном спору као основном облику судског испитивања законитости појединачног правног акта важна је као основ за прихватање надлежности суда када посебним законом није предвиђен облик судске заштите или је посебним законом искључен управни спор, а није нормиран други облик судског испитивања законитости, што је и потврђено у јудикатури Управног суда: „Против коначне одлуке надлежног старешине о изрицању дисциплинске мере за почињену дисциплинску грешку може се водити управни спор. Како у конкретном случају Закон о Војсци Републике Србије, није предвидео вођење управног спора против коначних одлука надлежног старешине о изрицању дисциплинске мере за почињене дисциплинске грешке, а тужилац не ужива судску заштиту пред било којим другим судом, то је, по оцени овог суда, а имајући у виду да се ради о појединачном правном акту из члана 3. Закона о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр.111/09), судска заштита обезбеђена пред Управним судом. Пресуда Управног суда, У. 24783/10 од 08. 12. 2011. године.

³¹ Осим појединачних правних аката чија се законитост испитује у другом судском поступку, управни спор се не може водити против општег правног акта. - „Упутство Републичке изборне комисије за спровођење Закона о избору народних посланика је општи подзаконски акт, а не појединачни, па се не може оспоравати у поступку код Републичке изборне комисије.“ Пресуда Врховног суда Србије, Уж. 269/06 од 20. 11. 2006. године. У погледу појединачних правних аката, предмет оцене управног спора неће бити акт који не поседује самосталан и решавајући правни карактер (нпр. „Писмено мишљење грађевинског инспектора дато Влади Републике Србије, нема карактер управног акта.“ (ВСС, У. 3648/2001 од 20. 03. 2002.), као ни акт који је донесен од субјекта који није ималац јавних овлашћења („Спортске организације не спадају у круг организација које у име друштвене заједнице врше јавна овлашћења па њихова акта не могу имати карактер управних аката против којих се може водити управни спор.“) Врховни суд Србије, У. 205/72 од 31. 03. 1972. године. У одређеним материјама правног уређивања, заступљена је подељена надлежност судова везано за испитивање законитости појединачних правних аката. Тако, против коначних правних аката Републичког завода за здравствено осигурање о остваривању одређених права на здравствену заштиту предвиђена је судска заштита у управном спору и парничном поступку, у зависности од правних ствари које се уређују актима у питању. З. Томић, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Београд, 2010, 162.

подразумева решавање правних предмета издавањем појединачних правних аката разумском интерпретацијом императивних законских норми као непрецизираних и недовршених правних бића. При томе, постоје правне ствари које се, поред разумске интерпретације императивних правних норми, могу правно уређивати и на основу оцене целисходности, али је код свих правних ствари које су предмет управног спора искључена слободна воља као правотворачки извор, што је веома важан елемент за откривање управносудске ствари и њенога одвајања од парничне и ванпарничне ствари. Осим тога, битно обележје правних ствари које су предмет управног спора изражава околност да се њихово правно уређивање проводи као вид редовне делатности у правном поретку, једностраним решавањем од стране државног органа или имаоца јавних овлашћења. Техника правног уређивања као критеријум за одређивање предмета управног спора по себи наглашава јачину јавног интереса заступљеног код решавања правних ствари које припадају управном спору, што је једна страна појавности, док с друге стране, правне ствари у питању дели разлика у материји правног уређивања и правноме режиму иманентном за сваку област правног поретка. Управо би поменута разлика требало да подстакне доктринарно развијање управносудске ствари као правног облика, како у научно-академској, тако и у судској јуриспруденцији.

Судска контрола законитости у управном спору не може обухватити управну материју у целости нити може у свим управним стварима у целости обухватити управно-правни режим уређивања управне ствари. Прво, у управној материји су заступљене правне ствари које не могу бити предмет судске контроле законитости у управном спору. У питању су правне ствари у чијем је правном уређивању заступљена слободна воља као правотворачки извор (поравнање у управном поступку и пред органом управе уопште),³² при чему постоје и различити имовинскоправни предмети који се уређују од стране органа управе појединачним правним актима у погледу којих је предвиђена судска заштита у парничном поступку.³³ Друго, предмет управног спора нису

³² „Поравнање које Закон о општем управном поступку предвиђа као могуће под одређеним условима у управном поступку не представља решавање о правима и обавезама странака, већ уређивање спорног односа споразумом између странака, стога се оно може побијати одговарајућим правним средством само код надлежног суда.“ Врховни суд Србије, Увп - 129/82 од 12. 10. 1982. З. Томић, В. Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку са судском праксом и регистром појмова (пречишћени текст)*, Београд, 1986, 183. „Поравнање закључено код органа управе не може се оспоравати редовним и ванредним правним средствима ЗУП-а, већ у парници код опште надлежности.“ Пресуда Врховног суда Србије У. 5720/05 од 31. 05. 2006. године.

³³ На седници Грађанског одељења Врховног суда Србије од 26. маја 2003. године, усвојено је правно схватање према којем суд опште надлежности суди у споровима за исплату неизмерених новчаних потраживања по тужбама корисника чија су права утврђена одлуком органа управе. В. Тамаш, Грађанскоправна заштита новчаних потраживања утврђених одлукама управних органа, Билтен судске праксе Врховног

материјални (физички) акти органа управе,³⁴ а материјални (физички) акти у управној материји имају исти значај колико и правни акти. Напослетку, у управним стварима које се решавају на основу управне оцене целисходности, судска контрола законитости је по природи ствари ограничена немогућношћу контроле целисходности која обликује правно биће управних аката донесених на основу управне оцене целисходности (дискреционих управних аката). Уз то, спор пуне јурисдикције је искључен када се као предмет управног спора јави управни акт донесен на основу управне оцене целисходности (чл. 43 ст. 2 Закона о управним споровима), што јасно потврђује немогућност да судско испитивање у управном спору захвати управно-правни режим у целости. Овде никако није реч о остваривању поделе власти као прокламованог циља у правном поретку, већ је реч о томе да поделу власти оваплоћује немогућност да се судским испитивањем обухвати управно-правни режим у целости, посебно када је у питању претпоставка легалности, управна оцена целисходности и непосредно извршење. Јер, тада се ток управне делатности се правом не може зауставити нити је могуће враћање у пређашње стање. Одавде белодано произлази разлог појмовног разликовања управне ствари и управносудске ствари, са веома важном напоменом да је за доктрину о правној држави веома важна судска јуриспруденција о циљу закона и прекорачењу овлашћења поводом управне оцене целисходности, што значи да ће се однос између управне ствари и управносудске ствари појмовно развити у мери у којој наше управно правосуђе буде развијало јуриспруденцију (правна схватања и доктрине) о циљу закона као елементу материјалне законитости наспрам управне оцене целисходности.

Поврх тога, требало би имати у виду да се оцена целисходности као правотворачки извор јавља и у другим материјама које долазе под окриље управног спора. Прво, постоје појединачни правни акти које највиши државни органи доносе путем политичке оцене целисходности („акти владе“), следствено чему је судска контрола законитости у управном спору битно

суда Србије бр. 3, 2003, 117. С друге стране наводимо један пример имовинскоправног предмета који подлеже судској контроли у управном спору: „Захтев за ванредно усклађивање војне пензије представља имовински захтев па су законски наследници корисника пензије овлашћени на подношење захтева и жалбе у управном поступку и тужбе у управном спору.“ (Правни став утврђен на седници свих судија 20. 04. 2015. године). Билтен судске праксе Управног суда бр. 5, 2015, 95-96.

³⁴ Управни спор се једино може водити поводом негативног решавања по захтеву за издавање уверења: „Ако управни орган одбије да изда уверење зато што сматра да није дужан да изда уверење јер се не ради о ствари о којој он води службену евиденцију нити о ствари за коју је прописано издавање уверења у смислу члана 171. ЗУП-а такво решење представља управни акт у смислу члана 6. ЗУС-а. Друга је ситуација, када орган одбије захтев за издавање уверења зато што су чињенице другачије него што их представља странка, јер такво решење има карактер негативног уверења“. Врховни суд Југославије, Уж. 10165/61 од 12. 01. 1962. године.

ограничена или је сведена на формалноправни минимум (нпр. избор, именовање и постављање јавних функционера и сл.). У питању су политичке ствари настале саображавањем правних предмета из политичке материје у материјалном смислу са високополитичком оценом целисходности као правотворачким извором. Иако је у овим политичким стварима судска контрола законитости битно ограничена, њено постојање оправдано је због чињенице да правно биће аката у питању једним делом може бити регулисано императивним законским нормама. Политичке ствари су самосталне када правно биће појединачног правног акта обликује искључиво политичка оцена целисходности (нпр. именовање амбасадора), док правно уређивање политичких ствари може подразумевати и придржај императивних законских норми у правном бићу појединачног правног акта (политичка оцена целисходности и разумска интерпретација императивних законских норми).³⁵

Друго, постоје појединачни правни акти који се доносе на основу оцене целисходности у сфери рационалног и предвидљивог, за разлику од дискреционих управних аката који се доносе у сфери ирационалног и непредвидљивог у правном поретку. У ред таквих појединачних правних аката спадају: решење Владе Републике Србије о утврђивању јавног интереса за експропријацију, појединачни правни акт о избору наставника факултета, одређене врсте урбанистичких планова и др. Примера ради, приликом утврђивања јавног интереса за експропријацију, Влада као надлежни одлучилац би требало да оцени предложени начин остваривања сврхе експропријације (општи интерес) наспрам правних добара у правном поретку (нпр. животне средине, културних добара и др.), имајући у виду својство јавног интереса као регулативне детерминанте правног поретка. Оцена законитости у управном спору у овоме случају подразумевала би испитивање односа између правног основа експропријације као правног института, циља меродавног закона о експропријацији и оцене целисходности у сфери рационалног и предвидљивог у правном поретку.

За одређивање идентитета управносудске ствари од великог значаја биће и испитивање домаћаја сходне примене Закона о општем управном поступку у правним стварима ван управне материје, о чему смо већ говорили.³⁶ Сходна

³⁵ У погледу појединачних правних аката који се доносе путем политичке оцене целисходности и разумске интерпретације императивних законских норми, поставља се питање субјеката власних да покрену управни спор, имајући у виду да у овим правним стварима често не постоји странка о чијим се правима и правним интересима решава појединачним правним актима. Вид. Ј. Јеринић, *Шта би рекао судија Кук? О правним средствима у случају кршења прописа од стране највиших органа Републике Србије*, Правни записи бр. 2, 2015, 279-282.

³⁶ Управни суд је у неколико наврата испитивао однос између општих и посебних закона, само без изграђеног и образложеног начелног становишта о овом великом изазову са којим се данас суочава доктрина о правној држави. Вид. Пресуда Управног суда, I-3 У. 17685/10 од 03. 11. 2011. године, Билтен судске праксе Управног суда бр. 3,

примена о којој говоримо не може се испољити на исти начин у свим материјама у којима постоји упућивање на правила Закона о општем управном поступку, као што уосталом ни правни режим управног спора није исти код свих појединачних правних аката који представљају предмет управног спора.³⁷

Напоследку, у правним стварима чије решавање карактерише режим потпуне правне везаности, идентитет управног спора и управносудске ствари није могућ без озбиљне заступљености спора пуне јурисдикције у поступању Управног суда. Јер, легитимитет управног правосуђа - да буде чувар законитости и субјективних права - обликује се у правној свести субјеката правног поретка, нарочито у мери у којој управно правосуђе својом јудикатуром и јуриспруденцијом усмерава поступање овлашћених субјеката поводом једностраног прецизирања императивних правних норми. Усмеравање у питању није могуће остварити без преовлађујуће заступљености спора пуне јурисдикције у стварима у којима је спор пуне јурисдикције допуштен, а свакако да не постоји теоријско упориште да тас судског испитивања увек превагне на страну одлучивања у режиму ограничене јурисдикције.³⁸

Да закључимо: веома је важно и посве основано - управносудску ствар као законски појам увести у наш правни поредак и јудикатуру. Управна ствар и управносудска ствар су две засебне правне ствари у правном поретку. Појмовно одређивање управносудске ствари у правном поретку требало би преваходно да се испољи као развијање доктрине о законитости у материјалном смислу, а појмовно развијање управносудске ствари неопходно је и за обезбеђивање легитимитета управног правосуђа. Легитимитет управног правосуђа није могуће обезбедити без правоваљане и зрачеће јуриспруденције оличене у правним ставовима праћеним образложеним правним схватањима.

2012, 45-46; Пресуда Врховног суда Србије У. 4825/07 од 12. 02. 2009; Пресуда Врховног суда Србије У. 787/08 од 16. 04. 2009. године.

³⁷ Примера ради, у погледу судске контроле законитости појединачних правних аката из изборне материје (Закон о избору народних посланика и Закон о локалним изборима) не могу се користити ванредна правна средства предвиђена Законом о управним споровима.

³⁸ Подаци о заступљености спора пуне јурисдикције су поражавајући: „Иако је од свог оснивања 2010. године решио чак 86.448 предмета, Управни суд Србије је одлучио у пуној јурисдикцији у свега 26 случајева. Од тог броја, 16 пресуда се тиче изборне материје, уређене посебним законом, који има одредбу чији је циљ подстицање одлучивања у пуној јурисдикцији у тој области (чл. 55, ст. 1 Закона о локалним изборима). ...Ако се изузму изборни спорови, статистика је још поразнија - тек један случај у свих 8.500 предмета.“ В. Цуцић, *Управни спор пуне јурисдикције - модели и врсте*, Београд, 2016, 261-262.

VI ПРЕДЛОЗИ ЗА ИЗМЕНУ УПРАВНОПРОЦЕСНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

Краљевина Југославија била је четврта држава у свету у којој је донесен Закон о општем управном поступку (усвојен 1930. године, а почео да се примењује годину дана касније). Имајући ово у виду, Србија има готово стогодишњу традицију законског уређивања управног поступка, при чему је важно нагласити континуитет садржине текста и номотехнике који су у погледу Закона о општем управном поступку важили пре усвајања важећег Закона о општем управном поступку. Текстови Закона о општем управном поступку у нас, осим израженог настојања за очувањем садржине и стила законписања, одисали су узорном писменошћу и правнотехничком зрелашћу. Неразумно је одступати од правне традиције, имајући у виду да се тиме руше, не само правна свест и култура, већ и правна сигурност. При постојању оправданих разлога нико неће спорити потребу уређивања зграде од историјског и културног значаја, да би се сачувало њено трајање. Тако и у погледу закона, нико неће довести у питање потребу разматрања евентуалних измена и допуна закона, ако то захтевају оправдани разлози. Али, закони једнако као објекти од културног значаја јесу део културе и историјске свести једног народа, и природно је настојање које се усредоточава у правцу њиховог очувања. До 2016. године, Закон о општем управном поступку је у готово стогодишњем периоду негован и мењан са настојањем да се сачува његово важење и да се обезбеди његова делотворна примена. Важећи Закон о општем управном поступку по својој садржини битно одступа од својих претходника, следствено чему се може рећи да је његовим доношењем порушена зграда од посебног значаја, да би се на истом месту изградила нова зграда. С тачке гледишта правне свести и правне традиције, исправно је вратити се приступу законписања који је важио пре доношења важећег Закона о општем управном поступку. С тачке гледишта правног поретка, важећи Закон о општем управном поступку садржи озбиљне концептуалне недостатке, који представљају резултат погрешног поимања улоге процесног закона у управној материји и правном поретку.

Закон о општем управном поступку је основни процесни закон који се примењује непосредно и супсидијарно у управној материји, али било би основано да Закон о општем управном поступку важи и као општи процесни закон са сходном применом у појединим материјама. Писци важећег Закона о општем управном поступку нису узели у обзир разлику између непосредне, супсидијарне и сходне примене закона, што је разлог неуређености односа између општег управнопроцесног закона и посебних закона. Наше је мишљење да усклађивање посебних закона није могуће без измене Закона о општем управном поступку, тако што ће се одредбама Закона о општем управном поступку: (1) утеловити разлика између супсидијарне и сходне примене општег процесног закона, (2) појачати непосредна примена Закона о општем управном

поступку у управној материји и (3) утврдити границе могућих одступања посебних закона од правних института Закона о општем управном поступку.

Законски појам управне ствари је нетачан, конфузан и сувишан. Управна ствар обухвата само правне предмете који се уређују управним актима, док остали облици управне делатности припадају управној материји, али нису управне ствари. Писци Закона о општем управном поступку нису имали у виду разлику између управне делатности, управне материје и управне ствари. Дефиницију управне ствари треба брисати из текста Закона о општем управном поступку.

Одредбама Закона о општем управном поступку као процеснога закона уређују се изворно и материјалноправна питања, што је недопустиво. Последица тог несрећног законописања јесте неваљано уређивање управних уговора, који и после шест година постоје само као слово на законском папиру, а несрећно је и прописивање приговора као правног средства у управном поступку, будући да, по природи ствари, приговор не може имати карактер правног средства у управном поступку, имајући у виду да се њиме управни поступак тек покреће. Управном уговору и облицима физичке управне делатности (управним радњама и јавним услугама) није место у тексту Закона о општем управном поступку.

Управна ствар и управносудска ствар су две засебне правне ствари у правном поретку. Управна ствар је предмет управног поступка, а управносудска ствар представља предмет управног спора. Разлику између управне и управносудске ствари требало би законом нормирати. Појмовно одређивање управносудске ствари у правном поретку требало би превасходно да се испољи као развијање доктрине о законитости у материјалном смислу, а појмовно развијање управносудске ствари неопходно је и за обезбеђивање легитимитета управног правосуђа. Напоследку, ова разлика важна је и у погледу уређивања односа између Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима.

Miloš Prica, LL.D.*

CONCEPTUAL SHORTCOMINGS OF THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT

Summary

In legal literature, the current General Administrative Procedure Act (2016) has been subjected to strong criticism by legal scholars. Reasoned and well-minded

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

criticism has beneficial and remedial effects because it contributes to improving administrative legislation in particular and the legal system in general. Considering that Serbia has an almost century-old tradition of statutory regulation of administrative procedure, it is important to emphasize the continuity of content and the nomotechnics that were prominent features of legal texts of the former general administrative procedure acts before the adoption of the current General Administrative Procedure Act (GAPA, 2016). In addition to the express effort to preserve the subject matter content and style of legislation, the legal texts of the former general administrative procedure acts in Serbia were radiant exemplars of outstanding literacy, articulation and nomotechnical maturity. Any departure from such legal tradition is unreasonable because it undermines the national legal awareness and culture as well as legal certainty. If there are justified reasons, no one will dispute the need to repair and restore a building of historical and cultural significance in order to preserve it for posterity. Similarly, in terms of law, no one will question the need to consider introducing possible amendments and supplements to a legislative act if such activity is properly supported by reasoned justification. Just like objects of cultural significance, laws are part of the national culture and historical consciousness; thus, there is a natural and intrinsic urge to strive to preserve them. In the past almost century-old tradition of statutory regulation of administrative procedure until 2016, the General Administrative Procedure Act was nurtured and amended with the aim of preserving its validity and ensuring its effective implementation. The current General Administrative Procedure Act (2016) significantly differs in content and nomotechnics from its predecessors. Thus, the adoption of this legislative act may be equated with the act of demolishing a building of special significance for national heritage for the purpose of erecting a modern building in the same location. The subject matter of analysis in this paper are the conceptual shortcomings of the General Administrative Procedure Act (GAPA), with specific reference to the relationship between general and special laws, the subject matter of administrative procedure, and the scope of application of the GAPA (2016). Eliminating the conceptual shortcomings of the General Administrative Procedure Act is a conditio sine qua non for shaping the system of administrative procedure legislation of the Republic of Serbia.

Key words: *General Administrative Procedure Act, subsidiary and corresponding application of legal rules, administrative matter, administrative-judicial matter, subject matter of administrative procedure, administrative activity.*

Slavko Đorđević, LL.D.*

Прегледни научни чланак
УДК: 636.045.083:347.1/.2(497.11)
DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.043DJ>

SOME REMARKS ON COMPENSATION FOR DAMAGES CAUSED BY INJURING OR KILLING OF COMPANION ANIMALS IN SERBIAN CIVIL (TORT) LAW**

Рад примљен: 20. 12. 2025.
Рад исправљен: 23.12.2025
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

This paper deals with the compensation for damages caused by injuring or killing of a companion animal in Serbian tort law, where the main focus is on explaining the influence which ‘animal welfare’, as a legally protected non-patrimonial interest violated due to injury or killing of a companion animal, and ‘emotional relationship between the owner and his/her injured or killed animal companion’ may have on the application of tort law rules on recovery of damages. Firstly, the author tries to clarify the general influence of ‘animal welfare’ on the legal treatment of animals in Serbian civil law, since it seems that such clarification is necessary for the interpretation of the rules of civil law (particularly those of tort law). Thereafter, the author discusses the tort law rules for determining the amount of compensable pecuniary damages for an injured or killed companion animal, with special attention given to the problem of recovering costs for the veterinary treatment of the injured companion animal, which may be significantly higher than the animal’s market value. To solve this problem, the author examines whether the fact that the owner is, pursuant to Serbian animal welfare legislation, obliged to take care of ‘welfare’ of his/her companion animal and to provide the veterinary treatment in case of its injury (i.e. in case of violation of ‘animal welfare’) can be relevant enough for awarding the compensation of costs necessary for such treatment in accordance with the existing rules of Serbian tort law, irrespective of the companion animal’s market value and effectiveness of veterinary treatment. Finally, the author discusses the relevance of the emotional relationship between the owner and his/her injured or

* Full-time Professor at the Faculty of Law of the University of Kragujevac, slavko@jura.kg.ac.rs

** Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

killed animal companion in Serbian tort law, focusing on the analysis of tort law provisions that may exceptionally enable the owner of an injured or killed companion animal to claim monetary compensation for the emotional/sentimental value that the animal had for him/her.

Key words: *civil law treatment of (companion) animals, violation of ‘animal welfare’, compensation for pecuniary damages, emotional human-animal relationship, non-pecuniary damages, compensation for emotional/sentimental value of injured/killed companion animal.*

I INTRODUCTION

The idea of providing a proper legal protection for animals matured in the Republic of Serbia (henceforth Serbia) at the end of the first decade of the 21st century, when the Serbian Parliament adopted the Animal Welfare Act¹ (henceforth abbr. AWA), whose solutions are mostly in line with those contained in German,² Swiss,³ and Austrian⁴ animal protection acts. As a legal source of public law nature, Serbian AWA prescribes a number of obligations of humans toward animals of all species (such as the obligation to take care of animals’ health and life, obligation to refrain from inflicting pain, suffering, fear and stress on animals, obligation to refrain from abusing and killing of animals etc.),⁵ including special obligations for owners and keepers of companion animals⁶ (following the example of the European Convention for the Protection of Pet Animals,⁷ which has been ratified by Serbia⁸), as well as administrative sanctions for their violation.⁹ Also, the Criminal Code of Serbia¹⁰ was amended by introducing new criminal offenses that protect animals, especially the criminal offense for the killing and abuse of animals.¹¹

¹ Animal Welfare Act (AWA), *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 41/2009.

² Tierschutzgesetz vom 24. 7. 1972, in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (*BGBI. I S. 1206, 1313*), das zuletzt durch Artikel 280 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (*BGBI. I S. 1328*) geändert worden ist.

³ SR 455 Tierschutzgesetz von 16.12.2005, AS 2008 2965, *BBl* 2006 327.

⁴ Tierschutzgesetz vom 28. 9. 2004, *BGBI. I Nr. 118/2004, BGBI I Nr. 86/2018*.

⁵ Art. 6 and 7 of AWA

⁶ Art. 53-70 of AWA

⁷ European Convention for the Protection of Pet Animals, ETS No.125, Strasbourg, 13/11/1987.

⁸ Act on Ratification of European Convention for the Protection of Pet Animals, *Official Gazette of the Republic of Serbia – International Agreements*, No. 1/2010.

⁹ Art. 82-85 of AWA

¹⁰ *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 85/2005, 88/2005 – correction, 72/2009, 11/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 and 35/2019.

¹¹ Art. 269 of Serbian Criminal Code

However, when it comes to the legal treatment of animals in civil law, the situation is quite different. Serbian civil law does not contain special provisions regarding the legal status of animals, nor does it include specific rules on compensation for damages resulting from the injuring or killing of animals. Animals are still characterised as movable things which belong to their owners who enjoy, in accordance with general rules of tort law, civil law protection in case they are injured or killed. Nevertheless, the adoption of AWA has encouraged civil law authors to discuss the legal status of animals and the recovery of damages for their injury and killing in great detail.¹² Generally, they took the view that the fact that every human (particularly an owner of an animal) has a legal duty to take care of animal welfare clearly shows that property rights over animals are limited, so that Serbian civil law must differentiate between animals and ordinary movables,¹³ which should also have an impact on tort law cases concerning the injury or killing of animals.¹⁴ As concerns companion animals, which are defined as animals kept for socializing,¹⁵ authors also insist that the special emotional relationship between companion animals and their owners has to be taken into account by the court that decides on recovery of damages for their injury or killing.¹⁶

Bearing the above in mind, this paper aims to deal with several issues regarding the treatment of companion animals and compensation for damages for their injuring or killing in Serbian civil (tort) law. The study will begin with clarification of the extent to which the legally protected animal welfare has an influence on the legal

¹² See V. Vodinelić, *Građansko pravo*, Beograd, 2012, 411-416; M. Karanikić Mirić, *Građanskopravni tretman životinje u štetnom događaju*, in: *Životinje i pravo* (ed. M. Karanikić Mirić, M. Davinić, I. Vuković), Beograd, 2016, 155-158, 167-173; T. Jevremović Petrović, N. Petrović Tomić, *Naknada nematerijalne štete u slučaju smrti ili povrede životinje (kućnog ljubimca)*, in: *Životinje i pravo* (ed. M. Karanikić Mirić, M. Davinić, I. Vuković), Beograd, 2016, 175-208; R. Jotanović, *Pravni status životinja u građanskom pravu*, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci*, vol. 36, 2014, 101-120; R. Milenković, *Naknada štete u slučaju smrti ili povrede kućnog ljubimca*, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, vol. 87, 2015, 525-542; J. Vidić Trninić, *Pravna zaštita kućnih ljubimaca u domaćem zakonodavstvu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu* no. 4, 2012, 305-334; S. Radulović, *(Pravni) status kućnih ljubimaca i posebna afekcija prema njima*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* vol. 89, 2020, 335-351; Đ. Marjanović, *Pravo vlasnika životinje – kućnog ljubimca u slučaju njenog ubijanja ili povređivanja*, *Savremeni izazovi u ostvarivanju i zaštiti ljudskih prava*, *Kosovska Mitrovica*, 2025, 339-359.

¹³ See particularly V. Vodinelić, *op. cit.*, 415-416; R. Jotanović, *op. cit.*, 117-118; S. Radulović, *op. cit.*, 342-344; V. Bajović, *Pravni status životinja – pokretne stvari ili nešto više?*, in: *Kaznena reakcija u Srbiji- XIII deo* (ed. Đ. Ignjatović), Beograd, 2023, 231-255.

¹⁴ V. Vodinelić, *Građansko pravo*, 416; M. Karanikić Mirić, *Građanskopravni tretman životinje...*, 167-173; R. Milenković, *op. cit.*, 528-530.

¹⁵ See Art. 5(1) point 26 of AWA

¹⁶ See particularly T. Jevremović Petrović, N. Petrović Tomić, *op. cit.*, 179-180, 183; R. Milenković, *op. cit.*, 531-539; S. Radulović, *op. cit.*, 344-347.

status of animals in Serbian civil law, because such clarification is, in our opinion, a precondition for correct and dull interpretation of the rules of tort law contained in the Serbian Obligation Law Act¹⁷ (henceforth abbr. SOLA). Thereafter, the study will focus on determining the amount of compensable pecuniary damages for injured or killed companion animal, where the special attention will be given to the issue of whether the fact that the 'damaged object' is the animal itself, i.e. its welfare protected by AWA, can be taken into account as an additional criterion for determining the amount of compensation for pecuniary damages. This issue particularly targets the problem of recovering veterinary costs for the treatment of the injured animal, considering that these costs may be significantly higher than the market value of the animal; it will be discussed whether their recovery can be justified by the fact that animal welfare was violated. Finally, the study will deal with the relevance of the emotional relationship between the owner and his/her companion animal in Serbian tort law, focusing on the possibility of awarding monetary compensation for the emotional/sentimental value the injured or killed companion animal had for its owner.

II 'ANIMAL WELFARE' AND LEGAL TREATMENT OF ANIMALS IN SERBIAN CIVIL (TORT) LAW

Since there is no special provision on the status of animals in Serbian civil law, one can claim that they should be treated as any other movable thing that has market value (price) and forms an integral part of someone's property. However, although animals are property items, they differ from inanimate movable things because they, as living creatures, enjoy a special legal regime by which their welfare is protected. Pursuant to Art. 5(1) point (4) of AWA, animal welfare is defined as providing for conditions in which animals can meet their physiological and other needs specific to their species such as water and food, accommodation, physical, mental and thermal comfort, safety, expression of basic behaviours, social contacts with animals of the same species, absence of pain, suffering, fear, illness and injury. The legal concept of animal welfare defined in this way clearly shows that the owners of animals are primarily responsible for their welfare, i.e. their health and life, which means they have a duty to take care of animal welfare and they are, for that purpose, imposed with many obligations which significantly limit the exercise of their property rights to which animals are subjected;¹⁸ also every other person has certain obligations

¹⁷ *Official Gazette of Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, No. 29/78, 39/85, 45/89 – Decision of Yugoslav Constitutional Court, *Official Gazette of Federal Republic of Yugoslavia*, No. 31/93, *Official Gazette of Serbia and Montenegro*, No. 1/2003 – Constitutional Charter and *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 18/2020 (translation of this act in English: Đ. Krstić (translator), *The Law on Contracts and Torts*, Belgrade, 1997).

¹⁸ V. Vodinelić, *op. cit.*, 416; R. Jotanović, *op. cit.*, 117; N. Stojanović, *Deset godina Zakona o dobrobiti životinja Republike Srbije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, no. 2, 2019, 449.

towards animals concerning the protection of their welfare.¹⁹ Having this in mind, it can be concluded that animal welfare represents a legally recognized and protected non-patrimonial (non-economic) interest,²⁰ which is why animals have to be treated as legal objects *sui generis*.²¹

Putting the welfare of animals in the foreground has led to the development of the view,²² which has recently become increasingly popular in Serbian literature,²³ that animals are not only legal objects *sui generis*, but also persons *sui generis*. This *sui generis* legal personhood is reflected in the fact that animals, pursuant to AWA, possess certain personal goods (life, health, mental and physical integrity), which makes them legally capable to have personal (non-patrimonial) rights to those goods, such as the right to life, health, mental and physical integrity, while they do not have legal capacity for patrimonial rights and for any obligations as well as business capacity, capacity for tort liability and the capacity to be a party and to act independently in civil proceedings.²⁴ This means that an animal is the holder of its welfare as a protected non-patrimonial interest, but it is not legally entitled to claim civil law protection before the court in case of violation of this interest.²⁵ The right to claim legal protection in such a case belongs to the owner of the animal who is obliged to take care of its welfare.

The presented view on the *sui generis* legal personhood of animals does not essentially affect the civil law treatment of an injured or killed animal, given that the Serbian tort law continues to protect the owner of the animal, as a person who sustains damage, and not the animal itself. However, it clearly indicates that injury or killing of an animal damages not only the animal as the owner's property item which has a market value, but also the welfare of the animal as a legally protected non-patrimonial interest. Such reasoning implies that the violation of 'animal welfare' has certain consequences that target both the injured/killed animals and their owners. Namely, concerning the injured or killed animals, the violation of their welfare is reflected in the pain, fear, and stress they suffered due to injury or killing, which can be characterised as non-pecuniary damages, the compensation of which is not recognized in Serbian tort law.²⁶

As concerns the owners of injured/killed animals, the violation of animal welfare imposes that they must bear certain costs, such as those for veterinary treatment, to

¹⁹ Art. 6 and 7 of AWA

²⁰ M. Karanikić Mirić, *Građanskopravni tretman životinje...*, 171.

²¹ V. Vodinelić, *op. cit.*, 416; R. Jotanović, *op. cit.*, 117; S. Radulović, *op. cit.*, 344.

²² V. Vodinelić, *op. cit.*, 415-416.

²³ T. Jevremović Petrović, N. Petrović Tomić, *op. cit.*, 177-179; R. Jotanović, *op. cit.*, 112-118; M. Karanikić Mirić, *Građanskopravni tretman životinje...*, 170-173.

²⁴ V. Vodinelić, *op. cit.*, 416; M. Karanikić Mirić, *Građanskopravni tretman životinje...*, 172; R. Jotanović, *op. cit.*, 118; S. Radulović, *op. cit.*, 343-344.

²⁵ M. Karanikić Mirić, *Građanskopravni tretman životinje...*, 172.

²⁶ *Ibid.*, 172-173.

heal the violated animal welfare, which is their legal obligation embedded in the legal concept of animal welfare. These costs represent pecuniary damage for the animal's owner and can be, especially in cases of injury or killing of companion animals, much higher than the market value of the animal. With this in mind, one may raise the question whether the owner of the injured or killed companion animal can claim the compensation of costs necessary for performing his/her duty of taking care of animal welfare, that can exceed the animal's market value or, in other words, whether the fact that 'animal welfare' is harmed can, in addition to animal's market value, influence determining the amount of compensation for pecuniary damages?

III PECUNIARY DAMAGES FOR INJURING OR KILLING OF A COMPANION ANIMAL – THE IMPACT OF 'ANIMAL WELFARE' ON DETERMINING THE AMOUNT OF COMPENSATION

A. General rules on awarding compensation and setting the problem

In Serbian tort law, the pecuniary damage is defined as the diminution of someone's property (simple damage) and, eventually, as preventing its increase (i.e., as the loss of profit that could be expected if the damaging event had not occurred).²⁷ The amount of compensation is to be calculated according to the prices at the time of rendering the court decision (Art. 189(2) of SOLA) and determined by applying the so called principle of integral compensation (Art. 190 of SOLA), that imposes the awarding of amount which is necessary to bring the material situation of the person sustaining damage to the state in which it would have been if there had been no damaging act or omission (regardless of the degree of fault of the person who caused the damage).²⁸ When a thing (property item) is damaged or destroyed, the main criterion for calculating the amount of compensation is the market price of that thing and, if the owner had a profit from using the damaged or destroyed thing, the market value of the lost profit.²⁹

Since the companion animal is a property item, the owner may suffer pecuniary damage if his/her animal is injured or killed. In such a case the diminution or loss of animal's market value represents a simple damage, while loss of profit is very rare because the owner keeps the companion animal mainly for socializing (and not for a profit), although it can occur in some cases³⁰ – e.g., the owner of a dog has been

²⁷ Art. 155 of SOLA

²⁸ M. Karanikić Mirić, *Obligaciono pravo*, Beograd, 2024, 501-502, 667; Ž. Đorđević, *Član 189 ZOO*, in: *Komentar Zakona o obligacionim odnosima* (ed. Slobodan Perović, Dragoljub Stojanović), Gornji Milanovac, 1980, 558 – 563; Ž. Đorđević, *Član 190 ZOO*, in: *Komentar Zakona o obligacionim odnosima* (ed. Slobodan Perović, Dragoljub Stojanović), Gornji Milanovac, 1980, 565-569; M. Karanikić Mirić, *Odmeravanje naknade štete prema vrednosti koju je stvar imala za oštećenika*, *CRIMEN* II no. 1, 2011, 69-72.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ R. Milenković, *op. cit.*, 525-526, 530.

selling the cubs and thus earning a certain income, but after the occurrence of the harmful event he/she can no longer do so, which means the loss of profit is reflected in losing the income that could be expected from the selling of cubs. Therefore, it can be concluded that the basic criterion for calculating the amount of compensable simple damage is the market price of the companion animal, which depends on the breed, gender, health condition, age, training, etc.,³¹ and the criterion for calculating the lost profit is the market price of the missing profit (e.g. the market price of a cub). By using these criteria Serbian Appellate Court in Novi Sad has, in its decision of April 21, 2011, determined the amount of compensation for pecuniary damages in one case of the killing of a companion animal.³² According to the facts of this case, workers of a utility company in Novi Sad, which was engaged in the campaign of removing stray dogs, mistakenly killed a male Labrador retriever who had fantastic bloodlines and was excellent for breeding, from which the owner could benefit. The Appellate Court in Novi Sad, relying on the expert witness's findings, determined that the market value of the dog was 5000 euros and awarded (in accordance with Art. 189 and 190 of SOLA) the owner of the dog that amount as compensation for simple pecuniary damage. The court also considered the possibility of awarding the lost profit, which could be obtained by using the dog for breeding (the owner of the dog could sell the best male puppy from the litter for the market value of 500 euros), but decided not to award it because the owner did not use the dog for that purpose.³³

However, in many cases, the companion animals have a very low (or no) market value, and their owners do not care about their bloodlines or the profit from their reproduction, but keep them exclusively for socializing, often considering them as family members.³⁴ If such companion animal has been immediately killed by wrongdoer, very low or no pecuniary damage is caused to its owner who is, therefore, usually left without compensation; the owner could eventually claim the compensation for the emotional value the killed companion animal had for him/her, which becomes the important disposable 'tool' of tort law in this kind of cases that may burden the wrongdoers (which will be discussed latter in section 4). On the other hand, if the low-priced companion animal has been injured by a wrongdoer, the owner is, pursuant to AWA,³⁵ legally obliged to provide veterinary treatment for his/her injured animal, the costs of which are usually several times higher than the animal's market price. Since companion animal's market price is a main criterion for calculating the amount of compensable pecuniary damages, it is necessary (as already stated above) to explain whether the owner of the injured companion animal is entitled to claim the recovery of veterinary treatment costs or, more precisely, whether

³¹ See also Đ. Marjanović, *op. cit.*, 347.

³² Appellate Court in Novi Sad, Judgement Gž. 805/11 of April 21, 2011, <https://sudskapraksa.sud.rs/sudska-praksa>, visit date: November 25th, 2025.

³³ *Ibid.*

³⁴ In that regard see also S. Radulović, *op. cit.*, 346.

³⁵ See Art. 6 (4) and (5) of AWA.

the principle of integral compensation of pecuniary damage ‘covers’ such costs which are higher than the market price of the injured companion animal, especially if one takes into account that the owner cannot avoid them. The affirmative answer would certainly mean that Serbian tort law not only protects the patrimonial interests of the owner of the injured companion animal, but also takes care of the companion animal’s interests, i.e., its welfare. The following subsection discusses this issue.

B. Principle of integral compensation and the duty of taking care of ‘animal welfare’ – the recovery of veterinary expenses and other incurred costs

Since the market value of a thing is set as an objective criterion for determining the amount of compensable simple pecuniary damage, it is usually argued that this value in any case represents the limit up to which the compensation amount can be awarded.³⁶ However, in our opinion (which relies on the views taken in Serbian literature³⁷), the market value of the damaged or destroyed thing is a main criterion that can be supplemented by additional criteria for measuring the amount of compensation, depending on the circumstances of the case, whereby the court must take care not to impair the reparative function of tort law. We believe that our opinion has a strong basis in the text of Art. 190 of SOLA, which regulates the principle of integral compensation of pecuniary damage and reads as follows:

"While also taking into account the circumstances after the occurrence of damage, the court shall award compensation in the amount necessary to restore the material situation of the person sustaining damage into the state it would have been without damaging act or omission".³⁸

The wording of this provision clearly indicates that the principle of integral compensation requires the court to take into account all the relevant (either general or special) circumstances that existed before and at the time of the damaging event or that occurred after the damaging event, to assess the amount of compensation that will bring the person sustaining damage into a material position in which he/she would have been if the damaging event had not occurred. Which circumstances are to be considered as relevant is to be assessed in each specific case,³⁹ where the court must provide that taking such circumstances into account does not make ‘a profit’ to the person sustaining damage, but brings him/her into a material situation in which he/she would have been without a damaging event.⁴⁰

In Serbian literature, it is noted that one of the circumstances which may occur after the thing was damaged and which must be taken into account when calculating the amount of compensation is that the person sustaining damage can repair the thing

³⁶ M. Konstantinović, *Obligaciono pravo, beleške sa predavanja*, Beograd, 1969, 98; J. Radišić, *Obligaciono pravo, opšti deo*, Beograd, 2007, 272.

³⁷ See Karanikić Mirić, *Odmeravanje naknade štete...*, 78.

³⁸ Translated by Đ. Krstić, *op. cit.*, 64.

³⁹ Ž. Đorđević, *Član 190 ZOO...*, 566-568.

⁴⁰ M. Karanikić Mirić, *Odmeravanje naknade štete...*, 70, 78.

at his/her own expense and then require the responsible person to compensate these expenses.⁴¹ In case of injury of a companion animal, such a circumstance occurs when the owner, as a person sustaining damage, provides veterinary treatment to his/her injured companion animal, where this treatment can be roughly characterized as 'repairing' of an animal. However, it must be emphasized that the owner of the companion animal (unlike the owners of other damaged things who are free to decide whether to repair the thing) is obliged to do so, i.e., to provide proper veterinary assistance to the injured animal, since it is required by Art. 6(4) point 2 of AWA. This obligation exists irrespective of whether the costs of veterinary treatment significantly exceed the market value of the companion animal and represents only one of many obligations of the owner whose purpose is to protect animal welfare. Hence, the care of animal welfare, as a legally protected non-patrimonial interest, creates certain material costs for the owner of the animal, who must bear them, and this fact should not be ignored.

Namely, considering that the injuring of an animal means that its legally protected welfare has been injured too, it is clear that such injury (damage) could only be 'repaired' by veterinary treatment. Veterinary treatment itself can successfully heal the injury of the animal or can be, depending on the severity of injury, of little help or completely ineffective (e.g., the veterinarian did everything in his/her power to save the animal's life, but there was no way to save it). In all these situations, the material costs of the treatment (which arise after injury, i.e. after damaging event) are borne by the owner and cannot be avoided because the providing of a veterinary treatment for the injured animal is a legal obligation of the owner, which means the court must take them into account when calculating the amount of compensation, irrespective of whether they are higher than the animal's market value or whether the veterinary treatment was fully or partially effective or completely ineffective. The compensation of veterinary costs (the amount of which is to be determined according to market prices of veterinary services in accordance with Art. 189(2) of SOLA) would bring the owner of the companion animal into the material situation in which he/she would have been if his/her companion animal had not been injured, just as it is required by the principle of integral compensation contained in Art. 190 of SOLA.⁴² In addition, it must be mentioned that Art. 6(3) of AWA imposes the obligation of providing the veterinary assistance for the injured animal to the responsible person (wrongdoer) too, which can be cited as an extra argument for his/her obligation to recover the costs of veterinary treatment to the owner of the animal who paid them.⁴³

Therefore, in our opinion there are no obstacles to recognize veterinary treatment costs (including medicines and other medical devices) as a simple pecuniary damage

⁴¹ O. Stanković, *Naknada imovinske štete: iznos naknade kod deliktne odgovornosti*, Beograd, 1968, 52-68; Ž. Đorđević, *Član 190 ZOO...*, 567-568.

⁴² R. Milenković, *op. cit.*, 530.

⁴³ About the recovery of cost for veterinary treatment of companion animals see also Đ. Marjanović, *op. cit.*, 344-346.

which the responsible person must compensate, even if the amount of these costs is higher than the market price of the companion animal and irrespective of effectiveness of veterinary treatment, because such recognition is completely in accordance with the principle of integral compensation of pecuniary damages and supported by the legal concept of 'animal welfare'. Although the awarding of compensation for these costs is primarily set in the interest of companion animals' owners, nobody can deny that it indirectly serves to protect the interests of companion animals, i.e., their welfare, too. By imposing the obligation on the responsible person to recover all costs necessary for veterinary treatment of an injured companion animal, the rules of Serbian tort law are actually interpreted and applied under the influence of the existing animal welfare legislation.

Finally, it should be added that, following the principle of integral compensation, the owner of companion animal is also entitled to recover all other costs incurred in connection with the damaging event, such as costs of transport of the injured companion animal to the veterinarian, funeral costs, etc., since there is an adequate causal link between the occurrence of these costs (as a simple pecuniary damage) and the damaging event (the act of injury or killing of the companion animal).⁴⁴ However, the compensation for the costs incurred by the owner for keeping and caring for companion animals during their lifetime, such as costs of accommodation, food, regular medical examinations, vaccinations, training, etc., cannot be awarded. In the above-mentioned decision, the Appellate Court in Novi Sad dealt with this issue and concluded that the owner of the killed companion animal is not entitled to claim the recovery of such expenses from the responsible person.⁴⁵ The court stated that the costs (for food, vaccinations, etc.) incurred by the owner to get the dog in the shape it was in at the time it was killed cannot be taken into account, because he invested in his dog to achieve the quality and the value the dog had at the time of the damaging event. In other words, the court ruled that these costs cannot be separately recovered because they are already included in the amount of simple pecuniary damage, which is determined according to the market value of the killed dog.⁴⁶

IV AWARDING THE COMPENSATION FOR THE EMOTIONAL/SENTIMENTAL VALUE OF INJURED OR KILLED COMPANION ANIMAL

Since companion animals are kept for socializing, their owners regularly establish a strong emotional relationship with them,⁴⁷ where such an emotional

⁴⁴ About causality/causal link in Serbian tort law see Ž. Đorđević, V. Stanković, *Obligaciono pravo*, Beograd, 1986, 358-363.

⁴⁵ Appellate Court in Novi Sad, Judgement Gž. 805/11 of April 21, 2011, <https://sudskapraksa.sud.rs/sudska-praksa>, visit date: November 25th, 2025.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ See S. Radulović, *op. cit.*, 346-347.

connection represents a special non-patrimonial value for the owners. Therefore, in case the companion animal is injured or killed, its owner usually suffers emotional distress (mental pain) that is significantly different from his/her negative feelings due to the diminution or loss of the animal's market value and can be compared to emotional distress (mental pain) suffered due to injury or death of a closely related person.⁴⁸ With this in mind, one may raise the question whether the owner of an injured or killed companion animal can claim compensation for such emotional distress, which is undoubtedly a form of non-pecuniary damage. Generally speaking, Serbian tort law does not recognize compensation of non-pecuniary damages for emotional distress suffered due to damage or loss of a property item,⁴⁹ which also applies to the compensation for emotional distress suffered by the owner of the injured or killed companion animal, since the companion animal is a property item too.⁵⁰ However, it is convincingly argued that the provision of Art. 189(4) of SOLA exceptionally (i.e., under certain conditions) enables the owner of a damaged or destroyed property item to claim monetary compensation for the emotional/sentimental value that that item had for him/her.⁵¹ The existence of such emotional/sentimental value depends on the intensity of the owner's emotional/sentimental attachment to the item⁵² and, in case the item is damaged or destroyed, is reflected in a certain kind of emotional distress suffered by the owner, which is characterized by some authors as non-pecuniary damage.⁵³ Hence, it means that the owner of a companion animal, who was emotionally attached to the animal and suffered emotional distress due to its injury or killing, may claim monetary compensation for such damage, too.⁵⁴

Art. 189 of SOLA contains four paragraphs, where the first three paragraphs are focused on determining the amount of pecuniary damages in accordance with economic criteria following the principle of integral compensation, while the fourth (and last) paragraph regulates the special case of determining the amount of

⁴⁸ R. Milenković, *op. cit.*, 532.

⁴⁹ Supreme Court of Serbia, Decision Rev. 2749/2004 of November 25, 2004, *ParagrafLex*; District Court in Valjevo, Judgement GŽ. 1119/2005 of July 21, 2005, *ParagrafLex*; M. Karanikić Mirić, *Obligaciono pravo*, 515; M. Karanikić Mirić, *Non-Pecuniary Loss in Serbian Tort Law: Time for a Change in Paradigm?*, in: SEE/EU Cluster of Excellence in European and International Law Series of Papers, Vol. 2, Saarbrücken, 2016, 5-6; M. Karanikić Mirić, *Odmervanje naknade štete...*, 75-76.

⁵⁰ M. Karanikić Mirić, *Građanskopravni tretman životinje...*, 169-170.

⁵¹ Ž. Đorđević, *Član 189 ZOO...*, 564; O. Antić, *Obligaciono pravo*, Beograd, 2010, 474; J. Salma, *Obligaciono pravo*, Novi Sad, 2007, 600.

⁵² T. Jevremović Petrović, N. Petrović Tomić, *op. cit.*, 183.

⁵³ Ž. Đorđević, *Član 189 ZOO...*, 564.

⁵⁴ T. Jevremović Petrović, N. Petrović Tomić, *op. cit.*, 183-184; R. Milenković, *op. cit.*, 534, 538; O. Antić, *op. cit.*, 474; S. Radulović, *op. cit.*, 340-342, 345-46.

compensation according to the value the destroyed or damaged thing had to its owner. The fourth paragraph reads as follows:

“(4) *Where a thing is destroyed or damaged by a criminal offence committed wilfully, the court may determine the amount of compensation according to the value the thing had for the person sustaining damage*”.⁵⁵

It is obvious that the wording of Art. 189(4) of SOLA introduces ‘the value the destroyed or damaged thing had for the person sustaining damage’ as a special criterion for determining the amount of compensation, which can be applied only if that thing was damaged or destroyed by a wilfully committed criminal offence. Some authors claim that this criterion represents the subjective economic criterion for determining the amount of pecuniary damages in special situations.⁵⁶ In contrast, others argue that it serves as the basis for compensation for the sentimental or emotional value the damaged or destroyed thing had for the owner.⁵⁷ The latter view implies that Art. 189(4) of SOLA regulates a special case of compensation for non-pecuniary damage which is reflected in a special kind of emotional distress suffered due to damaging or loss of an emotionally valuable thing and whose amount, determined by the assessment of the degree of owner’s emotional attachment to that thing, is to be “added” to the amount of compensation of pecuniary damage determined in accordance with the principle of integral compensation.⁵⁸ Nevertheless, irrespective of whether it is characterized as a subjective economic criterion for determining the amount of pecuniary damages or a special type of compensation for non-pecuniary damage, it is undisputable that, under this rule, the higher amount of compensation for damages may be awarded, which has also been confirmed in Serbian judicial practice. In its decision of November 24th 2004, the Supreme Court of the Republic of Serbia took the stance that Art. 189(4) of SOLA regulates determining ‘the amount of pecuniary damages that is higher from the real value of destroyed thing’ and, thus, ‘corresponds to the adequate value the thing had for its owner’,⁵⁹ which led some authors to the conclusion that the Supreme Court interpreted Art. 189(4) of SOLA in a way that it introduced the subjective economic criterion for calculating the amount of compensation for pecuniary damages.⁶⁰ However, in the decisions of Serbian appellate and higher courts which followed the

⁵⁵ Translated by Đ. Krstić, *op. cit.*, 63 - 64.

⁵⁶ M. Karanikić Mirić, *Obligaciono pravo*, 515-516, 668; M. Karanikić Mirić, *Odmeravanje naknade štete...*, 78-79; J. Radišić, *Razgraničenje imovinske i neimovinske štete*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, no. 1-3, 1998, 14; Đ. Marjanović, *op. cit.*, 351-352.

⁵⁷ See and compare Ž. Đorđević, *Član 189 ZOO...*, 564; O. Antić, *op. cit.*, 474; T. Jevremović Petrović, N. Petrović Tomić, *op. cit.*, 183; S. Radulović, *op. cit.*, 340-341; M. Mijačić, *Naknada afekcione vrednosti uništene stvari*, *Pravni život* br. 1-2, 1993, 279; J. Salma, *op. cit.*, 600.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Supreme Court of Serbia, Decision Rev. 2749/2004 of November 25, 2004, *ParagrafLex*.

⁶⁰ M. Karanikić Mirić, *Odmeravanje naknade štete...*, 78-79; M. Karanikić Mirić, *Obligaciono pravo*, 515-516.

mentioned decision of the Supreme Court, it was sometimes stated that this provision imposes the recovery of non-pecuniary damage whose amount is to be determined according to the emotional (sentimental) value the destroyed or damaged thing had for its owner.⁶¹ Namely, the Appellate Court in Kragujevac found, in its decision of September 21st, 2010, that ‘the law regulates non-pecuniary damage for the loss of the thing only if such a loss is caused by a wilfully committed criminal offence, according to Art. 189(4) of SOLA’, and added that this provision ‘enables the amount of compensation be determined in accordance with the subjective criterion, i.e., according to the value the thing had for the person sustaining the damage (sentimental value)’.⁶² On the other hand, it seems that the decision of the Appellate Court in Belgrade, rendered on September 20th, 2018, illustrates most suitably how the provision of Art. 189(4) of SOLA is to be interpreted and applied. In this decision, it was clearly emphasized that Art. 189(4) of SLOA regulates the compensation of damage for a loss of ‘special emotional/sentimental value’ the destroyed property item had to its owner, ‘which represents an exception to the rule that the market value of a thing is the main criterion for determining the amount of compensation’.⁶³ In addition, the court also very clearly explained that the amount of damages is to be measured not only according to an objective criterion, i.e., to the market value of a thing, but also to the ‘special value’ of a thing that ‘falls under subjective criteria’ in terms of Art. 189(4) of SOLA, based on which the recovery of ‘emotional/sentimental value’ of a thing is to be awarded.⁶⁴

Having the above in mind, there is no doubt that the application of Art. 189(4) of SOLA may have a great significance for cases concerning the injury or killing of companion animals. Namely, since there is a presumption that the owner is strongly emotionally attached to his/her companion animal, the compensation for damages under Art 189(4) of SOLA can be claimed in almost every case of injury or killing of a companion animal. Given that the market value of a companion animal can be very low, the compensation based on emotional/sentimental value of companion animal becomes very often the only ‘appropriate’ satisfaction for its owner⁶⁵ and can also be characterized as ‘a proper civil law tool’ that aims to serve the protection of animal welfare, since its existence certainly has a preventive function – it influences humans

⁶¹ See and compare Appellate Court in Kragujevac, Judgement Gž. 3174/2010 of September 21, 2010, *ParagrafLex*; Appellate Court in Novi Sad, Judgement Gž. 5739/10 of November 17, 2010, Bilten Apelacionog suda u Novom Sadu, no. 2 (2011); Higher Court in Niš, Judgement Gž. 187/2014 of March 6, 2014, *ParagrafLex*; Appellate Court in Belgrade, Judgement Gž. 2285/2018 of September 20, 2018, *ParagrafLex*.

⁶² Appellate Court in Kragujevac, Judgement Gž. 3174/2010 of September 21, 2010, *ParagrafLex*.

⁶³ Appellate Court in Belgrade, Judgement Gž. 2285/2018 of September 20, 2018, *ParagrafLex*.

⁶⁴ *Ibid.* Also, see and compare M. Karanikić Mirić, *Obligaciono pravo*, 668.

⁶⁵ R. Milenković, *op. cit.*, 532.

(potential wrongdoers) to refrain from actions that are detrimental to animals. However, to award the compensation for the emotional/sentimental value of a companion animal under Art. 189(4) of SOLA, it is necessary that the injury or death of a companion animal represents a consequence of a wilfully committed criminal offense. In most cases, it will be the criminal offence of killing and abusing animals, which is regulated by Art. 269 of the Criminal Code of Serbia.⁶⁶ This criminal offense occurs when a person who, in violation of regulations (primarily the provisions of the Animal Welfare Act), kills, injures, tortures, or otherwise abuses an animal, and it becomes relevant for the application of Art. 189(4) of SOLA if committed wilfully by a person other than the owner of the companion animal. Nevertheless, it must be noted that the requirement that the offence should be committed wilfully is, undoubtedly, the main imperfection of Art. 189(4) of SOLA, because it significantly reduces the number of cases in which this compensation can be awarded.⁶⁷

V CONCLUSION

Although companion animals are traditionally characterized as property items, it must be accepted that their treatment differs from the treatment of inanimate movable things, since the Serbian legal system recognizes them as living creatures whose welfare, as their non-patrimonial interest, is protected by Serbian AWA. Having this in mind, in cases concerning compensation of pecuniary damages for injuring or killing of companion animals, Serbian courts must, in addition to the loss of animal's market value, take into account that 'animal welfare', as a legally recognized non-patrimonial interest, is violated by wrongdoer too, which means it can influence the application of rules of Serbian tort law on determining the amount of damages which should be compensated. Such influence becomes particularly obvious in the cases of compensation of costs incurred for veterinary treatment of the injured companion animal, which the owner of the companion animal cannot avoid, since he/she is, pursuant to AWA, legally obliged to provide that treatment. These costs, including other expenses incurred in connection with the damaging event, have to be taken into account within the principle of integral compensation of pecuniary damages regulated by Art. 190 of SOLA and recognized as compensable pecuniary damages in Serbian tort law, irrespective of whether they exceed the market price of the injured companion animal.

As concerns the emotional relationship between the owner and his/her companion animal that can be significantly disturbed by the injury or killing of the companion animal, Serbian tort law exceptionally enables the awarding of monetary

⁶⁶ *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 85/2005, 88/2005 – correction, 72/2009, 11/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 and 35/2019.

⁶⁷ T. Jevremović Petrović, N. Petrović Tomić, *op. cit.*, 184; M. Mijačić, *op. cit.*, 283; R. Milenković, *op. cit.*, 536.

compensation for damages in such cases under Art. 189(4) of SOLA, which generally regulates the compensation for the emotional/sentimental value the damaged or destroyed property item had for its owner. Presuming that the owner establishes a strong emotional relationship with his/her animal companion, the possibility to claim the compensation for emotional/sentimental value of injured or killed companion animal is of utmost importance in cases where the companion animal has a very low or no market value – in such cases this claim becomes the main civil law tool aiming to provide certain kind of satisfaction for companion animal's owner and to serve indirectly the protection of companion animal's welfare. However, it should be emphasized that, according to Art. 189(4) of SOLA, the compensation for such damage can be claimed only if the injury or death of a companion animal has occurred as a consequence of a willfully committed criminal offence, which represents the major disadvantage that significantly reduces the number of cases in which the compensation for the emotional/sentimental value of an injured or killed companion animal can be awarded.

Др Славко Ђорђевић*

НЕКОЛИКО НАПОМЕНА О НАКНАДИ ШТЕТЕ У СЛУЧАЈУ ПОВРЕЂИВАЊА ИЛИ УБИЈАЊА КУЋНИХ ЉУБИМАЦА У СРПСКОМ ГРАЂАНСКОМ (ОДШТЕТНОМ) ПРАВУ

Резиме

Овај рад се бави накнадом штете због повређивања или убијања кућног љубимца у српском грађанском (деликтном) праву, стављајући у главни фокус разматрање утицаја који „добробит животиња“, као правно заштићени нематеријални интерес кућног љубимца, и „емоционални однос између власника и његовог повређеног или убијеног кућног љубимца“ могу имати на примену правила о накнади штете из Закона о облигационим односима (ЗОО). Најпре, аутор покушава да разјасни какав утицај „добробит животиња“ има на правни третман животиња у српском грађанском праву, јер се чини да је такво разјашњење неопходно за правилно тумачење правила грађанског права (посебно правила о вануговорној одговорности за штету). Након тога, аутор разматра примену правила о одређивању висине накнаде материјалне штете у случају повреде или убијања кућног љубимца, посвећујући посебну пажњу проблему накнаде трошкова за лечење повређеног кућног љубимца који могу

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу.

бити знатно виши од његове тржишне вредности. У том смислу, аутор испитује да ли чињеница да је власник дужан, према српском Закону о добробити животиња, да води бригу о „добробити“ свог кућног љубимца и да му обезбеди ветеринарско лечење у случају његове повреде (тј. повреде његове „добробити“ као нематеријалног интереса) може бити релевантна за досуђивање накнаде трошкова неопходних за такво лечење у складу са важећим правилима српског одитетног права, без обзира на тржишну вредност кућног љубимца и ефикасност ветеринарског лечења. На крају, аутор разматра значај емоционалног односа између власника и његовог повређеног или убијеног кућног љубимца, фокусирајући се на анализу одредби ЗОО које изузетно могу омогућити власнику да захтева новчану накнаду за афекциону (сентименталну) вредност коју је повређени или убијени кућни љубимац за њега имао.

Кључне речи: грађанскоправни третман кућних љубимаца (животиња), повреда добробити животиња, накнада материјалне штете, емоционални однос човека и животиње, нематеријална штета, накнада афекционе вредности повређеног/убијеног кућног љубимца.

Др Мина Павловић*

Прегледни научни чланак

УДК: 340.137:341.9(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.059P>

УСТАНОВА ЈАВНОГ ПОРЕТКА У МАТЕРИЈИ ПРИЗНАЊА И ИЗВРШЕЊА СТРАНИХ СУДСКИХ ОДЛУКА ИЗ УГЛА СРПСКОГ МЕЂУНАРОДНОГ ПРИВАТНОГ ПРАВА**

Рад примљен: 26. 10. 2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

Механизам признања и извршења страних судских одлука је изузетно важан за остваривање међународног правног саобраћаја и сарадње између држава, међународне хармоније одлучивања, али и за испуњење легитимних очекивања странака. Према правилима српског међународног приватног права, страна судска одлука се у Србији признаје ако томе не стоје на путу сметње из Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља (ЗРСЗ). Једна од њих је супротност стране судске одлуке са домаћим јавним поретком, тј. са Уставом утврђеним основама друштвеног уређења (чл. 91. ЗРСЗ). Уколико се тако нешто утврди, признање се може ускратити. У том смислу, аутор овог рада посебну пажњу посвећује установи јавног поретка и питањима када и под којим условима би било оправдано применити клаузулу јавног поретка у делибационом поступку.

Кључне речи: признање и извршење страних судских одлука, чл. 91. ЗРСЗ, процесноправни и материјалноправни аспект јавног поретка државе признања, установа јавног поретка, европски јавни поредак, систем ограничене контроле, делибациони поступак.

I УВОД

Признање и извршење страних судских одлука у грађанској материји је важан концепт међународног приватног права и има за циљ да се таква одлука

* Доцент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, mstancic@jura.kg.ac.rs

** Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

уподоби у домаћи правни систем,¹ али и обрнуто, да домаћа судска одлука произведе дејства ван националних граница. Тај концепт представља и израз компромиса између различитих унутрашњих и међународних интереса, који се врло често сучељавају. Са једне стране, интереси заштите суверености домаће државе говоре у прилог томе да не би имало много смисла аутоматски признати сваку страну судску одлуку.² Са друге стране, присутни су интереси међународне сарадње, међународног правног саобраћаја и интереси за ефикасним окончавањем парнице, који се огледају у томе да се судским одлукама призна дејство и ван државе чији су их судови донели.³ Томе бисмо могли додати и интересе странака у предмету који је пресуђен у једној држави, будући да они могу разумно очекивати да правно дејство донете одлуке „заживи“ и у другој држави.⁴

Страна судска одлука која претендује да произведе правна дејства у држави признања, може стећи дејство правноснажности и извршности једино уколико је призна надлежни орган те државе, испитујући да ли таква одлука испуњава претпоставке да јој се признају својства која се признају и домаћој судској одлуци и да се дозволи њено принудно извршење.⁵ Када је реч о српском правном систему, признање и извршење страних судских одлука заступљено је у облику тзв. система ограничене контроле. Као што и сама реч каже, тај систем подразумева извесну контролу стране судске одлуке и претпоставља „листу“ сметњи признању (углавном процесног значаја), чије се постојање испитује у делибационом поступку пред нашим судом, али је дата могућност да се испита и компатибилност стране судске одлуке са домаћим јавним поретком.⁶ Фокус у овом раду стављен је на потоњу сметњу, тј. евентуалну употребу клаузуле јавног поретка из чл. 91. ЗРСЗ, која се може

¹ Начелно су у литератури присутна три схватања о томе по ком праву се просуђују дејства страних судских одлука на домаћој територији, а у нашем праву заступљена је тзв. теорија уподобљавања. Вид. више Т. Варади *et al.*, *Међународно приватно право*, Београд, 2018, 541-542.

² *Ibid.*, 533-534.

³ *Ibid.*

⁴ Данас се ван дилеме сматра да из права на тужбу из чл. 6 (1) Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (ЕКЉП) произилази транснационално признање и извршење страних судских јудиката, тј. странка која је успела у парници има право да захтева извршење судске одлуке било у држави чији је орган донео извршну исправу, било у некој другој држави чланици ЕКЉП. Вид. детаљније код А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право*, Београд, 2016, 109.

⁵ Више код: С. Трива, В. Белајац, М. Дика, *Грађанско парнично процесно право*, Загреб, 1986, 85.

⁶ Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 534.

применити ако се утврди да је страна судска одлука „у супротности са Уставом СРЈ утврђеним основама друштвеног уређења“.⁷

Одређивање корпуса норми које спадају у опсег домаћег јавног поретка неисцрпан је задатак како правне доктрине, тако и судске праксе. Са друге стране, имајући у виду вечне разлике које постоје у правним системима на глобалном нивоу, изазване социјалним, историјским, политичким, економским и другим разлозима, страна правна решења некада могу бити неуобичајена за српског правника, али то не мора нужно значити повреду домаћег јавног поретка. Када различити грађанскоправни случајеви (нпр. престанак брака, накнада штете, усвојење) буду предмет поступка пред страним органом и резултирају (страним) правним актом, онда се разлике између домаћег и страног права могу прихватити само до оне мере у којој такав акт није неспојив са темељним начелима домаћег правног поретка. Имајући у виду наведене поставке, овим радом је начињен покушај да се одговори на питања - када и под којим условима би евентуално било оправдано применити клаузулу јавног поретка из чл. 91. Закона о решавању сукоба закона са прописима других земаља⁸ (ЗРСЗ), у поступку егзекватуре страних судских одлука. Где год то буде било могуће, излагања ће бити допуњена ставовима домаће судске праксе. Рад је структуриран тако да се прво прави осврт на кључне правне изворе за област признања и извршења страних судских одлука у правном поретку Србије (II). Након излагања о карактеристикама установе јавног поретка (III), тежиште се пребацује на централни део рада, а то је подробнија анализа института јавног поретка у материји признања и извршења страних судских одлука (IV), након чега следи закључак (V).

II КЉУЧНИ ПРАВНИ ИЗВОРИ ЗА ПРИЗНАЊЕ И ИЗВРШЕЊЕ СТРАНИХ СУДСКИХ ОДЛУКА У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ СРБИЈЕ

Правни извори српског правног система који се тичу признања и извршења страних судских одлука су релевантни мултилатерални и билатерални уговори које је стара Југославија, а касније Србија, закључила са страним државама, као и ЗРСЗ. Међутим, ради сваке прецизности, Србија није потписница ниједног мултилатералног уговора који се односи на признање и извршење страних судских одлука у целини, већ је то питање фрагментарно

⁷ Вид. чл. 91. ЗРСЗ. Међутим, ову одредбу треба, до одговарајуће измене закона, тумачити као да се позива на основе друштвеног уређења Републике Србије. Вид. М. Станивуковић, М. Живковић, *Међународно приватно право – општи део*, 2023, 461.

⁸ Закон о решавању сукоба закона са прописима других земаља, *Службени лист СФРЈ*, бр. 43/82 и 72/82 – испр., *Службени лист СРЈ*, бр. 46/96 и *Службени гласник РС*, бр. 46/2006 - др. закон.

регулисано постојећим (мултилатералним) уговорима^{9/10}. Примера ради, ми ћемо поменути Хашку конвенцију о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења из 1993 године¹¹ (у даљем тексту: Конвенција из 1993. године), која прописује минимум стандарда за међународно усвојење, које све државе уговорнице треба да поштују. Конвенција садржи и одредбе о признању и извршењу страних одлука о усвојењу и управно-судској сарадњи између држава уговорница.¹² Вредна је помена и Хашка конвенција о међународном остваривању издржавања и других чланова породице (у даљем тексту: Конвенција из 2007. године),¹³ која уређује, осим неких других питања,¹⁴ и проблематику признања и извршења одлука о издржавању у државама уговорницама. Оба ова правна извора садрже одредбе о установи јавног поретка, која представља основ за одбијање признања и извршења одлука у одговарајућој материји између држава уговорница.¹⁵

⁹ Вид. о томе и о одређеним мултилатералним уговорима: Ј. Беловић, *Признање и извршење страних судских одлука*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 80, година LVII, 2018, 282. Међутим, излагање о свим конвенцијама би превазишло опсег овог рада.

¹⁰ Новија Хашка конвенција која то питање регулише у ширем обиму је Конвенција о признању и извршењу страних одлука у грађанским и трговачким стварима из 2019. године (HCCH Judgment Convention), али увидом у статус држава на сајту Хашке Конференције, Србија није њена потписница. Вид. <https://www.ccch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=137>, датум посете: 27. 09. 2025.

¹¹ Конвенција је у Србији ратификована Законом о потврђивању Конвенције о заштити и сарадњи у области међународног усвојења, *Службени гласник РС - Међународни уговори*, број 12/13 од 31. 10. 2013. године. Закон о ратификацији је ступио на снагу 08. 11. 2013. године.

¹² Вид. више: М. Павловић, *Хашка конвенција о заштити деце и сарадњи у области међународног усвојења из 1993. године: преглед најважнијих одредби*, у: Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ (ур. М. Мићовић), књ. 7, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2019, 347, 351. и даље.

¹³ Ступила је на снагу у Србији 1. фебруара 2021. године, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 4/2020.

¹⁴ Вид. више: П. Ђундић, *Признање и извршење одлука о издржавању на основу Хашке конвенције о издржавању (2007): поводом почетка примене новог извора међународног приватног права Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 4, 2021, 1139. и даље.

¹⁵ Одредбом чл. 23. ст. 1. Конвенције из 1993. године предвиђен је систем аутоматског („по сили закона“) признања одлука о усвојењу у свим државама уговорницама. Услов је да није *очигледно* повређен јавни поредак државе уговорнице, узимајући у обзир „најбољи интерес дететета“ (чл. 24. Конвенције). Са друге стране, одредбом чл. 22. Конвенције из 2007. године прописано је неколико основа за одбијање признања и извршења одлука о издржавању између држава уговорница. Један од њих је чл. 22 ст. 1.

Када је реч о билатералним уговорима који обавезују Србију, као уговорима о правној помоћи или узајамном правном саобраћају, они такође садрже норме о признању и извршењу страних судских одлука. Док неки од њих на генерални начин уређују питање признања и извршења страних судских одлука, други тангирају питања међусобног признања судских одлука у алиментационим захтевима, а трећи се ограничавају на признање одлука судова о судским трошковима.¹⁶ Најзад, у случају да нема места примени неког од међународних извора, примењују се „општа“ правила о признању и извршењу из ЗРСЗ¹⁷, која се односе како на услове, тј. претпоставке (сметње) за признање, тако и на поступак признања (одредбе чл. 86-96.¹⁸ и 101. ЗРСЗ).

Као што је речено, механизам признања и извршења страних судских одлука начелно представља израз помирења интереса (обзира) међународне сарадње и заштите домаће државе, тако да се држава признања, а у зависности од тога који интерес жели ставити у први план, може подвести под одговарајући систем. Имајући у виду систем ограничене контроле (*controle limite*) у српском правном систему, страна судска одлука се у поступку признања не прихвата безусловно, већ се она мора преиспитати са аспекта неколико таксативно набројаних питања, углавном процесноправне природе. Уколико страна судска одлука прође кроз „филтере“ прописане у поменутиим одредбама чл. 86-96. ЗРСЗ биће призната, док у супротном неће. То значи да се страна судска одлука код нас може само признати или не признати, али се не може укинути или преиначити.¹⁹ Домаћи суд, дакле, не врши ревизију стране судске одлуке, већ се она проверава само са формалне стране. Како је то у

(а), којим је прописано да се признање одлуке може одбити уколико је „признање и извршење одлуке *очигледно* неспојиво са јавним поретком замолјене државе“.

¹⁶ А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 341. Тако и: Ј. Беловић, *op. cit.*, 282.

¹⁷ Арг. из чл. 3. ЗРСЗ. О хијерархији правних извора у међународном приватном праву вид. С. Ђорђевић, З. Мешкић, *Међународно приватно право I – општи део*, Крагујевац, 2016, 30. Напомињемо и да је једним другим домаћим правним извором предвиђено признање страног стечајног поступка, тј. стране одлуке о покретању стечајног поступка. Вид. чл. 174. и даље, чл. 182. и даље Закона о стечају Србије, *Службени гласник РС*, бр. 104/2009, 99/2011 – др. закон, 71/2012 - одлука УС, 83/2014, 113/2017, 44/2018, 95/2018 и 44/2025 – одлука УС.

¹⁸ Реч је о одредбама чл. 87. ЗРСЗ (правноснажност одлуке), чл. 88. ЗРСЗ (поштовање права одбране), чл. 89. ЗРСЗ (међународна надлежност суда који је донео одлуку), чл. 90. ЗРСЗ (одсуство правноснажне домаће одлуке у истој ствари и одсуство раније започетог поступка пред српским органом у истој ствари), чл. 91. ЗРСЗ (поштовање јавног поретка), чл. 92. ЗРСЗ (узајамност). За извршење стране судске одлуке потребно је да такође буду испуњени поменути услови (чл. 87-92. ЗРСЗ), али и да је одлука извршена према праву државе у којој је донесена (вид. чл. 96. ЗРСЗ). О одредбама чл. 93-95. ЗРСЗ вид. део IV Г. овог рада.

¹⁹ Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 534.

судској пракси истакнуто: „у поступку признања стране судске одлуке не испитује се правилност мериторног решавања спорног односа“.²⁰ Међутим, домаћем суду дата је ограничена могућност да „завири“ у меритум стране одлуке, ради провере да у одлуци није садржано решење којим се вређају основне вредности и начела домаћег друштва обухваћени јавним поретком.²¹ Таква могућност је домаћем судији пружена одредбом чл. 91. ЗРСЗ. Пре него што се упустимо у детаљније рашчлањавање и проучавање те одредбе, осврнућемо се на општа излагања о институту јавног поретка у међународном приватном праву.

III УСТАНОВА ЈАВНОГ ПОРЕТКА (У МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ)

Када се помене јавни поредак, као институција међународног приватног права, једна од асоцијација за правног научника или практичара може бити тзв. скок у мрак (*Sprung ins Dunke*).²² Наиме, имајући у виду дихотомију колизионе-материјалноправне норме, њихова поља примене подвргнута су међународноприватноправној, односно материјалноправној правичности.²³ Отуда интенција међународног приватног права није да колизионоправним решењима оствари материјалноправну правичност.²⁴ То значи да је колизионоправни механизам међународног приватног права, по правилу, „слеп“ на материјалноправне разлике између држава и као такав, врши „скок у мрак“.²⁵ Међутим, (материјалноправне) разлике између правних система данас су, али и раније биле неминовне. Уколико решење из страног права, нарочито ако је случај у блиској вези са нашим правом (а домаћа колизиона норма је упутила на то страно право као „још ближе случају“), предвиђа решење које снажно вређа темеље нашег правног система, тј. уколико су разлике између материјалноправних решења правних поредака толико велике да се не могу толерисати, „на сцену“ може ступити институт међународног приватног права - јавни поредак.²⁶

²⁰ Тако, вид. сентенцу Решења Вишег трговинског суда, Пж. 5591/2004 од 15. 07. 2004., извор правна база *Paragraf Lex*.

²¹ М. Станивуковић, М. Живковић, *op. cit.*, 461.

²² Упућивање на страно право је „*ein Sprung ins Dunke*“ по Ранеу, L. Raape, F. Sturm, *Internationales Privatrecht, Band I: Allgemeine Lehren*, München, 1977, 199; Тако и: В. Von Hoffmann, К. Thorn, *Internationales Privatrecht*, München, 2007, 267. Тако и: С. Ђорђевић, З. Мешкић, *op. cit.*, 127.

²³ Тако: А. Јакшић, *Правна сигурност у међународном приватном праву и проблем прилагођавања*, Правни живот бр. 11-12, 1994, 2034.

²⁴ *Ibid.*, 2034-2035.

²⁵ С. Ђорђевић, З. Мешкић, *op. cit.*, 127.

²⁶ *Ibid.*

Клаузула јавног поретка је у српском ЗРСЗ формулисана у две сврхе. Прва је одбити примену права стране државе онда када би „његово дејство било супротно Уставом СРЈ утврђеним основама друштвеног уређења“.²⁷ Друга сврха клаузуле јавног поретка испуњава се посредством примене чл. 91. ЗРСЗ, о чему ће касније бити више речи.

Одредити садржину домаћег јавног поретка није ни мало једноставно, јер је реч о одређеним вредностима сопственог правног поретка који се ни по коју цену не могу жртвовати,²⁸ односно таквим основним вредностима које чине „језгро“ домаћег правног поретка²⁹ у међународном правном саобраћају. Међутим, не може се рећи да је јавни поредак регулисан искључиво Уставом,³⁰ већ у његов садржај могу спадати и оне когентне норме домаћег права којима се мора приписати значај српског јавног поретка.³¹ Имајући у виду да то могу бити правна правила из уставног права, закона, правна начела (и сл.), одређивање лепезе норми које обликују домаћи јавни поредак није увек захвалан задатак јер зависи од сензитивитета правног питања и сврсисходности заштите конкретне домаће правне норме. У литератури се, поред поменутих апстрактних покушаја дефинисања јавног поретка, неретко приступа бар неком виду набрајања очитих правних норми и принципа на којима почива једна друштвена заједница. Примера ради, то су одредбе (Устава) којима се штите основна права и слободе човека, као што су забрана сваке дискриминације, право на тужбу, право својине и наслеђивања, посебна заштита породице и детета и сл.³² Томе треба додати и да је данас готово неспорно да су темељни основи домаћег права под снажним утицајем Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (у даљем тексту: ЕКЉП). Приликом конкретизације националног јавног поретка, судови држава потписница ЕКЉП

²⁷ Вид. чл. 4. ЗРСЗ

²⁸ М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *Коментар закона о међународном приватном и процесном праву*, Београд, 1991, 15; Тако и: А. Јакшић, *Међународно приватно право – општа теорија*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017, 623.

²⁹ М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.*, 14.

³⁰ Вид. више код: С. Ђорђевић, З. Мешкић, *op. cit.*, 129.

³¹ Страно право се не би могло применити, не само за случај његове супротности са Уставом, већ и у случајевима у којима су повређене присилне норме српског права, биле оне писане или неписане, али је битно да су когентне норме којима се, у конкретном случају мора приписати значај домаћег јавног поретка. Вид. више: М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.*, 16. Међутим, јавни поредак је ужа категорија од збира императивних норми и обухвата само оне домаће норме које штите најосновније вредности нашег поретка. Вид. Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 157.

³² Тако, вид. више код: А. Јакшић, *Међународно приватно право – општа...*, *op. cit.*, 667. и даље. У корпус домаћег јавног поретка, примера ради, можемо уврстити и следеће правне норме: право оба родитеља на вршење родитељског права (чл. 7. ПЗ), право на издржавање (чл. 8. ПЗ), пропис о забрани закључивања зеленашких уговора (чл. 141. ЗОО). Више код: М. Станчић, *Наследна права супружника из истополног брака закљученог у иностранству и јавни поредак*, Гласник права бр. 1-2, 2015, 56-57, фн. 37.

све више узимају у обзир правила из конвенције, нарочито под утицајем праксе Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП), која перманентно доприноси доследности у поштовању загарантованих људских права.³³ Такво преобликовање националних законодавстава води до образовања тзв. европског јавног поретка, као творевине која би обухватила правне принципе једнаке у већини европских држава.³⁴ У процесу „трансформације“ (европеизације) института јавног поретка, људска права из ЕКЉП улазе у корпус јавног поретка држава уговорница. То за последицу може имати да се неће применити страно меродавно право, уколико би његова примена била противна одредбама ЕКЉП, при чему би исто важило и код признања стране одлуке.³⁵

Како употреба клаузуле јавног поретка у међународном приватном праву представља изузетак (од примене меродавног права),³⁶ за њену примену је потребно да буду испуњени одређени услови. Првим условом се претпоставља да мора настати такав резултат примене страног права који у конкретном спору, а не апстрактно посматрано,³⁷ доводи до повреде домаћег јавног поретка, тј. да мериторно дејство страних правних одредби вређа домаћи јавни поредак.³⁸ Други услов подразумева да мора постојати довољно снажна унутрашња веза између случаја и државе (тзв. блиска веза,³⁹ тангираност, нем: *Inlandsbeziehung*), која се најчешће манифестује кроз држављанство,

³³ А. Дураковић, *Институт „јавни поредак“ у конвенцијском међународном приватном праву и комунитарном праву Еуропске Уније*, у: Зборник радова „Актуалности грађанског и трговачког законодавства и правне праксе“, бр. 6, Мостар 2008, 512.

³⁴ *Ibid.*, 512-513. О тзв. јавном поретку Савета Европе вид. детаљније: А. Јакшић, *Међународно приватно право – општа...*, *op. cit.*, 644. и даље.

³⁵ А. Дураковић, *Институт „јавни поредак“...*, *op. cit.*, 505, 512.

³⁶ У том смислу вид. више код: С. Ђорђевић, З. Мешкић, *op. cit.*, 128-129.

³⁷ Тј. није апстрактна контрола нормe. Вид. А. Junker, *Internationales Privatrecht*, München, 2017, 214.

³⁸ Вид. С. Ђорђевић, З. Мешкић, *op. cit.*, 131-132; Т. Варади, *et al.*, *op. cit.*, 158-159. У смислу крајњег резултата примене стране нормe вид. М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.*, 17. У смислу дејства у конкретном случају вид. В. Von Hoffmann, К. Thorn, *op. cit.*, 273. У сличном смислу: G. Kegel, К. Schurig, *Internationales Privatrecht*, München, 2004, 526. Тако и: М. Павловић, *Исполне заједнице живота у међународном приватном праву*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, 2021, 101.

³⁹ Вид. М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.*, 19 – мора постојати одређена минимална веза између конкретног односа и државе форума. С. Ђорђевић, З. Мешкић, *op. cit.*, 132; Т. Варади, *et al.*, *op. cit.*, 157; G. Kegel, К. Schurig, *op. cit.*, 527. У сличном смислу и: L. Kiestra, *The Impact of the European Convention on Human Rights on Private International Law*, Springer, 2014, 71.

пребивалиште или редовно боравиште особе.⁴⁰ Наиме, што је нижи степен тангираности правног поретка домаће државе, онда значајнија повреда мора бити нанета применом страног материјалног меродавног права (тзв. релативитет јавног поретка).⁴¹ Трећи услов, или је боље рећи последица, наступа након процене да треба одбити примену страног меродавног права. Уколико се то догоди, од те примене ће се одступити само у мери колико је то нужно. Другим речима, ако конкретна одредба води решењу које јесте неспојиво са домаћим јавним поретком, то не значи да ће се одступити од осталих норми страног меродавног права.⁴²

IV ИСПИТИВАЊЕ ПОВРЕДЕ ДОМАЋЕГ ЈАВНОГ ПОРЕТКА У ОБЛАСТИ ПРИЗНАЊА И ИЗВРШЕЊА СТРАНЕ СУДСКЕ ОДЛУКЕ

А. Формулација чл. 91. ЗРСЗ

Одредба чл. 91. ЗРСЗ прецизирана је тако да се страна судска одлука неће признати „ако је у супротности са Уставом СРЈ утврђеним основама друштвеног уређења“, при чему је о садржају домаћег јавног поретка било речи у претходним излагањима. Такво законско регулисање је у маниру ЗРСЗ, у којем су скоро сви услови признања нормирани у форми сметњи признања.⁴³ Одредба чл. 91. ЗРСЗ представља тзв. општу клаузулу јавног поретка, која је истовремено и „еластична“, да протеклом времена може бити подложна преобликовању, посебно ако се узму у обзир различите правне промене које могу наступити у држави признања. Отуда се увек узима у обзир садржај оног јавног поретка који постоји у тренутку доношења одлуке о признању, тј. ирелевантне су накнадне или претходне измене садржине јавног поретка.⁴⁴ У сваком случају, домаћи суд по службеној дужности (*ex officio*) води рачуна о повреди јавног поретка, као сметњи за признање стране судске одлуке.

⁴⁰ О показатељима постојања блиске везе вид. више у: А. Spickhoff, *Der ordre public im internationalen Privatrecht*, Frankfurt, 1989, 98.

⁴¹ J. Kropholler, *Internationales Privatrecht*, Mohr Siebek, 2006, 246. Вид. и: А. Spickhoff, *op. cit.*, 97. Тако и: М. Павловић, *Исполне заједнице живота...*, *op. cit.*, 101.

⁴² Вид. више о томе: С. Ђорђевић, З. Мешкић, *op. cit.*, 133.

⁴³ Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 542.

⁴⁴ М. Крвавац, *Установа јавног поретка – у сусрет новој кодификацији Међународног приватног права Републике Србије*, Право и привреда бр. 7-9, 2012, 63. Тако и за немачко право вид. Н. Linke, W. Nau, *Internationales Zivilverfahrensrecht*, Köln, 2015, 294. У домаћој судској пракси је истакнуто да се компатибилност стране судске одлуке испитује сходно „правилима нашег јавног поретка (чл. 91. ЗРСЗ) актуелног у време признања стране одлуке на шта суд нази по службеној дужности“, из образложења Решења Апелационог суда у Новом Саду, Гж. 4919/13 од 09. 01. 2014. године, извор правна база *Intermex*.

По нашем мишљењу, одредби чл. 91. ЗРСЗ недостаје извесно појашњење, тако што би било речи о „...очигледној супротности“ Уставом утврђеним основама друштвеног уређења. И у домаћој литератури је предложано да се клаузула јавног поретка допуни поменутом речју „очигледно“.⁴⁵ Са аспекта савременог међународног приватног права, епитет стране судске одлуке као „очигледно супротне“ домаћем јавном поретку, није неуобичајен у упоредним националним законодавствима,⁴⁶ прописима међународног приватног права ЕУ⁴⁷ или одређеним Хашким конвенцијама.⁴⁸ Према томе, без обзира на недостатак детаљније формулације у чл. 91. ЗРСЗ, треба, по правилу, имати у виду да повреда домаћег јавног поретка треба бити *очигледна*. Ваља напоменути и да је у Нацрт новог ЗМПП⁴⁹ уметнута „квалитативно“ прецизнија формулација јавног поретка као сметње признању стране судске одлуке (чл. 185. ст. 1. тач. г). Реч је не само о томе да страна судска одлука треба да буде *очигледно супротна јавном поретку Републике Србије*, већ се нарочито у обзир узима интензитет повезаности односа са правним поретком Републике Србије и значај последица до којих би довело признање стране судске одлуке.⁵⁰ Ову одредбу заиста треба похвалити као садржајнију и прецизнију у односу на постојећу одредбу чл. 91. ЗРСЗ, будући да више одговара елементима установе јавног поретка у области признања и извршења страних судских одлука, како се они схватају у доктрини.

Надаље, одредба чл. 91. ЗРСЗ је у домаћој литератури била подложна дилеми: да ли се у подухвату испитивања стране судске одлуке са становишта њене сагласности са домаћим јавним поретком, домаћи орган може ограничити само на питање сагласности мериторног резултата са јавним поретком или се под поменутом сметњу признању могу подвести и непожељне нерегуларности у процедури (извесно преиспитивање процедуре), и као такве, не прихватити? Требало би уважити шире тумачење ове одредбе, будући да се у оквиру ње очито не говори о мериторном дејству стране судске одлуке, већ (само) о супротности саме одлуке Уставом утврђеним основама друштвеног уређења.⁵¹

⁴⁵ У том смислу за потребне измене код клаузуле јавног поретка из чл. 4. ЗРСЗ, чијом употребом се одбија примена страног меродавног права вид. М. Живковић, *Отите установе међународног приватног права и ЗРСЗ: поглед двадесет година касније и de lege ferenda*, у: Двадесет година Закона о међународном приватном праву (ур. М. Живковић), Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 2004, 27.

⁴⁶ Вид. § 328 ст. 1. тач. 4. немачког ЗРО. Вид. чл. 71. хрватског Закона о међународном приватном праву, *Народне новине*, бр. 101/17, 67/23.

⁴⁷ Вид. нпр. чл. 37 (а) Уредбе ЕУ 1104/2016 и чл. 38 (а) Уредбе ЕУ 1111/2019.

⁴⁸ Вид. фн 15. овог рада.

⁴⁹ Коначна верзија Нацрта доступна на <https://www.mpravde.gov.rs/obavestenje/6274/> копасна, датум посете: 14. 10. 2025.

⁵⁰ Вид. чл. 185. ст. 1. тач. г. Нацрта новог ЗМПП

⁵¹ Вид. детаљније код Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 553-554.

Према томе, кроз установу јавног поретка из чл. 91. ЗРСЗ испитује се како мериторни резултат стране судске одлуке, тако и процедура њеног доношења.⁵² Како је то у домаћој судској пракси истакнуто: „широким тумачењем јавног поретка може се констатовати да је признање стране одлуке условљено сагласношћу мериторног ефекта стране норме са јавним поретком наше земље, али и одсуство процесно-правних повреда, угрожавањем начела које чине процесноправни аспект јавног поретка“.⁵³ У наставку ћемо изложити процесноправни и материјалноправни аспект јавног поретка у поступку егзекватуре.⁵⁴

Б. Процесноправни аспект јавног поретка

Можемо рећи да у корпус процесноправног аспекта домаћег јавног поретка спадају процесна начела, као што су начело саслушања странака, начело независности и непристрасности суда, начело забране доношења одлука на преваран начин, начело права на жалбу и другостепену заштиту, начело употребе сопственог језика итд.⁵⁵ Међутим, мора бити речи о тежим процедуралним неправилностима начињеним пред иностраном инстанцом.⁵⁶ Стога се процесноправни аспект јавног поретка појављује као контрола стране судске одлуке са аспекта поштовања фундаменталних принципа процесног права, који су на снази у нашој држави, при чему минимум процесних гаранција представљају процесни принципи из чл. 32. ст. 1. Устава РС⁵⁷ и чл. 6.

⁵² У ширем смислу је у домаћој литератури истакнуто да се контрола стране судске одлуке (у погледу компатибилности са домаћим јавним поретком) начелно може поставити са чак три аспекта: процесног, материјалноправног и чињеничног. Вид. М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.*, 302. Тако и Ј. Беловић, *op. cit.*, 286; Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 554. Ун. М. Станивуковић, М. Живковић, *op. cit.*, 460-461, који наводе да за суд признања није релевантно коју је колизиону норму страни суд применио, нити да ли је правилно применио материјалне одредбе меродавног права; суд се не упушта ни у оцену да ли је чињенично стање правилно и потпуно утврђено.

⁵³ Сентенца из Решења Вишег трговинског суда, Пвж. 227/2207 од 10. 04. 2007. године, Судска пракса трговинских судова, 2/2007, извор правна база *ParagraphLex*.

⁵⁴ Тако, о материјалноправном и процесноправном аспекту јавног поретка код признања стране судске одлуке вид. А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 366-373. О овим аспектима тако и: М. Павловић, *Исполне заједнице живота...*, *op. cit.*, 203-206.

⁵⁵ Вид. Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 554.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Члан 32. ст. 1. Устава Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006 и 115/2021 (Устав Републике Србије) гласи: „Свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о његовим правима и обавезама, основаности сумње која је била разлог за покретање поступка, као и о оптужбама против њега“.

ст. 1. ЕКЉП (право на правично суђење).⁵⁸ Отуда не треба заборавити је ЕСЉП, својом јуриспруденцијом, развио читав низ принципа процесног права, који су „пронашли пут“ до националних права држава потписница ЕКЉП, улазећи на тај начин у садржај њиховог јавног поретка.⁵⁹

Приликом испитивања повреде (процесног аспекта) јавног поретка, мора се имати у виду конкретан поступак који је спроведен пред страним судом и чији је резултат одлука која се треба признати у домаћој држави. Другим речима, предмет испитивања треба да буде увек конкретан поступак, а не страно процесно право као такво.⁶⁰ Ово стога што се процесна правила разликују од државе до државе, тако да се не може очекивати да страни суд примењује правила која би била идентична (или слична) процесном праву Републике Србије, већ се институт јавног поретка може користити за одбијање признања стране судске одлуке онда када страно процесно право одступа од фундаменталних принципа правилног поступка који представља основ правне државе и владавине права.⁶¹

Поставља се питање која је разлика између (процесноправног аспекта) јавног поретка из чл. 91. ЗРСЗ и још једне сметње признању стране судске одлуке – повреда права одбране из чл. 88. ЗРСЗ. За разлику од одредбе чл. 91. ЗРСЗ, кроз коју се на један уопштен начин одређује установа јавног поретка, законском формулацијом из чл. 88. ЗРСЗ, која је, може се рећи, конкретнија, пружени су бар наговештаји шта би могла представљати повреда права на одбрану. Наиме, одредбом чл. 88. ст. 1. ЗРСЗ прописује се да ће се признање стране судске одлуке одбити, уколико се утврди да *поводом приговора лица против кога је та одлука донесена*, то лице није могло учествовати у поступку због неправилности у поступку. Творац ЗРСЗ је надаље посебно подвукао да се под онемогућавањем учествовања у поступку сматрају ситуације у којима документ којим се започиње поступак (позив, тужба или решење) особи нису лично достављени, односно ситуације у којима уопште није ни покушано лично достављање.⁶² Осим неуредног достављања, под повреду права на

⁵⁸ Вид. А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 366. Тако и: М. Павловић, *Исполне заједнице живота...*, *op. cit.*, 203.

⁵⁹ А. Дураковић, *Институт „јавни поредак“...*, *op. cit.*, 512. Тако, ЕСЉП је низом одлука утврдио да право на правично суђење повлачи и принцип контрадикторности заједно са принципом једнакости странака у поступку. Надаље, право на приступ суду може бити повређено и због изузетно високих трошкова поступка који постоје у неким државама (нпр. у предмету *Pordea*, француски суд је одбио признати енглеску одлуку која се односила на трошкове поступка јер је дошло до повреде чл. 6. ст. 1. ЕКЉП, позивајући се притом на институт јавног поретка). Вид. *Ibid.*, 512-513.

⁶⁰ У том смислу за § 328 I Nr. 4 немачког ЗПО (*Zivilprozessordnung*) вид. В. Von Hoffmann, К. Thorn, *op. cit.*, 114.

⁶¹ А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 366.

⁶² Вид. чл. 88. ст. 2. ЗРСЗ. Међутим, неуредно достављање пред иностраним судом, тј. у иностраном поступку не може бити основ за позивање права на одбрану у смислу

одбрану могу се подвести и процесно-правна поступања иностраног органа која су довела до тога да неспособна странка није имала законског заступника, затим уколико су странци остављени исувише кратки рокови за изјашњавање о наводима друге странке итд.⁶³ Са тим у вези, у домаћој правној теорији је својевремено (како пре, тако и након доношења ЗРСЗ) истицано да принцип поштовања права одбране представља само елемент јавног поретка и да се тај принцип може штитити применом норми о јавном поретку.⁶⁴ Другим речима, могло би се рећи да услов који описује чл. 88. ЗРСЗ, по својој садржини, представља конкретизацију јавног поретка у једном ужем домену, као процесни аспект јавног поретка кроз максиму *audiatur et altera pars*.⁶⁵ Међутим, за разлику од свих осталих сметњи признању из ЗРСЗ које се испитују по службеној дужности (*ex officio*),⁶⁶ повреда права на одбрану се испитује само по приговору странке, а разумно је очекивати да ће странка, којој је ускраћено право на одбрану, на ту околност указати у поступку признања. Приговор лица је неопходан, да би суд признања уопште испитивао да ли су неправилности у иностраном поступку биле такве да због њих то лице није могло у њему учествовати.⁶⁷ Према томе, ове две сметње (из чл. 91. и 88. ЗРСЗ) се разликују, али само са аспекта начина на који их суд признања испитује и утврђује.

В. Материјалноправни аспект јавног поретка

Када кажемо да испитујемо страну судску одлуку са материјалноправног аспекта јавног поретка *lex fori*, то значи да се врши провера усаглашености материјалноправног резултата⁶⁸ те одлуке са фундаменталним основама домаћег правног поретка. Наиме, можемо разумети да се страни правни системи на глобалном нивоу разликују, тако да извесна доза толеранције између социјалних, културних, политичких, економских разлика може постојати. То значи да мериторно решење стране судске одлуке може бити другачије од оног које нуди наше материјално право, али се толеранција напушта онда када је страна одлука супротна нашем јавном поретку, због чега

наведене одредбе, уколико се лице на било који начин упустило у расправљање о главној ствари у првостепеном поступку (вид. чл. 88. ст. 2. ЗРСЗ).

⁶³ Вид. више о томе: М. Станивуковић, М. Живковић, *op. cit.*, 458-459.

⁶⁴ Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 547., са даљим упућивањем на литературу.

⁶⁵ Вид. више у: Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 547.

⁶⁶ Тако, за обавезу суда да се, по службеној дужности, упусти у питање да ли је повређен процесни аспект јавног поретка (у смислу чл. 91. ЗРСЗ), вид. из образложења Решења Вишег трговинског суда, Пж. 4039/2004 од 15.09.2004. године, извор правна база *ParagrafLex*.

⁶⁷ М. Станивуковић, М. Живковић, *op. cit.*, 458.

⁶⁸ Тако, А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 368.

треба одбити њено признање и извршење.⁶⁹ У сличном смислу је апострофирано и у решењу Вишег трговинског суда: „Судови у Републици Србији признаће страну одлуку, иако је њено мериторно решење другачије од оног који нуди наше материјално право; али ако је страна одлука супротна нашем јавном поретку, признање и извршење стране судске одлуке ће бити одбијено“.⁷⁰ Као што је раније напоменуто, домаћи суд признања се не поставља у позицију вишег суда у односу на суд земље порекла одлуке, тако да је за очекивати да домаћи суд „у поступку признања стране судске одлуке не испитује...правилност мериторног решавања спорног односа“.⁷¹ Сасвим је друга ствар уколико мериторно решење спорног односа, инкорпорирано у страну судску одлуку вређа темељне постулате домаћег правног поретка, због чега је потребно интервенисати клаузулом јавног поретка из чл. 91. ЗРСЗ.

О претпоставкама за примену клаузуле јавног поретка је већ било говора у претходним излагањима. У складу са тим, приликом оцене суда да ли треба одбити страну судску одлуку због повреде јавног поретка, треба водити рачуна о услову блиске/унутрашње везе између конкретног правног односа, на који се одлука односи, и домаћег поретка, којом би се оправдала заинтересованост домаће државе да ускрати признање.⁷² Уколико је већина елемената иностраности везана за територијални или персонални суверенитет домаће државе, може се закључити да је правни поредак *lex fori* високо тангиран, при чему такав закључак зависи и од природе грађанскоправног односа који је у питању (нпр. да ли је реч о стварним правима на ствари или разводу и сл.).⁷³

У нашој судској пракси се могу пронаћи примери у којима је ускраћено признање стране судске пресуде Окружног суда Сједињених Америчких Држава, којом је противник предлагача обавезан на исплату закупнине за закуп пословног простора, који није користио због принудног иселења по налогу

⁶⁹ Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 553. Страна одлука би се испитивала са сврхом да се утврди да ли би њено признање довело до последица које би из угла државе признања биле *неподношљиве*. Вид. М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.*, 301-302.

⁷⁰ Сентенца из решења Вишег трговинског суда, Пвж. 391/2008 од 05. 05. 2008. године – Судска пракса трговинских судова – Билтен 4/2008, извор правна база *ParagrafLex*.

⁷¹ Тако, вид. сентенцу Решења Вишег трговинског суда, Пж. 5591/2004 од 15. 07. 2004., извор правна база *Paragraf Lex*.

⁷² Вид. М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.*, 301. У сличном смислу и: А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, 364. Тако и: М. Павловић, *Исполне заједнице живота...*, *op. cit.*, 204.

⁷³ Тако, вид. А. Јакшић, *Међународно приватно право – општа...*, *op. cit.*, 636 – 637, са примерима. Међутим, када је реч о повреди тзв. међународног јавног поретка (у који спадају норме које чине *ius cogens* међународног права) и оних норми које спадају у тзв. европски јавни поредак, страна судска одлука не може да се призна у Србији, чак и када не постоји никакав степен тангираности правног поретка Србије. Вид. А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 365, са даљим упућивањем на литературу.

председника САД-а. Решењем домаћег Вишег трговинског суда Пж. 1321/04 од 15. 03. 2004. године, суд је био става да је том пресудом нарушен један од основних принципа нашег правног система, а то је принцип еквивалентности међусобних давања уговорних страна, па је иста супротна основама друштвеног уређења наше државе.⁷⁴ Можемо рећи да је то еклатантна ситуација која је за домаћи суд представљала „сигнал“ да су (мериторна) правна решења из стране одлуке у супротности са есенцијалним принципима домаћег права. Такође, у пракси наших судова се често, позивањем на установу јавног поретка, одбија признање страних судских одлука с обзиром на императивне прописе о затезној камати по домаћем законодавству (нпр. уколико је досуђена камата већа од оне дозвољене нашим прописима).⁷⁵

Посебно плодно тле за примену клаузуле јавног поретка приликом признања стране одлуке су области породичног права, имајући у виду још увек присутне глобалне упоредноправне разлике када је реч о, примера ради, усвојењу деце,⁷⁶ регулисању истополних заједница живота⁷⁷ и сл. Илустративни примери су и стране (вансудске) одлуке о престанку брака које су својствене државама са јаком верском традицијом. Пример за то су талак (*talaq*) и гет (*geht*), које наш правни систем не познаје. Код таквих начина престанка брака, традиционално је мужу, по правилу, пружено више права него на жени.⁷⁸ Међутим, из разлога побољшања положаја жене, поступци како талака (*talaq* - отпуст), тако и гета (*geht*) су се у појединим државама изменили, те се неретко захтевало учешће одговарајуће врсте надлежног органа, зависно од земље до земље.⁷⁹

⁷⁴ Из Судског гласника Трговинског суда у Београду, 4/2008, *Intermex*, Београд, аутор Нана Јовановић, извор правна база *Intermex*.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ О испитивању примене установе јавног поретка код међународног усвојења у смислу хрватског међународног приватног права вид. Т. Хошко, *Посвојење у међународном приватном праву*, докторска дисертација, Правни факултет Свеучилишта у Загребу, Загреб, 2016, 330. и даље.

⁷⁷ О испитивању примене клаузуле јавног поретка сходно чл. 91. ЗРСЗ код страних судских одлука које за подлогу имају истополне заједнице живота вид. М. Павловић, *Истополне заједнице живота...*, *op. cit.*, 202. и даље.

⁷⁸ Тако, према класичном шеријатском праву, талак је подразумевао да муж има право на развод брака, тако што три пута каже: „Разводим се од тебе“, без навођења разлога, нити је нужно присуство жене. Талак се у својој првобитној форми користи у веома малом броју држава. Вид. више о томе у: А. Дураковић, *Стране вансудске одлуке и могућност њиховог признања у Босни и Херцеговини*, у: Зборник радова „Актуалности грађанског и трговачког законодавства и правне праксе“, бр. 10, Мостар 2012, 392-393.

⁷⁹ Код талака се почело уводити учешће било које врсте државних органа, док је код гета (*geht*) уведена обавезна контрола предаје писма (*geht*) од стране Суда рабина и обавезна сагласност жене са разводом. Вид. за упоредноправни преглед: *Ibid.*, 392-393.

Када је реч о престанку брака у облику репутације (*talaq* - отпуст), који постоји према шеријатском праву у исламским државама, муж може „отпустити“ (протерати) жену пред верским службеником у ритуалној форми, на основу чега редовни суд издаје исправу која има само деклараторан карактер.⁸⁰ Са друге стране, према јеврејском праву, супруг има право да, пред рабином, достави супрузи писмо о разводу – тзв. гет (*geht*), при чему жена нема право да брак разведе на исти начин као супруг.⁸¹ У својој првобитној форми, овај начин престанка брака подразумевао је само предају писма, без учешћа Суда рабина, али је временом, да би се спречила самовоља мушкарца, а жена заштитила, предвиђена обавезна контрола гета (*geht*) од стране Суда рабина и изричита сагласност жене са „разводом“.⁸² Признање таквих „развода“ брака⁸³ у нашој држави, а посебно са аспекта повреде домаћег јавног поретка (и примене чл. 91. ЗРСЗ), отвара дилеме, имајући пре свега у виду да су такве одлуке донете у поступцима у којима није испоштован принцип равноправности полова. На ово питање се ипак не може једнозначно одговорити, будући да је потребно ценити више околности. Уколико се страним меродавним правом (које је примењено), само мужу допушта да „отпусти“ жену кроз талак (*talaq*), онда би се то сматрало противним нашем јавног поретку,⁸⁴ будући да такав престанак брака евидентно није у складу са принципом Уставног ранга о равноправности мушкарца и жене.⁸⁵ Међутим, ако је жена пристала на репутацију, онда такав начин престанка брака не би био супротан домаћем јавном поретку јер и право државе признања познаје

⁸⁰ Вид. А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 369.

⁸¹ *Ibid.*, 370. са даљим упућивањем на литературу.

⁸² А. Дураковић, *Стране вансудске одлуке...*, *op. cit.*, 393.

⁸³ Ипак, питање пре свих питања на овом месту је да ли одлуке о описаним престанцима брака заиста чине „судску“ одлуку која је подобна за признање? Сходно чл. 86. ЗРСЗ за поступак признања и извршења страних судских одлука у Србији подобне су одлуке страног суда (чл. 86. ст. 1. ЗРСЗ) али и одлуке других несудских органа (нпр. управних), под условом да су по свом статусу и дејствима изједначене са судском одлуком (према праву државе у чије име су донете) и уколико се њима регулишу односи из чл. 1. ЗРСЗ (аргумент из чл. 86. ст. 3. ЗРСЗ). Сматра се да је меродавно право за квалификацију одлуке као судске, односно са њом изједначене – право земље порекла одлуке, више о томе Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 537. Са тим у вези, ако је приватни акт о раскиду (престанку) брака, према праву државе у којој је донесен, изједначен у дејствима са судском одлуком у тој држави, а посебно уколико би за правна дејства таквих аката у држави у којој су донесена била потребна и регистрација у матичним књигама (или судска овера), могло би се сматрати да су вансудски разводи подобни за преиспитивање по одредбама чл. 87-95. ЗРСЗ, што и даље не искључује испитивање повреде домаћег јавног поретка сходно чл. 91. ЗРСЗ. Вид. више у: Б. Бордаш, *Породичноправни односи у међународном приватном праву*, Нови Сад, 2002, 117.

⁸⁴ А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 369-370.

⁸⁵ Вид. чл. 62. Устава Републике Србије.

развод брака по предлогу супружника за споразумни развод.⁸⁶ Друго, и степен тангираности правног поретка *lex fori* има одлучујући значај,⁸⁷ о чему је већ било говора у претходним излагањима. Све напред наведено би могло важити и за гет (*geht*). На жалост, домаћа судска пракса по овом питању није доступна аутору. Отуда се можемо осврнути и на доктринарне ставове, којима је наведено да, када је реч о одлукама о престанку брака, а код којих долази само до деклараторног учешћа одговарајућег страног органа (примера ради, регистрација одлуке пред надлежним органом),⁸⁸ онда би се *talaq* и *geht* начелно могли признати, али под условом да брачни партнери немају домицил у домаћој држави, да право државе чији су држављани (или бар државе чији је држављанин муж) познаје тај начин развода брака и да жена пристаје на развод, или у случају да не пристане, да је имала могућност да учествује у поступку (тј. да је задовољено начело обостраног саслушања странака).⁸⁹ Овакво схватање би се могло уважити и за српско међународно приватно право, приликом испитивања могућности признања таквих „развода“.

Изложени су само неки примери из судске праксе и правне доктрине, али они могу представљати корисне „оријентире“ за разумевање и исправну примену одредбе чл. 91. ЗРСЗ. У сваком случају, слободни смо рећи да не би имало много смисла прешироко поставити домашај установе јавног поретка у материји признања и извршења страних одлука, будући да би то водило непризнавању већине одлука различитих јурисдикција. Тиме би се надаље довело у питање успостављање међународне правне сарадње и правног саобраћаја међу државама, као неких од најважнијих задатака међународног приватног права.⁹⁰

Г. Испитивање сметњи признању код страних судских одлука о личном стању (чл. 93-95. ЗРСЗ)

Најзад, у ЗРСЗ су прописане и три засебне одредбе (чл. 93-95. ЗРСЗ) које се тичу признања страних судских одлука у материји статуса, али је њихова примена скопчана са околношћу чије држављанство има лице чију страну одлуку о статусу треба признати. Тако, када је реч о признању стране судске одлуке о личном стању српског држављанина и уколико је при одлучивању о његовом статусу у поступку пред страним органом требало (према правилима

⁸⁶ Вид. више у: А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 370, са даљим упућивањем на страну судску праксу.

⁸⁷ Вид. детаљније код *Ibid.*, 370. са даљим упућивањем на литературу.

⁸⁸ Вид. фн. 83. Примера ради, првобитна форма талака (*talaq*) се протеком времена изменила, тако да је, нпр. у Гамбији потребна регистрација развода у матичним књигама. Вид. више: А. Дураковић, *Стране вансудске одлуке...*, *op. cit.*, 392-393.

⁸⁹ У том смислу за право БиХ вид. *Ibid.*, 398. Насупрот томе, чини се да се „чисто“ приватни разводи не би могли признати. *Ibid.*

⁹⁰ М. Крвавац, *op. cit.*, 73-74.

ЗРСЗ) применити право Србије, страна судска одлука признаће се и кад је примењено страно право, ако та одлука битно не одступа од права Србије које се примењује на такав однос.⁹¹ То значи да се страна одлука може признати и ако је при њеном доношењу примењено страно (а не српско) право, под условом да материјалноправно решење из те одлуке битно не одступа од решења до којег би се дошло по основу српског материјалног права.⁹² Овај захтев у погледу непостојања неподударности требало би ограничити само на когентне норме домаћег права.⁹³

Надаље, сходно чл. 94. ст. 1. ЗРСЗ, уколико је лице држављанин државе чија се одлука признаје код нас, круг сметњи признању из ЗРСЗ се смањује, тј. не испитују се оне прописане чл. 89. и 92. ЗРСЗ, нити услов компатибилности са јавним поретком (из чл. 91. ЗРСЗ).⁹⁴ Другим речима, установа јавног поретка у том случају неће имати улогу. Најзад, остаје ситуација из чл. 95. ЗРСЗ, када се у делибационом поступку одлучује о признању стране судске одлуке која се односи на лично стање (статус) странаца који нису држављани државе која је донела одлуку. Домаћа теорија је подељена по питању да ли је за егзекватуру такве одлуке у Србији довољно испуњење услова за признање (само) према праву државе чији су држављани односна лица. Док неки аутори заступају позитиван одговор на то питање,⁹⁵ други сматрају да поменута одлука треба да (кумулативно) испуњава услове за признање које поставља трећа држава уз услове које поставља ЗРСЗ.⁹⁶ Трећи аутори сматрају да та кумулација треба да буде „ублажена“, тј. да се (поред услова из права државе чији је држављанин дотично лице) испитују само сметње прописане чл. 87, 88. и 90. ЗРСЗ.⁹⁷ Без обзира што је домаћа теорија очито подељена по овом питању, по нашем мишљењу, као најприхватљивије треба узети треће схватање, будући да би се на тај начин, са аспекта заинтересованости правног поретка Србије да „контролише“ стране одлуке у статусним стварима странаца, успоставила равнотежа између оних одлука поменутих у одредби чл. 95. ЗРСЗ и оних из

⁹¹ Вид. чл. 93. ЗРСЗ

⁹² При томе се не тражи потпуна сагласност са домаћим материјалним правом, вид. Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 555-556.

⁹³ М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.*, 313.

⁹⁴ Вид. чл. 94. ст. 1. ЗРСЗ. Уп. са ситуацијом из чл. 94. ст. 2. ЗРСЗ.

⁹⁵ У том смислу за признање одлука о усвојењу (као статусних одлука) према чл. 95. ранијег хрватског Закона о рјешавању сукоба закона са прописима других земаља у одређеним односима, *Народне новине*, бр. 53/91, 88/01, која одредба је била исте садржине као и чл. 95. ЗРСЗ. Вид. више Т. Хошко, *op. cit.*, 312-313.

⁹⁶ Вид. А. Јакшић, *Међународно грађанско процесно право...*, *op. cit.*, 378-379. Слично и Т. Варади *et al.*, *op. cit.*, 556-557.

⁹⁷ То би биле сметње/претпоставке из угла чл. 87 (потврда о правноснажности), 88 (право на одбрану) и 90. ЗРСЗ (међународна литиспенденција и приговор пресуђене ствари), те из угла захтева за признање што их поставља право државе чији је држављанин односно лице, вид. М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.*, 316.

одредбе чл. 94. ст. 1. ЗРСЗ.⁹⁸ Према томе, код поменутог „типа“ одлука (из чл. 95. ЗРСЗ), јавни поредак из чл. 91. ЗРСЗ не би требало да представља сметњу признању. У сваком случају, очекујемо и одговор судске праксе по овом питању.

V ЗАКЉУЧАК

Имајући у виду систем *controle limite* у нашем правном поретку, домаћи орган надлежан за признање стране судске одлуке не поставља се у позицију „светонадзора“ страног правног поретка. То није његов задатак, будући да задржава одговарајућу дозу толеранције према правним решењима из страних правних поредака, који не морају нужно бити супротни домаћем јавном поретку. Међутим, уколико се у делибационом поступку пред српским надлежним органом утврди да мериторно решење (мериторни резултат) стране судске одлуке „неподношљиво“ вређа основне постулате домаћег правног поретка, који чине оквир домаћег јавног поретка, њено признање ће се ускратити позивањем на клаузулу јавног поретка из чл. 91. ЗРСЗ. Исто тако, признање се може ускратити и у случају да нису испоштовани одговарајући процесни стандарди у поступку који је претходио страном судској одлуци. Минимални ниво процесноправне заштите, која треба да буде пружена странци у поступку пред страним органом доношења одлуке, на линији је основних уставних гаранција у нашој држави и права на приступ суду из чл. 6. ст. 1. ЕКЉП.

У раду су приказани само неки примери везани за испитивање повреде домаћег јавног поретка у материји признања и извршења страних судских одлука и зато представљају корисне путоказе за одговор на питање када и под којим условима би било оправдано применити установу јавног поретка. Ипак, то ће зависити и од околности сваког конкретног случаја. Тиме се посебно мисли на испитивање да ли постоји блиска веза између наше државе и страног правног односа (института, правне радње) која би оправдала заинтересованост наше државе да не призна страну судску одлуку, онемогућујући на тај начин да таква одлука произведе одговарајућа дејства у Србији. Судска пракса има значајну и креативну улогу у читавом овом подухвату, при чему би најидеалнија била стална корелација између правне доктрине и судске праксе, да би се на најјаснији начин могло утврдити када је то угрожен процесноправни аспект домаћег јавног поретка, али и какво мериторно решење садржано у страном судској одлуци мора бити да би вређало основне вредности и начела домаћег правног поретка. Међутим, увек се мора имати у виду да је остварење међународне хармоније одлучивања важан циљ концепције признања и извршења страних судских одлука, тако да домашај клаузуле јавног поретка, у овој области међународног приватног права, не би требало

⁹⁸ *Ibid.*

поставити прешироко. Најзад, томе треба додати и да јавни поредак није непромењива категорија. Напротив, његов садржај се протоком времена може променити и редефинисати, паралелно са перманентним развојем целокупног правног система, нарочито под утицајем ЕКЈП и судске праксе ЕСЈП.

Mina Pavlović LL.D. *

PUBLIC POLICY INSTITUTION IN THE MATTER OF RECOGNITION AND ENFORCEMENT OF FOREIGN COURT DECISIONS FROM THE ASPECT OF SERBIAN PRIVATE INTERNATIONAL LAW

Summary

The mechanism of recognition and enforcement of foreign court decisions is extremely important for the realization of international legal traffic and the cooperation between countries, international decision making harmony, but for the fulfillment of legitimate expectations of the parties. According to the rules of Serbian Private International Law, a foreign court decision is recognized in Serbia if there are no obstacles to it from the Law on Resolution of Conflict of Laws with Regulations of Other Countries (Serbian PIL Act). One of them is the contrast between foreign court decision and domestic public policy, i.e. the foundations of social structure established by the Constitution (article 91 of Serbian PIL Act). If such thing is established, the recognition can be denied. In this sense, the author of this paper dedicates special attention to the Public policy institution and the questions when and under which conditions it would be justified to apply the clause of public policy in deliberation procedure.

Key words: *recognition and enforcement of foreign court decisions, article 91 of Serbian PIL Act, procedural and substantial legal aspect of public policy of the country of recognition; public policy institution; European public policy; the system of limited control; deliberation procedure.*

*Assistant Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac

Др Борко Михајловић*

Прегледни научни чланак

УДК: 339.3(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.079M>

НАЈВАЖНИЈЕ НОВИНЕ У ОКВИРУ ПРЕДСТОЈЕЋЕ РЕФОРМЕ СРПСКОГ ПОТРОШАЧКОГ ПРАВА**

Рад примљен: 12. 12. 2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

Након непуне четири године примене Закона о заштити потрошача из 2021. године, започета је нова реформа српског потрошачког права, усмерена првенствено на јачање заштите потрошача на дигиталним тржиштима и даље усклађивање са европским стандардима у овој области. Основни предмет овог рада чини анализа најважнијих промена које та реформа доноси, односно најважнијих одредаба садржаних у тексту Нацрта Закона о заштити потрошача, који је Министарство унутрашње и спољне трговине објавило августа 2025. године. У уводном делу рада аутор даје општи осврт на стање заштите потрошача у Србији и опиту оцену нивоа остваривања права потрошача. Потом се бави анализом кључних решења и новина које доноси Нацрт Закона о заштити потрошача. По оцени аутора, нарочиту пажњу завређују питања подручја примене закона и дигитализације потрошачког права, као и промене у потрошачком уговорном праву. У последњем делу рада аутор указује на нови покушај унапређења спровођења прописа о заштити потрошача кроз отклањање уочених практичних недостатака механизма за вансудско решавање потрошачких спорова.

Кључне речи: *Нацрт Закона о заштити потрошача, права потрошача на дигиталним тржиштима, подручје примене прописа потрошачког права, потрошачко уговорно право, вансудско решавање потрошачких спорова.*

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

** Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

I УВОД

Учестале промене потрошачког законодавства у Србији једна су од важнијих одредница развоја српског потрошачког права у последње две деценије. После непуне четири године примене Закона о заштити потрошача из 2021. године (у даљем тексту: ЗЗП),¹ током 2025. године Министарство унутрашње и спољне трговине, као ресорно министарство за област остваривања и заштите права потрошача, најавило је рад на доношењу новог закона, чији нацрт је објављен августа 2025. године. Узимајући 2002. годину, годину доношења првог Закона о заштити потрошача тада постојеће Савезне Републике Југославије, као почетну тачку развоја савременог српског потрошачког права, закон који је још увек у поступку усвајања биће седми закон о заштити потрошача, донет у циљу подизања нивоа заштите потрошача у Србији. Оцене стварних ефеката претходних шест закона на правни положај потрошача у Србији већ дуго су опречне, па стога ни очекивања од новог, седмог закона углавном нису превелика. Општа оцена је да се нови закон у највећој мери бави питањима релевантним за заштиту потрошача у дигиталном свету, што је у складу са трендовима развоја потрошачког законодавства у праву Европске уније, али и тржишним кретањима и чињеницом да савремени потрошач све чешће купује робу и користи услуге путем интернета и других савремених технологија. Иако је описани приступ српског законодавца начелно оправдан и разумљив, не сме се занемарити ни чињеница да се највећи број притужби српских потрошача и даље односи на незадовољство квалитетом купљене обуће и друге робе широке потрошње,² што може указивати на несклад између стварних, животних проблема српског потрошача и циљева регулативе која је у припреми.

Основни разлог доношења новог, као и свих претходних закона о заштити потрошача, начелно је исти. То је потреба за даљим усклађивањем српског законодавства са прописима ЕУ.³ Овог пута у центру пажње су три потрошачке директиве ЕУ донете 2019. године: Директива ЕУ бр. 2019/2161 о бољој примени и модернизацији правила ЕУ о заштити потрошача (тзв. Омнибус Директива),⁴ Директива ЕУ бр. 2019/770 о одређеним аспектима уговора о

¹ Закон о заштити потрошача (ЗЗП), *Службени гласник РС*, бр. 88/2021.

² Министарство унутрашње и спољне трговине Републике Србије – Сектор за заштиту потрошача, *Извештај о раду Националног регистра потрошачких приговора за 2023. годину*, Београд, 2024, 8.

³ Д. Вујисић, *Заштита потрошача у праву Европске уније и праву Србије*, Право и привреда бр.7-9, 2011, 202.

⁴ Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules, *Official Journal of the European Union*, L 328/7, 18. 12. 2019.

испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга (у даљем тексту: Директива о дигиталном садржају)⁵ и Директива ЕУ бр. 2019/771 о одређеним аспектима уговора о продаји робе (у даљем тексту: Директива о продаји робе).⁶ Поред низа правила које доносе ове директиве, а којима се уводе нова права потрошача и регулишу бројне практичне ситуације које до сада нису биле предмет регулисања, оне доносе и смањење права потрошача у погледу хијерархије правних средстава заштите у случају повреде уговора о продаји од стране трговца. Ово смањење последица је потребе за остваривањем циљева одрживог развоја.⁷ Оно, пак, није неважно, нарочито имајући у виду природу и предмет притужби српских потрошача, као и чињеницу да своја права према трговцима домаћи потрошачи ни до сада, у присуству регулативе која је повољнија по потрошаче, често нису успевали да остваре или су то успевали, али уз бројне практичне препреке и тешкоће.

Поред циљева хармонизације са правом ЕУ и боље заштите потрошача у дигиталном окружењу, очигледна је и тежња ресорног министарства за унапређењем механизма за вансудско решавање потрошачких спорова. Суштинска реформа овог механизма представља најзначајније обележје још увек важећег ЗЗП-а, којим је уведена обавеза трговаца да учествују у вансудском решавању спорова на захтев потрошача.⁸ Међутим, практични ефекти спроведене реформе веома су ограничени, а механизам вансудског решавања спорова није пуно допринео ефикаснијем спровођењу прописа о заштити потрошача. Новим законом чини се још један покушај побољшања описаног механизма, а предложене одредбе закона које се односе на вансудско решавање спорова одраз су уочених практичних проблема и неефикасности коју показују тела за вансудско решавање потрошачких спорова.

Основни предмет овог рада је анализа појединих, кључних решења и новина које доноси Нацрт Закона о заштити потрошача (у даљем тексту: Нацрт ЗЗП-а). Чини се да четири питања завређују посебну пажњу: подручје примене закона, дигитализација српског потрошачког права, реформа потрошачког

⁵ Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services, *Official Journal of the European Union*, L 136/1, 22. 5. 2019.

⁶ Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the sale of goods, amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC, *Official Journal of the European Union*, L 136/28, 22. 5. 2019.

⁷ Вид. В. Keirsbilck *et al.*, *Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation - How can sustainable consumption and longer lifetime of products be promoted through consumer protection legislation?*, Luxembourg, 2020, 17-22; Р. Weingerl, *Consumer Contract Law and the Sustainability Goals in Slovenia: Any Room for Improvement?*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* бр. 5-6, 2024, 944 и даље.

⁸ Д. Вујисић, Б. Михајловић, *Подизање нивоа заштите потрошача кроз вансудско решавање спорова*, *Право и привреда* бр. 2, 2020, 78-80.

уговорног права и одредбе о спровођењу закона са посебним освртом на вансудско решавање потрошачких спорова. Наведена питања биће предмет анализе у наставку рада.

II ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕНЕ ПРЕДЛОЖЕНОГ ЗАКОНСКОГ ОКВИРА ЗАШТИТЕ ПОТРОШАЧА

Уводним одредбама Нацрта ЗЗП-а одређује се персонално и материјално подручје примене закона. И док одређење персоналног подручја примене не доноси било какве измене у дефиницијама субјеката потрошачког права (трговца и потрошача),⁹ одредбе о материјалном подручју примене закона изазивају извесне недоумице, али и озбиљне критике појединих удружења потрошача и стручне јавности. Оне, такође, доносе и значајне новине, а по угледу на потрошачко право ЕУ, којима се врши значајан утицај на неке од принципа уговорног права. Два питања завређују посебну пажњу: А) однос закона о заштити потрошача са другим прописима у правном систему и Б) проширење домена примене прописа потрошачког уговорног права на уговоре у којима потрошач не плаћа цену.

А. Однос закона о заштити потрошача са другим прописима

Критике одредаба Нацрта ЗЗП-а о материјалном подручју примене закона првенствено се везују за питање односа закона о заштити потрошача са другим прописима у домаћем правном систему. Те критике свакако заслужују посебну анализу, а нарочито имајући у виду чињеницу да се и у претходним годинама примене различитих закона о заштити потрошача можда и најчешћа препрека на коју су српски потрошачи наилазили у поступку остваривања својих права везивала за спорно одређење односа закона о заштити потрошача са другим прописима.

У ранијим годинама развоја потрошачког права, недоумице је изазивао однос са појединим одредбама Закона о облигационим односима (у даљем тексту: ЗОО),¹⁰ а ни данас нису ретки практични случајеви потрошачких спорова у којима судови приоритет дају ЗОО, упркос постојању јасне одредбе ЗЗП-а, која је задржана и у Нацрту ЗЗП-а, а према којој се ЗОО примењује искључиво на односе између трговаца и потрошача који нису уређени одредбама ЗЗП-а или одредбама посебног закона.¹¹ О разлозима давања првенства ЗОО у односу на ЗЗП у појединим ситуацијама, услед недостатка било каквих емпиријских доказа, не можемо доносити јасне и утемељене

⁹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 5, тач. 1 и 2

¹⁰ Закон о облигационим односима (ЗОО), *Сл. лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, *Сл. лист СРЈ*, бр. 31/93, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 18/2020.

¹¹ ЗЗП, чл. 3 ст. 7; Нацрт ЗЗП-а, чл. 3 ст. 7

закључке, али можемо претпоставити да они произилазе из недовољног познавања прописа о заштити потрошача у српској пракси, као и дубоке укоренености принципа и правила ЗОО, који су, у одређеној мери и у одређеним ситуацијама, дерогирани одредбама посебног закона о заштити потрошача. Описана тенденција уочљива је и у другим земљама централне и источне Европе, у којима је процес упознавања судске праксе са особеностима потрошачког права био спор и дуготрајан.

Последњих година потрошачима се све чешће ускраћује и посебна заштита у области услуга од општег економског интереса. Када су ове услуге у питању, домаћи судови неретко примењују одредбе Закона о енергетици,¹² Закона о комуналним делатностима,¹³ као и одлуке органа јединица локалне самоуправе којима се регулишу услови вршења појединих услуга од општег економског интереса. Важно је нагласити да према постојећој регулативи не постоји било какав правни основ који оправдава одсуство примене ЗЗП-а у области услуга од општег економског интереса. Најважнији разлог је чињеница да су ове услуге предмет посебног поглавља ЗЗП-а,¹⁴ што јасно указује на намеру законодавца да се посебна правила о заштити слабије уговорне стране примењују и у овој области. Такође, према одредбама још увек важећег ЗЗП-а, посебни прописи којима се уређују односи између трговаца и потрошача могу се примењивати само уколико се тим прописима потрошачима додељује већи степен права.¹⁵ Међутим, наведене законске одредбе нису пуно помогле потрошачима у бројним споровима које су имали са пружаоцима услуга испоруке воде, гаса, електричне енергије и сл. Судови су им ускраћивали заштиту предвиђену ЗЗП-ом и у већини ситуација примењивали посебне, тзв. секторске прописе, који, по правилу, додељују потрошачима нижи степен права у односу на ЗЗП.

Полазећи од тренутне праксе српских судова и описаног стања остваривања и заштите права потрошача не треба да чуди оштра реакција појединих потрошачких удружења на текст Нацрта ЗЗП-а, који доноси значајну новину у погледу одређења материјалне примене закона. Према чл. 4 ст. 1. Нацрта ЗЗП-а, одредбе закона примењују се на односе потрошача и трговаца, који су предмет тог закона, осим у случају постојања посебних прописа који садрже одредбе које имају исти циљ и уређују предметне односе, а када се примењују ти посебни прописи. Могућа су два тумачења цитиране одредбе Нацрта ЗЗП-а. Према првом, изостављање дела одредбе важећег ЗЗП-а којим се примена посебних прописа условљава постојањем већег нивоа заштите потрошача није случајно, већ напротив, оно постоји у циљу снижавања степена

¹² Закон о енергетици, *Сл. гласник РС*, бр. 145/2014, 95/2018 – др. закон, 40/2021, 35/2023-др. закон, 62/2023 и 94/2024.

¹³ Закон о комуналним делатностима, *Сл. гласник РС*, бр. 88/2011, 104/2016, 95/2018 и 94/2024.

¹⁴ Вид. ЗЗП, чл. 82-92

¹⁵ ЗЗП, чл. 4 ст. 1

заштите потрошача. Прихватање овог тумачења навело је поједина удружења потрошача да говоре о „крају“ и „укидању“ закона о заштити потрошача у Србији.¹⁶ У складу са истим тумачењем, истиче се да предлагач закона свесно говори о „посебним прописима“, а не о „посебним законима“, у намери да потврди могућност примене одлука органа јединица локалне самоуправе у области пружања услуга од општег економског интереса. Међутим, могуће је и другачије тумачење анализираних одредбе Нацрта ЗЗП-а. Према овом, другом тумачењу, сврха измене чл. 4 ст. 1 Нацрта ЗЗП-а је имплементација одредбе Директиве бр. 2011/83 о правима потрошача,¹⁷ којом се додељује приоритет посебним секторским прописима ЕУ у случају њиховог одступања у односу на правила прописана Директивом.¹⁸ На ово тумачење може да упућује и чињеница да се првенство даје искључиво посебним прописима који имају исти циљ. То би, на пример, могле да буду одредбе Закона о електронским комуникацијама,¹⁹ којим се регулише заштита корисника електронских комуникационих услуга²⁰ или одредбе Закона о осигурању,²¹ којима се дефинишу посебна правила о предуговорном информисању осигураника, уговорача осигурања и корисника услуга осигурања.²²

Ипак, и сама могућност постојања различитих тумачења по питању које ствара практичне тешкоће потрошачима и у периоду примене актуелног ЗЗП-а, који садржи врло јасну и прецизну одредбу која не оставља простор за различита тумачења, може створити нове препреке у остваривању права потрошача. Зато би најцелисходније било појашњење, прецизирање анализираних одредбе у будућем предлогу закона, које можемо очекивати након одговора ресорног министарства на коментаре и сугестије заинтересованих страна у вези са текстом Нацрта ЗЗП-а.²³ У поменутом одговору видљива је најава измене чл. 4 ст. 1 Нацрта ЗЗП-а. Према новој законској формулацији, одредбе закона о заштити потрошача примењивале би се на односе између потрошача и трговца, осим ако је посебним законом који је усклађен са

¹⁶ Информација доступна на: <https://n1info.rs/biznis/efektiva-ministarstvo-trgovine-rokusava-da-ugasi-zakon-o-zastiti-potrosaca/>, датум посете: 25. 11. 2025.

¹⁷ Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on consumer rights, amending Council Directive 93/13/EEC and Directive 1999/44/EC of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 85/577/EEC and Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council, *Official Journal of the European Union*, L 304/64, 22. 11. 2011.

¹⁸ Директива о правима потрошача, чл. 3 ст. 2

¹⁹ Закон о електронским комуникацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 35/2023.

²⁰ Закон о електронским комуникацијама, чл. 125-156

²¹ Закон о осигурању, *Сл. гласник РС*, бр. 139/2014 и 44/2021.

²² Закон о осигурању, чл. 82-84

²³ Одговор Министарства унутрашње и спољне трговине доступан на: <https://must.gov.rs/extfile/sr/15321/tabela%20izvestaja%20sa%20javne%20rasprave.pdf>, датум посете: 01. 12. 2025.

правном тековином Европске уније, другачије прописано.²⁴ Ова формулација јасно упућује на горе анализирано друго тумачење, те указује да је циљ предметне норме имплементација Директиве о правима потрошача и њене одредбе о материјалном подручју примене потрошачког права и односу са секторским прописима.

Б. Примена закона на уговоре у којима потрошач не плаћа цену

Све веће присуство пословних модела у којима трговци испоручују потрошачима дигитални садржај или им пружају дигиталне услуге, а потрошачи заузврат не плаћају цену, већ омогућавају трговцу приступ својим подацима о личности,²⁵ навело је европског законодавца да и те пословне моделе подведе под окриље уговорног права. Другим речима, након усвајања и имплементације Директиве о дигиталном садржају у праву ЕУ не прави се више разлика, у погледу могућности реализације основних права потрошача, између уговора у којима потрошач плаћа цену у новцу и уговора у којима потрошач трговцу даје приступ подацима о личности.²⁶ Основни разлог за проширење подручја примене и на уговоре у којима потрошач не плаћа цену у новцу је како то што су пословни модели засновани на „бесплатном“ дигиталном садржају или дигиталним услугама свеprisутни, тако и тежња да се избегне стварање економских подстицаја трговцима да стварају „бесплатне“ пословне моделе ради избегавања примене права ЕУ.²⁷

По узору на Директиву о дигиталном садржају, ресорно министарство које је израдило Нацрт ЗЗП-а предвиђа проширење примене правила потрошачког уговорног права и на ситуације у којима „потрошач доставља или се обавезује да достави личне податке трговцу“.²⁸ Практични ефекти укључивања „бесплатних“ пословних модела нису безначајни, па тако потрошачи добијају могућност коришћења правних средстава у случају повреда уговора, као и права на правну заштиту (ако трговац онемогућава реализацију правних средстава на која су потрошачи овлашћени).²⁹ Примера ради, евентуална повреда права потрошача проузрокована употребом друштвених или пословних права (*Instagram, LinkedIn* и сл.), чије коришћење потрошачи не плаћају новцем, може бити предмет посебне заштите на основу одредаба будућег потрошачког законодавства.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ О комерцијализацији података из угла потрошачког права вид. М. Durovic, F. Lech, *A Consumer Law Perspective on the Commercialization of Data*, *European Review of Private Law* бр. 5, 2021, 701 и даље.

²⁶ Вид. Директива о дигиталном садржају, чл. 3 ст. 1

²⁷ Рецитал 13 Преамбуле Директиве о дигиталном садржају

²⁸ Нацрт ЗЗП-а, чл. 4 ст. 10

²⁹ Б. Михајловић, *Промена потрошачког права у дигитално доба*, Крагујевац, 2023, 225.

Како описано проширење подручја примене не би било претерано широко, а опет по узору на европског законодавца,³⁰ Нацртом ЗЗП-а предвиђена су два случаја у којима „плаћање“ подацима неће резултирати настанком уговора који потрошачу гарантује посебну заштиту: 1) ако личне податке које достави потрошач трговац обрађује искључиво у сврху испоруке дигиталног садржаја или дигиталне услуге (нпр. подаци које *Google Maps* или други навигациони системи прикупљају о локацији потрошача) или 2) ако трговац има обавезу прибављања личних података прописану другим прописима, а не обрађује их у друге сврхе (нпр. подаци о личности које трговац прикупља како би се ускладио са прописима о прању новца или који су му неопходни ради идентификације потрошача).³¹

III ДИГИТАЛИЗАЦИЈА СРПСКОГ ПОТРОШАЧКОГ ПРАВА

Већ је речено да је основни циљ предлагања новог закона о заштити потрошача прилагођавање законског оквира новим потребама потрошача које су последица све учесталије примене дигиталних технологија у тржишним односима између трговаца и потрошача. Зато можемо говорити о појави дигитализације потрошачког права, као појави карактеристичној и за многе друге области права последњих година. Ова појава видљива је у бројним одредбама Нацрта ЗЗП-а, које имају двојаку улогу. Са једне стране, сврха ових одредаба је коришћење дигиталних технологија у циљу подизања нивоа заштите потрошача и бољег и ефикаснијег остваривања њихових основних права. Са друге стране, те одредбе одраз су неопходности регулисања нових практичних питања и проблема на које потрошачи наилазе у односима са трговцима, а услед примене дигиталних технологија.

Очигледни примери одредаба које служе остваривању сврхе коришћења дигиталних технологија ради боље информисаности потрошача су новине у погледу истицања цене уведене Нацртом ЗЗП-а. Тако је трговац дужан да на својој интернет страници, посебно за сваки продајни објекат, објави ценовник у дигиталном облику погодном за аутоматску обраду.³² Слично томе, предлагач закона препознаје праксу коју угоститељски објекти већ примењују, па тако цене у угоститељским објектима могу бити доступне и посредством интернета (QR код и сл.).³³ Поред обавезе објављивања дигиталног ценовника, Нацртом ЗЗП-а уведена је обавеза трговаца да омогуће употребу софтверских алата и аутоматизованих програма који путем интернета могу прикупљати податке о ценама путем различитих техничких решења која омогућавају поређење

³⁰ Директива о дигиталном садржају, чл. 3 ст. 1

³¹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 4 ст. 10

³² Нацрт ЗЗП-а, чл. 6 ст. 2

³³ Нацрт ЗЗП-а, чл. 10 ст. 2

претходно објављених цена и цена објављених у реалном времену.³⁴ Коришћење поменутих софтверских алата и специјализованих програма може служити како интернет сајтовима специјализованим за поређење цена различитих трговаца, тако и креирању посебних платформи на којима би потрошачи могли да се информишу о променама, кретању цена робе и услуга истих трговаца у одређеном периоду. И једна и друга могућа примена софтверских алата и специјализованих програма о ценама неспорно доприноси остваривању права потрошача на обавештеност и већој транспарентности у погледу пословних пракси трговаца у вези са формирањем и променом цена на тржишту (што може имати посебан значај у вези са ценама прехранбених производа). Коначно, још једном променом која за циљ има боље информисање потрошача коришћењем дигиталних технологија јесте проширење субјеката обавезе обавештавања потрошача и на пружаоце онлајн тржишта (пружаоце услуга онлајн платформи).³⁵

А када је реч о новим питањима и проблемима са којима се потрошачи сусрећу на дигиталним тржиштима, а који захтевају посебну правну регулативу, по значају се издвајају два питања: А) рецензије потрошача, које постају све важнији облик посредног информисања потрошача и Б) рангирање производа и услуга које врше онлајн тржишта и онлајн претраживачи након упита потрошача о одређеној врсти робе или услуге. Коначно, и правна регулатива уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга неспорно спада у питања која су резултат нових могућности, које доносе дигитална тржишта. Ова регулатива због њеног непосредног утицаја на потрошачко уговорно право биће предмет анализе у IV одељку овог рада.

А. Рецензије потрошача

Рецензије потрошача врше све већи утицај на укупан пословни имиџ привредних субјеката и на обим и успешност пословања. Ова улога није везана искључиво за дигитално пословање, већ добија све већи значај и приликом доношења економских одлука потрошача пре посете физичким продавницама или коришћења различитих врста услуга (нарочито важи у области угоститељских услуга).³⁶ Оне, такође, представљају додатни вид предуговорног информисања потрошача, који може да представља алтернативу доминантном, законском моделу обавезног информисања, чија ефикасност постаје све спорнија.³⁷

Министарство спољне и унутрашње трговине препознаје описани значај рецензија за остваривање права на потрошача на избор и обавештавање и предлаже имплементацију одговарајућих одредаба Директиве о непоштеним

³⁴ Нацрт ЗЗП-а, чл. 6 ст. 5

³⁵ Нацрт ЗЗП-а, чл. 28

³⁶ Б. Михајловић, *op. cit.*, 128.

³⁷ *Ibid.*, 129.

пословним праксама.³⁸ Нацртом ЗЗП-а најпре се врши проширење листе информација које се сматрају битним, у смислу одредаба о обмањујућим пропуштањима, односно листе информација које мора да садржи позив на понуду и обавештење о особинама и цени. Битним информацијама сматрају се информације о томе: i) да ли трговац обезбеђује да објављене рецензије потичу од потрошача који су производ заиста користили или купили и ii) на који начин трговац то чини.³⁹ Цитирана одредба примењује се на трговце који пружају приступ потрошачким рецензијама производа. Под условом испуњености осталих захтева из клаузуле о обмањујућим пропуштањима садржаним у чл. 19 Нацрта ЗЗП-а, пропуст трговца да обавести потрошаче о томе да ли рецензије потичу од стварних корисника представља обмањујућу пословну праксу. У случају да у својој пословној пракси трговац наводи да су рецензије производа дали потрошачи који су заиста користили или купили производ, он има обавезу да предузме разумне и пропорционалне кораке у циљу провере да ли те рецензије заиста потичу од таквих потрошача.⁴⁰ У супротном, та пословна пракса постаје обухваћена тзв. црном листом обмањујуће пословне праксе. Нацрт ЗЗП-а, по угледу на Директиву о непоштеним пословним праксама, садржи још један облик *per se* обмањујуће пословне праксе: подношење лажних потрошачких рецензија или препорука, или наручивање од другог правног или физичког лица да их поднесе, или погрешно представљање потрошачких рецензија или препорука ради промоције производа.⁴¹ На крају, треба истаћи да описана регулатива потрошачких рецензија наилази на значајне критике у савременој правној литератури. Како се она своди на директну или индиректну обавезу информисања потрошача, праћену веома ограниченим позитивним обавезама трговаца усмерених ка подизању поузданости рецензија, у правној теорији заузет је став да постојећа правила „... могу једноставно да се заобиђу информисањем потрошача о томе колико су (не)поуздани механизми рецензија“.⁴²

Б. Рангирање производа

За правилно функционисање електронске трговине (посебно путем интернет платформи), али и за потпуну реализацију права потрошача на избор и обавештеност, посебан значај има питање редоследа, односно рангирања различитих трговаца и њихових производа и услуга на интернет платформи.⁴³ До рангирања најчешће долази након уношења кључних речи за претраживање

³⁸ Вид. Директива о непоштеним пословним праксама, чл. 7 ст. 6

³⁹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 19 ст. 2. тач. 8

⁴⁰ Нацрт ЗЗП-а, чл. 20 тач. 26

⁴¹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 20 тач. 27

⁴² М. Narciso, *The Regulation of Online Reviews in European Consumer Law*, European Review of Private Law бр. 3, 2019, 580.

⁴³ Б. Михајловић, *op. cit.*, 76.

од стране потрошача или након избора врсте робе или услуге за коју је потрошач заинтересован на интернет страници платформе.⁴⁴ Рангирање производа и услуга недавно је постало предмет непосредног регулисања од стране европског законодавца, а нарочито након објављивања резултата емпиријских истраживања, која показују утицај редоследа производа и услуга на доношење економских одлука потрошача. Одредбе тзв. Омнибус директиве саставни су део Нацрта ЗЗП-а, а правно регулисање рангирања производа свакако представља једну од најзначајнијих новина које доноси предстојећа реформа српског потрошачког права.

Према Нацрту ЗЗП-а, рангирање је релативна важност која се даје производима, онако како су представљени, организовани или саопштени од стране трговца, без обзира на технолошка средства која се користе за такву презентацију, организацију или комуникацију.⁴⁵ Према истом акту, опште информације о најважнијим параметрима којима се одређује рангирање производа приказаних потрошачу као резултат упита и о релативној важности тих параметара у односу на друге параметре, који су доступни у посебном делу интернет странице на којој се приказани резултат захтева, сматрају се битним информацијама, те њихово изостављање, ако су испуњени сви други услови прописани законом, представља обмањујуће пропуштање (које је облик забрањене обмањујуће пословне праксе).⁴⁶ Коначно, питање рангирања производа регулисано је и у оквиру горе поменуте обавезе предуговорног обавештавања пружалаца онлајн тржишта. Он је дужан да пре закључења уговора на даљину потрошача на јасан и разумљив начин, примерено средством комуникације на даљину, обавести о најважнијим параметрима којима се одређује рангирање понуда у посебном делу интернет странице која је лако доступна са странице на којој су приказане понуде које се потрошачу приказују у облику резултата претраге коришћењем кључне речи, израза или другог уноса и о релативној важности тих параметара у односу на друге параметре.⁴⁷

IV ПРОМЕНЕ У ПОТРОШАЧКОМ УГОВОРНОМ ПРАВУ

Општа је оцена да савремене друштвене околности, а нарочито процес дигитализације и потреба остваривања циљева одрживог развоја, имају суштински утицај на потрошачко уговорно право. Степен и јачина тог утицаја разликују се у зависности од конкретних питања и института уговорног права, али и од мере у којој је законодавац спреман да изврши промене појединих опште прихваћених поставки уговорног права. У сваком случају, савремене околности чине да се уговорно право у целости, па и потрошачко уговорно

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Нацрт ЗЗП-а, чл. 5 тач. 55

⁴⁶ Нацрт ЗЗП-а, чл. 19 ст. 2 тач. 7

⁴⁷ Нацрт ЗЗП-а, чл. 28 ст. 1 тач. 1

право, као његов важан део, налазе у поступку дуготрајне реформе. Описане промене нису заобишле ни српско потрошачко право, па тако и Нацрт ЗЗП-а доноси неколико значајних новина у погледу правног регулисања потрошачких уговора. Те новине се односе на: А) дефинисање услова саобразности, Б) остваривање права потрошача на правну заштиту и В) потпуно нову правну регулативу уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга.

А. Дефинисање услова саобразности

Нацрт ЗЗП-а, по узору на Директиву о продаји робе, доноси неколико новина у погледу дефинисања услова саобразности робе. Издвајамо три главна обележја нових правила. Прво, промењен је концепт, начин дефинисања услова саобразности. Друго, нова правила су значајно детаљнија, исцрпнија. Треће, нова правила су прилагођена и роби са дигиталним елементима.

Промена начина дефинисања услова саобразности видљива је у стриктном раздвајању субјективних и објективних захтева саобразности.⁴⁸ Најзначајнија правна последица тог раздвајања је да објективни захтеви саобразности сада представљају законски минимум квалитета робе и испуњења уговора.⁴⁹ Одступање од тог минимума је могуће, али само уз постојање јасне и изричите сагласности потрошача. У случају одступања субјективних захтева од законског минимума (објективни захтеви саобразности), у смислу снижавања захтева, продавац и даље одговара за све објективне захтеве саобразности. Ако је, пак, уговором дошло до проширења захтева, продавчева обавеза испоруке саобразне робе испуњена је само ако су испуњени сви субјективни захтеви саобразности.

Директива о продаји робе садржи детаљнија, прецизнија правила о захтевима саобразности. Њима је дефинисан низ посебних обележја робе, која представљају услове саобразности.⁵⁰ Иако прописивање ових обележја доприноси правној сигурности и бољој заштити потрошача, оно неће донети суштинске промене у будућем српском праву, а због чињенице да се прописана обележја, особине робе и сада могу сматрати условом саобразности на основу широко формулисаних одредаба ЗЗП-а.

Коначно, Нацрт ЗЗП-а у захтеве саобразности убраја неколико карактеристика примењивих искључиво на робу са дигиталним елементима. Тако је саобразност робе у субјективном смислу условљена редовним ажурирањем дигиталног садржаја или дигиталних услуга у складу са уговором, као и компатибилношћу и интероперабилношћу на начин дефинисан уговором.⁵¹

⁴⁸ Вид. Нацрт ЗЗП-а, чл. 53 ст. 1, 2 и 3

⁴⁹ Б. Михајловић, *op. cit.*, 190.

⁵⁰ Вид. Нацрт ЗЗП-а, чл. 53 ст. 2 и 3

⁵¹ Нацрт ЗЗП-а, чл. 53 ст. 2 и 3

Б. Правна заштита потрошача за случај повреде уговора о продаји

На правну заштиту потрошача за случај повреде уговора о продаји непосредно утичу три питања која су измењена у односу на важећу законску регулативу. Реч је о законској гаранцији, хијерархији правних средстава заштите потрошача за случај повреде уговора од стране купца и регулисању рока за обавештавање трговца о несаобразности од стране потрошача.

Дужина трајања законске гаранције остаје непромењена и у Нацрту ЗЗП-а, па тако трговац остаје одговоран за несаобразност робе уговору која се појави у року од две године од дана преласка ризика на потрошача.⁵² Међутим, до значајног проширења права потрошача долази у погледу терета доказивања саобразности, односно трајања тзв. законске претпоставке несаобразности робе у тренутку преласка ризика, установљене у корист потрошача. Наиме, та претпоставка према Нацрту ЗЗП-а, уместо досадашњих шест месеци,⁵³ важи током целокупног периода важења тзв. законске гаранције, односно претпоставка несаобразности важи ако несаобразност настане у року од две године од дана преласка ризика на потрошача,⁵⁴ осим ако је то у супротности са природом робе и природом одређене несаобразности.⁵⁵

И док је по питању трајања тзв. законске претпоставке несаобразности дошло до проширења права потрошача, промене у погледу хијерархије правних средстава заштите потрошача доносе умањење права потрошача. Ово умањење последица је усклађивања са правом ЕУ, а условљено је потребом остваривања циљева одрживог развоја, која, као што је већ речено, врши значајан утицај на уговорно право. Према Нацрту ЗЗП-а, период након тренутка преласка ризика у којем потрошач може да врши избор између сва четири добро позната средства заштите купца (раскид уговора, замена, оправка, снижење цене) скраћен је са шест месеци на 30 дана.⁵⁶

Коначно, Нацртом ЗЗП-а уведен је рок у којем је трговац дужан да обавести потрошача о несаобразности робе. ЗЗП не регулише питање обавезе

⁵² Нацрт ЗЗП-а, чл. 59 ст. 1

⁵³ ЗЗП, чл. 52 ст. 2

⁵⁴ Из одговора ресорног министарства на коментаре и сугестије заинтересованих страна у вези са текстом Нацрта ЗЗП-а произилази да ће у предлогу закона овај рок бити скраћен на годину дана (Одговор Министарства унутрашње и спољне трговине доступан на: <https://must.gov.rs/extfile/sr/15321/tabela%20izvestaja%20sa%20javne%20rasprave.pdf>, датум посете: 01. 12. 2025).

⁵⁵ Нацрт ЗЗП-а, чл. 59 ст. 3

⁵⁶ Нацрт ЗЗП-а, чл. 56 ст. 7. Из одговора ресорног министарства на коментаре и сугестије заинтересованих страна у вези са текстом Нацрта ЗЗП-а произилази да у предлогу закона, ипак, неће доћи до имплементације Директиве о уговору о продаји по овом питању, те да ће период у којем потрошач може да врши неограничено право избора између сва четири правна средства заштите остати шест месеци (Одговор Министарства унутрашње и спољне трговине доступан на: <https://must.gov.rs/extfile/sr/15321/tabela%20izvestaja%20sa%20javne%20rasprave.pdf>, датум посете: 01. 12. 2025).

потрошача да обавести трговца о несаобразности у одређеном року, што може довести до два различита тумачења. Према једном, одсуство прописивања рока одраз је намере законодавца да ослободи потрошача обавезе обавештавања у одређеном року. Према другом, на ово питање могу да се примене општа правила облигационог права, према којима је рок за обавештавање кратак (осам дана од дана преласка ризика, односно од дана уочавања недостатка, у зависности да ли је реч о видљивом или скривеном недостатку).⁵⁷ Нацрт ЗЗП-а отклања недоумице у погледу исправности првог или другог тумачења, изричито прописујући да је потрошач дужан да обавести трговца о несаобразности у року од два месеца од тренутка сазнања за несаобразност (субјективан рок), а најкасније у року од две године од дана преласка ризика на потрошача (објективан рок).⁵⁸

В. Правно регулисање уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга

Можда и најважнији разлог за доношење новог закона о заштити потрошача произилази из потребе имплементације Директиве о дигиталном садржају и целовитог регулисања уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга као посебног именованог уговора. Детаљна анализа одредаба Нацрта ЗЗП-а превазилази оквире овог рада, па ћемо у даљем тексту указати првенствено на специфичности правног уређења овог уговора у праву ЕУ и будућем српском праву.

Нацрт ЗЗП-а, следећи пример европског законодавца, ствара посебан правни режим за посебну врсту „дигиталних производа“, што се у правној теорији сматра иновативним и нетипичним приступом.⁵⁹ Наиме, постојање посебних именованих уговора везује се за типичан предмет престације (испорука робе, пружање услуге, закуп ствари итд.), а не за посебне врсте производа, као што је случај код уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга. Важно је нагласити да постојање уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга као посебног именованог уговора не отклања, или барем то не чини у потпуности, потребу његове квалификације. Специфичност правног уређења овог уговора у праву ЕУ, које ће бити преузето и у домаћем законодавству, је примена два посебна правна режима на уговоре о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга. Први ће бити правни режим прописан будућим законом о заштити потрошача. Овим режимом начелно су обухваћена питања испоруке дигиталног садржаја и дигиталних услуга, њихове саобразности и правних средстава која потрошач има за случај

⁵⁷ Б. Михајловић, *op. cit.*, 194.

⁵⁸ Нацрт ЗЗП-а, чл. 59 ст. 6

⁵⁹ К. Sein, G. Spindler, *The new Directive on contracts for the supply of digital content and digital services – scope of application and trader’s obligation to supply – part 1*, *European Review of Private Law* бр. 3, 2019, 260.

повреде уговора.⁶⁰ За овај правни режим питање квалификације уговора није важно јер се на конкретан уговор примењују посебна правила националног права која су резултат имплементације Директиве о дигиталном садржају. Други правни режим важи за сва питања која нису регулисана будућим законом (нпр. закључење уговора, пуноважност, ништавост итд.). За овај правни режим остаће важно питање квалификације уговора јер се тако утврђује порекло правила која се сходно примењују на уговор о дигиталном садржају или дигиталним услугама.⁶¹

V СПРОВОЂЕЊЕ ПРОПИСА О ЗАШТИТИ ПОТРОШАЧА ПУТЕМ ВАНСУДСКОГ РЕШАВАЊА СПОРОВА

Упркос све квалитетнијем и свеобухватнијем законском оквиру заштите потрошача у Србији и сталном проширењу обима и садржине прописаних права потрошача, остваривање и реализација тих права, односно спровођење прописа о заштити потрошача није достигло одговарајући ниво који би допринео суштинском побољшању правног и економског положаја потрошача у Србији. Српски законодавац у претходним годинама учинио је неколико важних корака у циљу подизања нивоа спровођења потрошачког права (детаљније регулисање поступка заштите колективног интереса потрошача, регулисање посебног парничног поступка у потрошачким споровима, ослобађање потрошача обавезе плаћања судске таксе у споровима чија вредност не прелази 500 000 динара и сл.). Можда и најважнији корак предузет у циљу боље и ефикасније правне заштите потрошача у претходним реформама потрошачког права јесте суштинска промена механизма вансудског решавања потрошачких спорова, увођење обавезног решавања спорова вансудским путем за трговце онда када потрошач покрене тај поступак.⁶² Ни та промена, спроведена при доношењу важећег ЗЗП-а из 2021. године није, пак, донела значајније практичне резултате. Упркос томе, Нацрт ЗЗП-а и даље препознаје механизам вансудског решавања потрошачких спорова као важно средство заштите права потрошача. Видљива је тежња министарства за побољшањем анализираног механизма и отклањањем практичних проблема који су довели до његове неефикасности у претходним годинама примене, а све у циљу коришћења бројних предности које има вансудско решавање

⁶⁰ О квалификацији уговора о испоруци дигиталног садржаја и дигиталних услуга вид. R. Schulze, *Supply of digital content: a new challenge for European contract law*, у: *European Contract Law and the Digital Single Market* (ур. А. Di Franceschi), Intersentia, Antwerpen 2016, 142; P. Giliker, *Adopting a smart approach to EU legislation: why it has proven so difficult to introduce a Directive on Contracts for the supply of digital content?*, у: *EU Internet Law in the Digital Era* (ур. Т. Synodinou et al.), Springer, Cham 2019, 301-302.

⁶¹ Б. Михајловић, *op. cit.*, 219-220.

⁶² Д. Вујисић, Б. Михајловић, *op. cit.*, 61.

потрошачких спорова (брзина, ефикасност, нижи трошкови, подстицање решавања спорова мирним путем, смањење оптерећења судова итд.).⁶³

Нацртом ЗЗП-а се проширују додатне обавезе ресорног министарства у погледу вршења надзора над телима за вансудско решавање потрошачких спорова, као и случајеви у којима долази до брисања тела са листе тела за вансудско решавање потрошачких споров. Тако нпр. до брисања тела са листе долази ако оно не оконча спор у законским роковима (90 дана, односно 180 дана у изузетним случајевима условљеним сложеностју спора), ако не узме у рад достављени предлог за покретање поступка вансудског решавања потрошачког спора у року од седам дана од дана пријема истог или ако не унесе све достављене предлоге за покретање вансудског решавања потрошачког спора у информациони систем којем се приступа преко странице Министарства у року и на начин прописан законом.⁶⁴ Нацртом ЗЗП-а посебно се истиче обавеза транспарентности рада тела за вансудско решавање потрошачких спорова, која се постиже обавезом достављања извештаја о раду ресорног министарству и објављивања истог на интернет страници тела, уколико тело има своју интернет страницу. Извештај садржи податке о броју примљених предлога за покретање спора, покренутих, окончаних спорова и исходу окончаних спорова (број обустављених поступака, донетих препорука и закључених споразума о решавању спора), врсти спора, просечној дужини трајања спора, стопи извршених одлука тела и уоченим значајним проблемима који се често понављају и доводе до спорова између потрошача и трговаца, уз евентуалне препоруке како их избећи или решити.⁶⁵

VI ЗАКЉУЧАК

Поглед на историјски развој српског потрошачког права јасно показује да ни ова реформа неће представљати крај, већ само почетак новог циклуса унапређења права потрошача. Анализирана реформа указује на јасну оријентацију ка потребама савременог дигиталног тржишта и дигитализацији система заштите потрошача. На тај начин, ова реформа не само да унапређује степен заштите у виртуелном простору, већ ствара и предуслове за развој безбеднијег и поузданијег дигиталног тржишта, што је посебно значајно у контексту све већег броја потрошачких уговора чије се закључење и/или испуњење врши у дигиталном простору. Практични ефекти реформе биће

⁶³ P. Cortes, *A new regulatory framework for extra-judicial consumer redress: where we are and how to move forward*, Legal Studies бр. 1, 2015, 114–116; G. Rühl, *Alternative and Online Dispute Resolution for cross-border consumer contracts: a critical evaluation of the European legislature's recent efforts to boost competitiveness and growth in the internal market*, Journal of Consumer Policy бр. 4, 2015, 432–433.

⁶⁴ Нацрт ЗЗП-а, чл. 172 ст. 6

⁶⁵ Нацрт ЗЗП-а, чл. 172 ст. 5

видљиви у наредним годинама, а на њихову ефикасност пресудно ће утицати способност и спремност ресорног министарства, инспекцијских органа, али и судова, да примењују нова законска решења и утичу на спремност трговаца да ускладе своје пословање са новим обавезама.

Borko Mihajlović, LL.D.*

THE MOST IMPORTANT NOVELTIES IN THE UPCOMING REFORM OF SERBIAN CONSUMER LAW

Summary

After less than four years of applying the 2021 Consumer Protection Act, a new reform of Serbian consumer law has begun, aimed primarily at strengthening consumer protection in digital markets and further aligning it with European standards in this field. The main focus of this paper is the analysis of the most significant changes introduced by this reform, that is, the key provisions contained in the Draft Consumer Protection Act published by the Ministry of Internal and External Trade in August 2025. In the introductory section, the author provides a general overview of the state of consumer protection in Serbia and an overall assessment of the level of realization of consumer rights. The paper then examines the key solutions and innovations introduced by the Draft Consumer Protection Act. In the author's assessment, special attention should be devoted to questions concerning the scope of application of the law and the digitalization of consumer law, as well as the changes in consumer contract law. In the final section, the author highlights the new attempt to improve the enforcement of consumer protection regulations by addressing practical shortcomings observed in the mechanism for alternative dispute resolution in consumer matters.

Key words: *Draft Consumer Protection Act, consumer rights in digital markets, scope of consumer law, consumer contract law, alternative dispute resolution.*

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

Др Јасмина Лабудовић Станковић*

Прегледни научни чланак

УДК: 336.001

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.097LS>

ФИНАНСИЈСКЕ ИНОВАЦИЈЕ**

Рад примљен: 05. 10. 2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

У овом раду аутор настоји да објасни генезу финансијских иновација, њихову суштину и ефекте. Полази од појмовног одређења финансијских иновација. Указује да финансијске иновације олакшавају и повећавају ефикасност основних функција финансијског система, односно смањују њихове трошкове. Финансијске иновације су настале као одговор на увођење тржишног модела пословања који је истиснуо до тада прихваћен традиционални монетарни концепт, а који је носио печат државног интервенционизма. Финансијске иновације су трајно обележје финансијског система и генератор даљих промена, без могућности повратка на „старо“. Иако имају позитивне ефекте, не смеју се занемарити ни негативни. Потенцијално највећа опасност финансијских иновација лежи у стварању системског ризика и изазивању макроекономске нестабилности.

Кључне речи: финансијске иновације, конкуренција, висока технологија, финансијски систем, макроекономска нестабилност, системски ризик.

I ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ

Иновације су од изузетног значаја за привреду у целини, како за реални сектор привреде, тако и за финансијски. Савремени финансијски системи су под великим утицајем финансијских иновација, али упоредо са њима и под великим утицајем иновација у дигиталној технологији. Та спрега финансијског система и технолошких иновација оставља јасан траг на финансијска тржишта,

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, jlabdovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније“ који се финансира из средстава Факултета.

односно пословање финансијских институција.¹ Иновације генерално, а посебно иновације у дигиталној технологији у савременом свету се доживљавају као важан фактор привредног раста и развоја.² Иновације су важан фактор конкурентности не само на микроплану, већ и на макроплану.

Желећи да укаже на велики значај финансијских иновација, *Van Horne* истиче да су финансијске иновације један од темеља финансијског система, „крвоток ефикасног и одговорног тржишта капитала.“³

Жеља за присвајањем већег профита и смањењем трошкова пословања лежи у потреби финансијских институција да креирају финансијске иновације. Финансијске иновације представљају нешто ново – нове финансијске производе, тј. услуге, нове производне процесе, па и нове организационе форме (на пример, електронске берзе, берзе криптовалута и сл.), нешто што смањује ризике, односно пружа побољшане и квалитетније производе и услуге који боље задовољавају потребе клијената.⁴ Оне се могу креирати како би се смањили трошкови, повећала ефикасност и конкурентност. Након одређеног периода, иновација престаје то да буде. Она постаје само један од „стандарда“ који се користе у пословању.

Tufano каже да је „финансијска иновација чин стварања, а затим популаризације нових финансијских инструмената, као и нових финансијских технологија, институција и тржишта.“⁵

Да би се финансијске иновације исправно дефинисале, у литератури се наводи да треба поћи од основних функција финансијског система, које се могу свести на следеће: пренос средстава кроз време и простор, прикупљање

¹ Увођење телеграфа и тикера у другој половини XIX века, а затим и телефона у рад берзе имали су великог утицаја на рад берзе у Њујорку. Права револуција у берзанском пословању широм света настаје са употребом рачунара у раду берзе половином XX века. Захваљујући високој технологији смањени су трошкови трговања, омогућено је непрекидно трговање на берзама, већа повезаност финансијских тржишта и њихов константни развој. Д. Ерић, *Финансијска тржишта и инструменти*, Београд, 2003, 111-112; А. Simsek, *Financial Innovation and Portfolio Risk*, *The American Economic Review* Vol. 103 No 3, 2013, 398.

² Технички прогрес је неисцрпан извор раста, тј. „извор бесконачног раста“ и не подлеже закону опадајућих приноса. М. Бурда, Ч. Виплош, *Макроекономија*, Београд, 2012, 93; Ј. Лабудовић Станковић, *Технички прогрес као фактор привредног раста*, у: Уклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ (ур. С. Соковић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2020, 482.

³ J. Van Horne, *Of Financial Innovations and Excesses*, *The Journal of Finance* Vol. XL No 3, 1985, 621.

⁴ S. Frame, L. White, *Empirical Studies of Financial Innovation: Lots of Talk, Little Action*, *Journal of Economic Literature* Vol. XLII, 2004, 118.

⁵ P. Tufano, *Financial Innovation*, in: *Handbook of the Economics of Finance* (eds. G. Constantinides, M. Harris, R. Stulz), Elsevier, 307-335. Нав. према: М. М. La Belle, Н. М. Schooner, *Big banks and business method patents*, *University of Pennsylvania Journal of Business Law* Vol. 16 No 2, 2013, 436.

средстава и њихова расподела, управљање ризиком и његова контрола и обезбеђење информација и смањење информационе асиметрије. Нека иновација се може третирати као финансијска иновација уколико олакшава или повећава ефикасност најмање једне од претходно поменутих функција, односно уколико смањује трошкове обављања поменутих функција.⁶ Стога би се финансијска иновација могла дефинисати као „развој, увођење и управљање производом, процесом, пословним моделом или технологијом у циљу олакшавања или повећања ефикасности најмање једне или више основних функција финансијског система.“⁷

Уз помоћ финансијских иновација и сам финансијски систем се прилагођава бројним променама. Тако, финансијски систем се прилагодио тржишном моделу пословања у односу на раније преовлађујући модел административног регулисања, тј. интервенционизма. То је и кључни разлог увођења финансијских иновација.

Финансијске иновације су константно праћене развојем високе технологије која представља основу за креирање финансијских иновација. Зато практично свака финансијска иновација подразумева спрегу са високом технологијом.⁸ Финансијске иновације настају захваљујући сарадњи финансијских институција и специјализованих софтверских и техничко-технолошких компанија.⁹ Креирају их не само финансијске институције, већ и техничко-технолошке компаније.

Макроекономска нестабилност, висока инфлација, осцилације каматних стопа и девизних курсева, рестриктивна монетарна политика, високи порези, строга регулатива, техничко-технолошки напредак, чак и научна истраживања, адекватна патентна заштита¹⁰ могу подстаћи субјекте, у нашем случају банке и друге финансијске институције да „трагају“ за иновацијама. Иновације настају и као одговор на већ постојеће иновације због технолошког напретка.¹¹

Захваљујући високој технологији, подаци могу лако да се прикупе и обраде, могу се креирати нове врсте услуга, комплетније задовољити потребе клијената, али и смањити трошкови. Иновативност у спреси са знањем, искуством и топ менаџментом, постаје компаративна предност. Главни механизам појављивања финансијских иновација манифестовао се преко

⁶ M. Nejad, *Research on financial innovations: an interdisciplinary review*, International Journal of Bank Marketing Vol 40 No. 3, 2022, 582-583.

⁷ *Ibid.*, 583.

⁸ S. Frame, L. White, *op. cit.*, 122.

⁹ J. Lerner, *The new financial thing: The origin of financial innovations*, Journal of Financial Innovations Vol. 79, 2006, 228.

¹⁰ Адекватна патентна заштита је подстрек за финансијске иновације у неким државама, као на пример у САД-у, јер се у њима одобравају патенти за финансијске иновације. То није случај у земљама континенталне правне традиције, односно државама потписницама Конвенције о европском патенту.

¹¹ M. M. La Belle, H. M. Schooner, *op. cit.*, 437.

стварања нових финансијских инструмената тржишта новца 50-их и 60-их година XX века усмерених на повећање ликвидности небанкарских субјеката.¹² Осим ових инструмената, изузетан значај међу првим финансијским иновацијама имају финансијски инструменти којима се врши трансфер ризика, односно којима се тргује ризиком.¹³ То су тзв. финансијски деривати: свопови, фјучерси, опције, форварди. Новину је представљало и увођење варијабилних каматних стопа на кредите и обвезнице.¹⁴ Уследили су електронски преноси средстава, банкомати, кредитне картице, нове хибридне хартије од вредности, виртуелне банке¹⁵, а после глобалне финансијске кризе 2007/2008 и криптовалуте.

Финансијске иновације јесу подстицајне за банке и друге финансијске институције те стога инвестирају у нове технологије како би унапредиле финансијски систем и оствариле раст, тј. профит.¹⁶ С друге стране, превише иновација или иновације које се не користе правилно и које се злоупотребљавају могу имати врло озбиљне последице не само по једну националну привреду, већ и светску.

II ПРЕДУСЛОВИ ЗА ФИНАНСИЈСКЕ ИНОВАЦИЈЕ

„Трагање“ за финансијским иновацијама захтева озбиљне ресурсе, истраживања, стручни кадар. У литератури се наводе одређени предуслови, тј. претпоставке неопходне да би настале иновације. То су: тржишна моћ компанија, величина компаније (ова прва два услова потичу од Шумпетера¹⁷), технолошке могућности, тј. коришћење достигнутог техничко-технолошког знања, могућност присвајања иновација и њихова адекватна заштита, као и услови тражње на тржишту на коме се иновације примењују.¹⁸ Претходно наведеном, можемо додати и научна истраживања о ефикасности и

¹² М. Ђировић, *Монетарна економија*, Београд, 1989, 120.

¹³ *Ibid.*, 122-123.

¹⁴ Традиционална монетарна политика је подразумевала фиксне каматне стопе на кредите.

¹⁵ Оне послују само преко Интернета и пружају ограничен спектар услуга. Логично, имају ниже трошкове пословања.

¹⁶ F. Arnaboldi, B. Rossignoli, *Financial Innovation in Banking*, in: Bank Risk, Governance and Regulation (eds. E. Beccalli, F. Poli), Palgrave Macmillan, London, 2015, 127.

¹⁷ Џозеф Шумпетер је сматрао да је величина компаније иноватора важан предуслов за иновације. Сматрао је да су такве компаније у предности у односу на мање и да је на њиховој страни предност економије обима. Међутим, чињеница је да иновативност не мора да има везе са величином компаније, па управо мање компаније које желе да повећају тржишну моћ и профитабилност могу имати већу склоност ка иновацијама о чему говоре и истраживања. Мање компаније у пословању користе најсавременије софтвере и друга техничко-технолошка достигнућа. J. Lerner, *op. cit.* 226.

¹⁸ S. Frame, L. White, *op. cit.*, 119.

неефикасности тржишта¹⁹, али и пореску политику и прописе за које је нобеловац *Merton Miller* веровао да су управо од њих дошли главни подстицаји за финансијске иновације.²⁰

Нека истраживања показују да су веће финансијске институције иновативније него мање. Разлози могу бити: поседовање већег капитала и лакши приступ ресурсима за улагање у истраживање и развој; предности економије обима и могућност делења трошкова; већи очекивани приноси и веће шансе за максимизирање профита; већа способност апсорбовања губитака због грешака; поседовање разних експертских тимова и сл. С друге стране, претходни аргументи се могу и релативизовати, па се истиче да и мање финансијске институције могу бити креатори иновација јер брже доносе одлуке.²¹

Финансијске иновације су прилично другачије од иновација у производном сектору. Могућност присвајања иновација је једна од разлика између иновација у финансијском и производном сектору привреде. У државама потписницама Конвенције о европском патенту за финансијске иновације се не може добити патентна заштита.²² Интелектуална својина која нема за резултат техничко решење не сматра се проналаском. Да би се финансијске иновације патентирале треба да решавају неки технички проблем. Другачија је ситуација у англосаксонским државама у којима се може добити патентна заштита за финансијске иновације.

У САД-у се финансијским иновацијама пружа патентна заштита. Заправо, она је могућа од 1998. након судског спора *State Street Bank and Trust v. Signature Financial Group*. Спор је настао због софтверског програма који се користио за одређивање вредности инвестиционих фондова. *State Street Bank* је тужбом тражила да се патент за софтверски програм који је *Signature Financial*

¹⁹ J. Van Horne, *op. cit.*, 622.

²⁰ M. Miller, *Financial Innovation: The Last Twenty Years and the Next*, Journal of Financial and Quantitative Analysis Vol. 21 No. 4, 1986, 460.

²¹ M. Nejad, *op. cit.*, 588.

²² Конвенција о европском патенту у чл. 52 наводи да се европски патенти признају из било које области технике под одређеним условима. То су: новост проналаска, инвентивни ниво проналаска и привредна применљивост проналаска. Поменута конвенција наводи шта се не сматра проналасцима (открића, научне теорије, математичке методе; естетске креације; планови, правила и поступци за обављање интелектуалних делатности, за играње игара или за обављање послова, као и програми за рачунаре; приказивање информација), али наводи и изузетке од патентбилности (Закон о потврђивању Конвенције о признавању европских патената (Конвенција о европском патенту) од 5. октобра 1973, са изменама чл. 63 Конвенције о европском патенту од 17. децембра 1991. и изменама од 29. новембра 2000. године, *Сл. гласник РС – Међународни уговори*, бр. 5/2010, и *Сл. гласник РС*, бр. 99/2011 – др. закон).

Group добио 1993. године поништи јер се односио на пословни метод.²³ Међутим, суд је потврдио патентбилност софтвера зато што је примењен математички алгоритам произвео „користан, конкретан и опипљив резултат,“ што је заправо била цена акције коју су користила и регулаторна тела.²⁴ Патентбилност пословном методу, по правилу, признаје се ако за резултат има техничко решење. Међутим, овде то није био случај. Примењеном пословном методу недостајао је технички карактер, али је тај проблем „нестао“ уз помоћ рачунара. Упутство за обављање посла, тј. пословни метод је био садржан у самом рачунарском програму,²⁵ па је на тај начин потврђена патентбилност софтвера. Међутим, према ставу европских судова, то није довољно да би се добила патентна заштита.²⁶

Након судског епилога у поменутом спору, повећан је број захтева за патенте и број одобрених патената који штите пословни метод у САД-у.²⁷ Патентна заштита за финансијске иновације банкама и другим финансијским институцијама је важна јер се њихове идеје могу лако користити од конкурената. Многа побољшања у погледу патентирања финансијских иновација уследила су након усвајања новог Закона о америчким изумима септембра 2011. (*America Invents Act - AIA*²⁸) захваљујући моћном банкарском лобију.

²³ Пре овог спора правила за обављање послова, тј. пословни методи били су изузети од патентбилности. Након судског спора у САД-у из 1908. године *Hotel Security Checking Co. v. Lorraine Co.*, 160 F. 467 (2d Cir. 1908), донета је пресуда на основу које није дозвољена патентна заштита пословног метода. Спор се водио у вези са захтевом да се патентира метод прорачуна осмишљен да спречи преваре конобара и благajника у хотелима и ресторанима. Поступајући суд је сматрао да пословни метод не може да се патентира не зато што је реч о пословном методу као таквом, већ зато што не садржи критеријум новог. Извор: <https://www.law.cornell.edu/bulletin/sp/bizmethod/prev.htm>

²⁴ J. Lerner, A. Seru, N. Short, Y. Sun, *Financial Innovation in the 21st Century: Evidence from U.S. patents*, NBER Working Paper series No. 28980, July 2021, revised March 2023, 5.

²⁵ С. Шокињов, *Право индустријске својине*, Крагујевац, 2023, 55.

²⁶ Став из одлуке Савезног суда Немачке у предмету *Dispossessionprogramm* из 1976. године. С. Марковић, *Патентно право*, Београд, 1997, 71. Нав. према: С. Шокињов, *op. cit.*, 55.

²⁷ Подаци говоре да је до 1997. у САД-у било додељено 25 патената за финансијске иновације. Током 1997. додељено је 33 патената за финансијске иновације, 1998. је додељено 88, а следеће 1999. године – 145 патената. Патентну заштиту за финансијске иновације добијале су банке, али и техничко-технолошке компаније, док је врло мали број универзитета који су добити патентну заштиту. J. Lerner, *Where Does State Street Lead? A First Look at Finance Patents 1971-2000*, *The Journal of Finance*, Vol. LVII No. 2, 2002, 906. Према подацима, од 2010. године додељује се и по 2000 патената годишње. J. Lerner, A. Seru, N. Short, Y. Sun, *op. cit.*, 1.

²⁸ Доступно на: https://www.uspto.gov/sites/default/files/aia_implementation/20110916-pub-1112-29.pdf, приступљено 29. септембра 2025.

Занимљиво је напоменути да се у литератури изражава сумња да патентирање можда није оптимална одлука за оне финансијске иновације које шире ризике.²⁹ Многе финансијске иновације карактерише сложеност и висок ризик (на пример секјуритизоване хартије од вредности). Пракса је кроз финансијске кризе показала колико су такви финансијски производи опасни јер стварају системски ризик, па је сасвим разумљива сумња у оправданост патентне заштите високоризичних финансијских иновација.

III РАЗЛОЗИ НАСТАНКА ФИНАНСИЈСКИХ ИНОВАЦИЈА

Појави финансијских иновација претходио је читав ланац догађаја који су утицали на финансијски сектор, а посебно на банке. Ланац догађаја и крупних промена покренут је увођењем тржишних метода пословања од друге половине XX века у финансијски сектор, што је био велики заокрет насупрот до тада прихваћеном традиционалном монетарном концепту. Дошло је до „раскида са прошлостју“.³⁰ У почетку су промене у пословању биле постепене, а затим су се убрзале без могућности повратка на ранији тзв. традиционални начин пословања. Традиционални монетарни концепт и начин пословања подразумевали су печат државног интервенционизма.

У традиционалном монетарном систему интервенционизмом, тј. административним мерама се обезбеђивала системска стабилност финансијског система.³¹ Постојала је врло ограничена и контролисана конкуренција међу финансијским институцијама и њихова специјализација с циљем да се ризици држе под контролом. Плафонирање каматних стопа је имало исти смисао. Међутим, под налетом тржишног начина пословања и жељом за већим профитом, интервенционизам се истискује, па конкуренција престаје да буде ограничена, напушта се специјализација финансијских институција и плафонирање каматних стопа.³² Са процесом дерегулације, јача конкуренција, а нестабилност финансијског система се повећава и постаје иманентна савременим привредама.³³ У таквим околностима управљање ризицима постаје врло важно.

Као одговор на такве околности настају финансијске иновације које практично промовишу и јачају тржишни метод пословања у финансијском сектору.³⁴ Ограничена и строго контролисана конкуренција у традиционалном монетарном систему није пружала могућност за велике профите, нарочито када

²⁹ М. Nejad, *op. cit.*, 598.

³⁰ М. Miller, *op. cit.*, 459.

³¹ М. Ђировић, *Банкарство*, Научно друштво Србије, Београд, 2008, 13.

³² *Ibid.*, 13.

³³ Minsky је говорио да тржишни систем у финансијској привреди води нестабилности.

Н. Minsky, *Stabilizing an unstable economy*, 1986, ix.

³⁴ М. Ђировић, *op. cit.*, 1989, 117.

су многи послови постали неисплативи због високе инфлације и раста каматних стопа 70-их година XX века. Иновације су стога одраз мотива да се стекне већи профит, односно да се профит одржи услед све веће конкуренције. Зато банке, али и друге финансијске институције настоје да осмисле профитабилне иновације.³⁵ Конкуренција их приморава да се фокусирају и на клијенте како би задовољили њихове све захтевније потребе.³⁶ Тако финансијски систем постаје прави „расадник иновативних услуга, процеса, пословних модела и технологија“.³⁷

Од финансијских иновација се очекивало да тржишта учине ефикаснијим и да допринесу снижењу трошкова. Под претпоставком да су тржишта заиста конкурентна, профитабилност финансијске иновације ће за иноватора временом опадати.³⁸ Могућност стицања профита је свакако позив и конкурентима, тј. новим субјектима да уђу на тржиште, што би у условима појачане конкуренције, макар теоријски, требало да донесе и већу корист за клијенте.

Ben-Horim и *Silber* претпостављају да многе финансијске иновације настају из потреба многобројних компанија да се „ослободе“ различитих ограничења која им се намећу у пословању.³⁹ Та ограничења потичу од државе, а иновације су одговор на таква ограничења. Велики број финансијских иновација јесте последица регулаторних ограничења која увек подразумевају веће трошкове за финансијске институције.⁴⁰

Током XX века, читав финансијски сектор, а посебно банкарски сектор био је изложен крупним променама. Промене су наступиле у финансијској структури, као и у пословању банака и других финансијских институција. Таласи глобализације, либерализације, дерегулације, појачане конкуренције и технолошког напретка дотакли су и финансијски сектор као изузетно важан јер обезбеђује финансирање, односно трансфер капитала реалном сектору привреде. Променио се начин пружања финансијских услуга, начин одређивања цена тих услуга, повећала се брзина трансакција, проширио се обим пословања финансијских институција.⁴¹

³⁵ F. Mishkin, *Monetarna ekonomija, bankarstvo i finansijska tržišta*, Data status, Beograd, 2006, 232.

³⁶ Заоштравану конкуренције доприноси и оснивање нових банака од стране врло моћних нефинансијских институција (из реалног сектора привреде) како би преко њих обављали послове финансирања својих купаца. М. Ћировић, *op. cit.*, 2008, 12.

³⁷ М. Nejad, *op. cit.*, 578.

³⁸ J. Van Horne, *op. cit.*, 622.

³⁹ M. Ben-Horim, W. L. Silber, *Financial innovation – a linear programming approach*, Journal of Banking Finance No 1, 1977, 278.

⁴⁰ W. Silber, *The Process of Financial Innovation*, The American Economic Review Vol. 73 No. 2, 90.

⁴¹ J. Van Horne, *op. cit.*, 624.

Промене о којима говоримо захватиле су пре свега развијене државе,⁴² а затим и оне у развоју. У комерцијалним банкама се променила структура депозитних извора (смањење штедних и орочених депозита), структура кредитних пласмана (смањено се проценат краткорочних кредита, повећао проценат дугорочних), а наступиле су промене и у структури пословања јер комерцијалне банке, поред својих традиционалних депозитних и кредитних послова, почињу све више да се баве и ванбилансним активностима (издавање акредитива, гаранција, девизни послови, затим послови са финансијским дериватима и сл.).⁴³ Убрзани развој тржишта капитала, технолошка револуција и информационе технологије које су своју примену нашле у финансијском сектору додатни су фактори промена у финансијском сектору. Поред тога, запажа се и врло интензивна и оштра конкуренција између финансијских институција (не само у погледу висине каматних стопа, односно цена услуга, већ и конкуренција у погледу све већег броја, али и квалитета финансијских услуга). Да би се такмичиле са другима, финансијске институције користе техничко-технолошка достигнућа. Конкуренција захтева и ниже трошкове пословања. Да би остале конкурентне и профитабилне, банке бивају присиљене да се „боре“ за клијенте. Клијенти банке постају и клијенти других финансијских институција по различитим основима. Слободни вишкови финансијских средстава становништва постају предмет интересовања различитих финансијских институција. Престају строге границе у погледу обављања послова између банака и других финансијских институција. Разлике постају замагљене.⁴⁴ На пример, банке почињу да обављају послове осигурања. Пословање се проширује и заснива на принципима економије обима и економије опсега.⁴⁵

У трци за стицањем конкурентских предности, банке и друге финансијске институције бивају привучене високим технологијама које врло лако и ефикасно могу да користе у свом пословању. Конкуренција је данас један од најзначајнијих фактора који подстиче финансијске институције да се одреде за иновације. Улагања у високе технологије јесу скупа и иницијално представљају велики трошак, али се временом исплате. Данас је финансијски сектор под великим утицајем вештачке интелигенције, тзв. машинског учења и технологије блокчејна који пружају небројене могућности за даљи развој финансијског система и финансијских иновација.⁴⁶

Пандемија Ковид-19 током 2020. године допринела је ширењу дигиталне револуције, улагању у сајбер безбедност, те тако и новим финансијским

⁴² Финансијске иновације у овим државама су биле њихов главни ослонац развоја.

⁴³ М. Ћировић, *op. cit.*, 2008, 4.

⁴⁴ J. Van Horne, *op. cit.*, 623.

⁴⁵ М. Ћировић, *op. cit.*, 2008, 11-12.

⁴⁶ М. Nejad, *op. cit.*, 580.

производима. И тада су настајале иновације које су банке користиле за пружање услуга на даљину.

И интернационализација може бити разлог за финансијске иновације јер са собом носи ризик осцилација девизног курса, као и бројне регулаторне изазове.⁴⁷ Нови талас интернационализације и повезивања тржишта настао је са увођењем евра као заједничке валуте у земљама чланицама ЕМУ.

Финансијске иновације су интензивирание и након велике глобалне финансијске кризе 2007/2008. Банке и друге финансијске институције све више почињу да патентирају своје иновације у својим традиционалним пословима.⁴⁸ Као разлог за константне финансијске иновације у литератури се наводи да је финансијски сектор показао пад продуктивности, како у САД-у, тако и у Великој Британији и то у периоду између 2010. и 2018, с тим да има и другачијих података.⁴⁹

IV ЕФЕКТИ ФИНАНСИЈСКИХ ИНОВАЦИЈА

Финансијске иновације јесу одраз промена у финансијском сектору, али су и генератор даљих промена. Промене и ефекти које изазивају није могуће „избрисати“ и вратити се „на старо“. Зато се са правом може рећи да су финансијске иновације „трајна карактеристика промена“ финансијског система.⁵⁰ Финансијске иновације су често лако прихватљиве и брзо се шире, нарочито међу млађом популацијом клијената банака и других финансијских институција. Многе финансијске иновације се могу користити захваљујући мобилним телефонима, таблетима, рачунарима и сл., обезбеђујући кориснику комфор („једним кликом“, без да на пример одлази у банку), велику брзину обављања одређене трансакције итд. То је оно што привлачи млађе генерације.

Финансијске иновације могу изазвати различите ефекте. Неки од њих су позитивни, а неки негативни. *Frame* и *White* сматрају да иновације генерално имају позитивне ефекте на друштво јер повећавају приходе и друштвено благостање.⁵¹ Ипак, не негирају постојање негативних ефеката као што су повећање ризика, већа нестабилност финансијских тржишта, финансијске кризе настале управо као продукт финансијских иновација и сл.

Као позитивне ефекте финансијских иновација можемо навести олакшано обављање финансијских трансакција (на пример плаћање преко мобилне апликације), смањење трошкова и времена потребног за обављање трансакција.

⁴⁷ A. Martos-Pedrero, F. J. Cortés-García, E. Abad-Segura, L. J. Belmonte-Urena, *Internationalization, innovation, and resilience: Financial performance of agricultural cooperatives in southeastern Spain's rural economy*, Journal of Rural Studies No 117, 2025, 1-2.

⁴⁸ J. Lerner, A. Seru, N. Short, Y. Sun, *op. cit.*, 4.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ М. Ђировић, *op. cit.*, 1989, 118.

⁵¹ S. Frame, L. White, *op. cit.*, 124.

Повећава се брзина оптицаја новца. Такође, финансијске иновације могу повећати квалитет финансијских услуга, лојалност купаца и учинке запослених. Могу привући нове клијенте и омогућити пружање нових услуга које боље одговарају потребама клијената.⁵²

Међу важне монетарне ефекте финансијских иновација треба поменути повећање каматних стопа након периода високе инфлације 70-их година XX века, а с тим повезане и осцилације девизних курсева што је довело и до повећања међузависности националних привреда. Каматне стопе и девизни курсеви су врло важни јер представљају канале трансмисије монетарне политике.⁵³ Увођење варијабилних каматних стопа такође је изазвало промене у монетарном систему. Нови инструменти тржишта новца као финансијске иновације допринели су расту ликвидности субјеката, што је још један од ефеката иновација. Захваљујући електронском новцу, мења се и технологија платног промета. Смањује се тражња за готовим новцем и убрзавају трансакције плаћања.

Повећање ризика, злоупотреба финансијских иновација, финансијске кризе као последица високоризичних активности и све већа нестабилност финансијског система негативни су ефекти финансијских иновација. Проблем макроекономске нестабилности настаје због немогућности да се нови облици имовине, услед неликвидности, претворе у трансакциони новац што доводи до финансијске кризе.⁵⁴ Зато треба бити опрезан јер како упозорава *Mayer* „краткорочне користи могу бити плаћене дугорочном катастрофом.“ Иако је мотив за увођење неких финансијских иновација био смањење ризика, тј. диверзификација и боље управљање ризиком, ефекти су били управо супротни. Секјуритизација⁵⁵ пре свега хипотекарних стамбених, али и других кредита, обележила је другу половину XX века и почетак XXI века, резултирајући глобалном финансијском кризом 2007/2008 године са катастрофалним ефектима.⁵⁶

⁵² М. Нејад, *op. cit.*, 594.

⁵³ М. Ђировић, *op. cit.*, 1989, 124.

⁵⁴ *Mayer* је објашњавао да уколико иновације повећавају залихе новца наспрам обавеза, мање је вероватно да ће наступити финансијске кризе. Али, проблем стварају иновације као што су фондови тржишта новца који стварају већу вероватноћу настанка финансијских криза. Т. Мајер, *Financial Innovation – The Conflict Between Micro and Macro Optimality*, *The American Economic Review* Vol. 72 No. 2, 1982, 29.

⁵⁵ Секјуритизација подразумева процес трансформације неликвидне финансијске активе у утрживе хартије од вредности којима се тргује на тржишту капитала.

⁵⁶ Криза је иницијално настала у САД, а затим се проширила на остале државе широм света. Преvara са хипотекарним кредитима највише је погодила кориснике кредита, али се као бумеранг вратила банкама које су ове кредите одобравале. Стиглиц каже да су секјуритизовани финансијски инструменти осмишљени са намером да извуку што више новца од дужника. За банке је то значило велике провизије, профит и невероватне бонусе за менаџере. Џ. Стиглиц, *Слободан пад – Америка, слободна тржишта и слом*

Застрашујуће је што су многи финансијски производи створени са намером да се „заобиђу контролори и рачуноводствена правила,⁵⁷ што значи да им је суштина била превара. Занемаривање ризика и избегавање да се спроведе објективна анализа ризика, већ врло пристрасна која води до погрешних процена инвеститора додатно дестабилизује финансијски систем. Тако се развија предаторска пракса финансијских институција мотивисана само жељом за већим профитом у условима појачане конкуренције, без вођења рачуна о клијентима.⁵⁸ Финансијске иновације може карактерисати сложеност, па клијенти некада не могу разумети које све трошкове носе и какве ризике. Иновације им могу проузроковати и штету. То говори о присутној информативној асиметрији. Тако се клијенти могу обманути у погледу укупних трошкова одређене финансијске услуге и њихове ризичности.

Једна од највећих финансијских иновација након глобалне финансијске кризе су криптовалуте. Иако су врло популарне, носе многе ризике. Врло су нестабилне (подлежу великим ценовним осцилацијама), отежано је пратити финансијске трансакције са криптовалутама, однос између децентрализованог финансијског система и традиционалног није системски уређен и сл.⁵⁹ Многе државе не регулишу ову област, а у неким је употреба криптовалута забрањена.⁶⁰ Криптовалуте не издаје централна банка, нити гарантује за њих, те стога не подлежу правилима монетарне политике. Немају правни статус новца, али их физичка лица и правна лица прихватају као средство размене. Реч је о једној врсти приватног, незваничног новца. Њихова је будућност врло упитна. Држава не одговара за штету коју претрпе трансактори у вези са криптовалутама и другом дигиталном имовином.⁶¹

светске привреде, Нови Сад, 2013, 109. Непосредно пред глобалну финансијску кризу 2007/2008, Народна банка Србија је 2007. године припремила Нацрт закона о секјуритизацији потраживања који би омогућио (ре)финансирање и управљање ризицима и на финансијском тржишту Републике Србије. Међутим, због избијања глобалне кризе, повучен је из процедуре.

⁵⁷ Ц. Стиглиц, *op. cit.*, 115.

⁵⁸ М. Нејад, *op. cit.*, 595.

⁵⁹ Љ. Николић, *Изазови дигитализације финансијских трансакција*, Зборник радова Правног факултета у Нишу бр. 98, 2023, 52.

⁶⁰ Ј. Лабудовић Станковић, *Опорезивање дигиталне имовине у Републици Србији*, у: *Савремено право у ери дигитализације и одрживог развоја* (ур. Д. Вујисић), Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац, 2025, 915.

⁶¹ Законом о дигиталној имовини Републике Србије у чл. 15, ст. 1 експлицитно је искључена одговорност Републике Србије, Комисије за хартије од вредности, Народне банке Србије, али и других надлежних органа и органа јавне власти за било какву штету и губитке које инвеститори и/или трећа лица претрпе у вези са обављањем трансакција са дигиталном имовином, тј. у вези са виртуелним валутама и са дигиталним токенима (Сл. гласник РС, бр. 153/2020).

Јачање тржишне конкуренције у финансијском сектору је директна последица увођења финансијских иновација, при чему конкуренција константно захтева иновативност. Резултат тога је све већи број финансијских иновација у комбинацији са техничко-технолошким напретком. Финансијске иновације се не заустављају.⁶² Константно настају нове, с тим што надлежна надзорна тела морају водити рачуна о суштини финансијских иновација. Финансијске иновације могу довести до сукоба приватног интереса који је вођен профитом и макроекономске стабилности, односно јавног интереса. Зато је битан и надзор на наднационалном нивоу јер се ризици лако преносе. Макропруденцијална политика може имати врло јасан и снажан утицај на смањење ризика, па се сматра да може промовисати иновације смањујући ризике које оне стварају.⁶³ Она је кључна у борби против системског ризика јер он угрожава поверење инвеститора. Овакав значај макропруденцијалне политике произлази из ограничења микропруденцијалне политике која је фокусирана на појединачне финансијске институције, што за општу финансијску стабилност није довољно.

Финансијске иновације не производе само ефекте у финансијском сектору, већ производе ефекте и имају велики значај и у реалном сектору привреде. Преко финансијских иновација може се обезбедити потребан капитал за финансирање различитих пословних подухвата у производном сектору и то често „у већем износу и уз ниже трошкове“⁶⁴ него из традиционалних извора. На пример, оне могу послужити финансирању пољопривредне производње и обезбедити финансирање недовољно развијених региона уколико се оно не обезбеди преко банака.⁶⁵

⁶² Miller је 80-их година XX века предвиђао да ће временом стопа финансијских иновација успорити, али да то не значи крај за њих јер их је доживљавао као врло важан извор раста. На пример, сматрао је да у сектору некретнина има много простора за иновације. M. Miller, *op. cit.*, 471.

⁶³ S-T. Ren, W. Wei, J-W. Zhang, S-H. Yang, *Macroprudential policy, financial risk and innovation: Cross country evidence*, Pacific-Basin Financial Journal Vol. 91, 2025, 1.

⁶⁴ J. Lerner, *op. cit.*, 2006, 224.

⁶⁵ Уз употребу финансијских иновација финансирање пољопривредне производње у Кини је дало позитивне резултате. Y. Yang, Z. Wang, R. Luo, *Financial Innovation and agricultural Investment: Drivers of sustainable growth in China's rural economy with regional variations*, International Review of Economics and Finance Vol. 101, 2025, 6. У Републици Србији је, захваљујући Закону о дигиталној имовини, могуће спровести емисију дигиталних токена које инвеститори купују преко одређене платформе тако обезбеђујући средства емитентима за финансирање различитих подухвата. На пример, компанија *The Walnut Enterprise* је емитовала дигиталне токене за узгајање коштуњавог воћа – ораха и лешника. Компанија *Avr Solar Park* емитовала је дигиталне токене за доградњу соларне електране. Бели папири су објављени на сајту Комисије за хартије од вредности Републике Србије.

V ЗАКЉУЧАК

Кључни разлог увођења финансијских иновација био је прилагођавање тржишном начину пословања. Њихова појава значила је раскидање са строго контролисаном конкуренцијом у финансијском сектору, специјализацијом банака и других финансијских институција, ниским профитом и интервенционизмом који су имали за циљ системску стабилност финансијског система. Финансијске иновације су мотивисане жељом да се повећа ефикасност у пословању, конкурентност, стицање већег профита, али и да се задовоље све захтевније потребе клијената. Оне подразумевају нов начин пружања финансијских услуга, нов начин одређивања цена финансијских услуга, већу брзину обављања трансакција, шири обим послова. Највећи број финансијских иновација настаје у англосаксонским државама, посебно у САД-у. Стога није случајно што се баш у овим државама одобравају патенти за финансијске иновације.

Многе финансијске иновације су врло сложене и карактерише их информациона асиметрија. Могу бити врло опасне јер шире системски ризик који се не може диверзификовати. Иновације које се злоупотребљавају могу имати врло озбиљне последице светских размера. Њихови ефекти могу изазвати финансијске кризе. У суштини, „краткорочне користи могу бити плаћене дугорочном катастрофом“. Финансијске иновације су постале трајно обележје финансијског система и генератор су даљих промена.

Jasmina Labudović Stanković, LL.D.*

FINANCIAL INNOVATIONS

Summary

The author explains genesis of financial innovations, their essence and their effects. The paper starts with definition of financial innovations. Financial innovations facilitate and increase the efficiency of the basic functions of the financial system, i.e. reduce their costs. A particularly important issues in the paper are devoted to the reasons for the emergence of financial innovations and their effects. Financial innovations emerged as a response to the introduction of a market business model that displaced the traditional monetary concept. Financial innovations are a permanent feature of the financial system and a generator of further changes. The last

* Full-time Professor, Faculty of Law, University of Kragujevac.

part of the paper is the conclusion. Although financial innovations have positive effects, their negative ones should not be ignored either. The potentially greatest danger of financial innovations lies in the creation of systemic risk and causing macroeconomic instability. It could be said that short-term benefits come at the cost of long-term disaster.

Key words: *financial innovations, competition, high technology, financial system, macroeconomic instability, systemic risk.*

Јелена Чановић Спасојевић*

Прегледни научни чланак

УДК: 347.91/.95

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.113CS>

РОЧИШТА НА ДАЉИНУ У ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ - НАЦИОНАЛНА И УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА**

Рад примљен: 22. 12. 2025.

Рад исправљен: 24.12.2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

*У раду се разматра могућност одржавања судских рочишта путем видео-конференцијске везе у парничном поступку, са посебним освртом на правни оквир у Републици Србији и упоредноправна решења. Аутор анализира важеће одредбе српског Закона о парничном поступку и пратеће акте који се односе на извођење доказа на даљину, указујући на то да у српском праву још увек не постоји систематска регулација института рочишта на даљину у целини. Представљена су искуства и решења у погледу одржавања рочишта на даљину других држава, како Немачке, која је још 2002. године увела могућност одржавања видео-рочишта, а недавно, 2024. године, спровела и реформе у овој области, тако и решења из парничних законодавстава Аустрије, Хрватске и Словеније. Посебно се анализирају важна процесна и техничка питања, од значаја за правилно и законито суђење. На основу увида у постојеће изазове и перспективе, у раду се дају предлози *de lege ferenda* за унапређење националног процесноправног оквира и информационо-комуникационе електронске инфраструктуре, укључујући потребне измене и допуне Закона о парничном поступку и других, са њим усаглашених подзаконских аката.*

Кључне речи: *рочиште на даљину, парнични поступак, видео-конференцијска веза, српски Закон о парничном поступку, упоредно право.*

* Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, jcanovic@jura.kg.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, за 2025. годину, који се финансира из средстава Факултета.

I УВОД

Убрзани развој дигиталних (информационо-комуникационих) технологија и изазови попут пандемије *COVID-19* довели су до правне ситуације да рочишта на даљину (суђења путем видео-конференцијске везе) од изузетка постану уобичајена појава у многим правосудним системима. Традиционално, главна расправа одвија се усмено, непосредно и јавно у судници. Међутим, употреба аудио-визуелних средстава комуникације омогућава да странке у поступку, њихови заступници, пуномоћници, сведоци, вештаци, судије и помоћно судијско особље учествују у суђењу са удаљених локација, ван зграде суда, када је то потребно. Услед доступних могућности и упоредноправне праксе, поставља се питање усклађености дигитализације парничног поступка и одржавања рочишта на даљину са фундаменталним начелима парничног процесног права, укључујући начело непосредности, начело контрадикторности, јавности, право на приступ суду и право на правично суђење. Такође, намеће се потреба за проналажењем баланса између повећања ефикасности парничног поступка и свеобухватне заштите процесних права парничних странака и других учесника парничног поступка. Овај рад има за циљ да пружи приказ постојећег правног оквира Републике Србије у погледу извођења доказа на даљину и предложених могућих решења у погледу одржавања рочишта на даљину, као и да та решења упореди са оним у другим државама (Немачкој, Аустрији, Хрватској и Словенији).

II ПРАВНИ ОКВИР У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Важећи Закон о парничном поступку Републике Србије (ЗПП)¹ садржи одређене одредбе које омогућавају коришћење аудио и видео технологије, али оне су пре свега усмерене на извођење појединих доказа на даљину, а не на одржавање целокупног главног рочишта путем видео-конференцијске везе. Другим речима, у ЗПП-у тренутно не постоји изричита и свеобухватна норма која би суду дозволила да се рочиште за главну расправу одржи на даљину у целости, уз учешће странака без физичког присуства и ван суднице. Ипак, неколико постојећих одредаба ЗПП-а може представљати делимичну нормативну основу за поједине сегменте одржавања рочишта на даљину.

Пре свега, у члану 245, ставу 3. ЗПП-а прописано је: „У случају из става 2 овог члана, суд решењем може да одлучи, по службеној дужности или на предлог странака, да се сведок саслуша путем конференцијске везе,

¹ Закон о парничном поступку (ЗПП), *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 – одлука УС, 74/2013 - одлука УС и 55/2014, 87/2018, 18/2020 и 10/2023 - др. закон.

коришћењем уређаја за тонско или оптичко снимање“.² Ова одредба смештена је у оквиру главе о извођењу доказа сведочењем, а њена сврха је да омогући да се сведок који је удаљен (нпр. у другом месту или иностранству) саслуша без довођења у судницу, већ уз видео или аудио везу од стране судије који се налази у судници или другој просторији у згради суда опремљеној за ту намену. Слично томе, у члану 277, ставу 2. ЗПП-а прописано је: „Суд може да одлучи решењем, по службеној дужности или на предлог странке, да се странка саслуша путем конференцијске везе, коришћењем уређаја за тонско или оптичко снимање, у складу са чланом 245. овог закона. Против тог решења није дозвољена посебна жалба. Странке имају право на копију снимка.“ Наведене одредбе, које су унете у ЗПП 2011. године, представљале су значајан искорак ка модернизацији поступка, односно дозволиле су могућност да се делови расправе (саслушање сведока или странака) изведу путем видео-линка.

Одредбама Закона о парничном поступку се, начелно, захтева усменост и непосредност у самом поступку, односно на рочиштима, што имплицира да суд треба да изводи доказе директно пред странкама, њиховим заступницима и пуномоћницима, као и да је пожељно физичко присуство свих учесника парничног поступка у судници. Нормом којом се прокламује начело јавности,³ гарантује се да су рочишта јавна, изузев у случајевима законских ограничења. Овим основним одредбама се не забрањује одржавање рочишта на даљину, али се постављају стандарди који се и приликом суђења путем видео-конференцијске везе морају испунити (нпр. да странке буду у могућности да непосредно дају исказе, да јавност може да прати поступак, итд.). Чланом 115. ЗПП-а уређује се вођење записника о парничним радњама предузетим на рочишту и важнијим изјавама или саопштењима странака или других учесника датих ван рочишта, што би важило и ако би се те радње предузимале путем видео-конференцијске везе. То даље имплицира да би у пракси записничар бележио исказе као и обично, уз напомену да је саслушање вршено путем видео-конференцијске везе. Важећи ЗПП не обавезује судове да аудио или видео снимак чувају у списима предмета (осим ако посебно одлуче да сачине снимак), већ је записник писани доказ о предузетим радњама на рочишту или ван рочишта, односно о самом току рочишта. Уколико се користи конференцијска веза, из ЗПП произилази, да је допуштено снимање исказа сведока и странака уз достављање копије снимка странкама.⁴ Потребно је истаћи и да се позивање на рочиште (уредно достављање позива странкама, сведоцима и другим учесницима) и даље врши према општим правилима о

² Одредба односи се на ситуацију из ст. 2, чл. 245, када суд може решењем да одлучи да се изведе доказ читањем писане изјаве сведока, уз одређене, истим ставом прописане услове.

³ Чл. 4 ЗПП

⁴ Чл. 277, ст. 2 ЗПП

достављању (па тако и достављању електронским путем),⁵ дакле, и за рочиште на даљину странка би формално требало да добије позив да дође на заказано рочиште, с тим што би у позиву морале бити наведене и инструкције за приступ видео-конференцијској вези, односно *online* рочишту (нпр. електронски линк, платформа, време прикључења и др.).

У погледу будућих решења, важно је напоменути да је Министарство правде Републике Србије још 2021. године припремило Нацрт закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку,⁶ којим су по први пут предвиђене свеобухватне одредбе о електронском суђењу. Тај Нацрт, који закључно са 2025. годином, још увек није усвојен, садржи читав одељак о тзв. „е-Суду“, процесној електронској комуникацији и одржавању рочишта путем видео-конференције. Предложено је, експлицитном одредбом, одржавање рочишта употребом видео-конференцијске везе, путем Е-суда, ако обе странке то захтевају,⁷ уз обавезу суда да учесницима благовремено достави информације о времену и начину приступања и техничким условима за учешће.⁸ Нацртом се предвиђа да, уколико нема сагласности странака да све приступе рочишту на даљину, свака странка која то захтева може да учествује путем видео-конференцијске везе на рочишту које се одржава у судској згради,⁹ док други учесници физички бораве у судници. Ово се односи и на друге учеснике у поступку, који такође могу бити саслушани путем видео-конференцијске везе, по сопственом захтеву.¹⁰ За све претходно предвиђене случајеве, слика и тон би се истовремено преносили и у судници и на месту издвојене видео-конференцијске везе.¹¹ Даље, предложен је и нови члан ЗПП којим би се прописало да, ако неко лице злоупотреби могућност присуства путем видео-конференције тако што омета рад или вређа суд или друге учеснике у поступку, суд може изрећи новчану казну и искључити га из видео-конференцијске везе (што одговара удаљењу из суднице у класичном суђењу).¹² Жалба на решење о новчаној казни или искључењу из видео-конференцијске везе не би одлагала извршење.¹³ Нацртом Закона такође се детаљно уређује и електронско достављање, тако што би се предвидело да се

⁵ Чл. 129 и чл. 131-136 ЗПП

⁶ Нацрт закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку, доступан на сајту Министарства правде, <https://mpravde.gov.rs/obavestenje/33408/nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-parnicnom-postupku-1952021-godine.php>, датум посете: 21. 05. 2025.

⁷ Вид. чл. 34 Нацрта, који се односи на чл. 107, уз додавање ст. 3 ЗПП

⁸ Вид. чл. 32 Нацрта, који се односи на чл. 105, уз додавање ст. 3 ЗПП

⁹ Вид. чл. 34 Нацрта, који се односи на чл. 107, уз додавање ст. 4 ЗПП

¹⁰ Вид. чл. 34 Нацрта, који се односи на чл. 107, уз додавање ст. 5 ЗПП

¹¹ Вид. чл. 34 Нацрта, који се односи на чл. 107, уз додавање ст. 6 ЗПП

¹² Вид. чл. 87 Нацрта, који се односи на чл. 333, ст. 1 и 2 ЗПП

¹³ Вид. чл. 87 Нацрта, који се односи на чл. 333, ст. 4 ЗПП

достављање може вршити и електронски преко платформе е-Суда.¹⁴ Уз то, Нацртом се уређује могућност тонског или оптичког снимања рочишта, уколико су испуњени потребни технички услови,¹⁵ уз одређивање садржине снимка¹⁶ и допуштања да се тонски запис пренесе у писани облик као саставни део записника о спроведеном рочишту,¹⁷ али и уз признање права странкама на копију снимка, као и другим лицима ако за то имају оправдани интерес прописан судским пословником.¹⁸ Постојање аудио и/или видео записа о току рочишта може бити значајно за потребе израде записника или контроле (нпр. за потребе другостепеног суда који би разматрао жалбу).

Ове предложене новине у српском законодавству, у складу су са нормативним трендом у региону. Наиме, у Словенији је још 2008. године, а у Хрватској 2019. године допуњен национални ЗПП правилима о одржавању рочишта и извођењу доказа путем видео-конференције, уз касније законске и/или подзаконске интервенције које су се односиле на одређене техничке и организационе аспекте суђења на даљину, о чему ће бити више речи у упоредноправном прегледу. Иако поменути српски Нацрт још није усвојен, очекује се да ће ускоро доћи до нормативног уређења ове области, будући да је потреба за дигитализацијом правосуђа уврштена и у Акциони план за Поглавље 23 (Правосуђе и основна права) у процесу придруживања ЕУ.

III УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА РОЧИШТА НА ДАЉИНУ

Могућност одржавања рочишта путем електронске аудио-визуелне везе постала је део процесних закона којима се регулише парнични поступак многих земаља, али са различитим приступима и резултатима у пракси. У наставку се даје преглед решења у појединим државама, са нагласком на Немачку, која је пример раног увођења видео-суђења, затим Аустрију (која је у време пандемије донела посебна правила, а касније их и трајно увела) и земље региона (Хрватску и Словенију). Ова упоредноправна искуства откривају предности, али и отпоре и тешкоће, у широј примени института рочишта на даљину у парничном поступку.

А. Немачка

Савезна Република Немачка је једна од првих европских земаља која је законски омогућила одржавање рочишта путем видео-конференцијске везе у грађанским споровима. Могућност вођења парничног поступка путем видео-конференцијске везе по први пут је уведена реформом немачког Закона којим

¹⁴ Вид. чл. 38 Нацрта, који се односи на чл. 129 ЗПП

¹⁵ Вид. чл. 35 Нацрта који се односи на чл. 119, ст. 1 ЗПП

¹⁶ Вид. чл. 35 Нацрта који се односи на чл. 119, ст. 2 ЗПП

¹⁷ Вид. чл. 36 Нацрта који се односи на чл. 121, ст. 1 ЗПП

¹⁸ Вид. чл. 35 Нацрта који се односи на чл. 119, ст. 3 ЗПП

је регулисан парнични поступак (*Zivilprozessordnung* – немачки ZPO)¹⁹ 2001. године. Одредбом члана 128а ZPO, која је ступила на снагу 1. јануара 2002, прописано је да суд може, уз сагласност странака и на њихов захтев, дозволити да се усмена расправа одржи тако што ће се странке, пуномоћници и други учесници налазити на другом месту током усмене расправе, одакле ће предузимати процесне радње, уз истовремени пренос слике и звука у судницу. Ова новина била је део шире реформе парничног поступка усмерене ка дигитализацији правосуђа. Ипак, у пракси су рочишта у првој деценији примене остала изузетно ретка услед техничких недостатака (неадекватна опрема и умреженост), као и рестриктивне нормативе (одлука је у дискрецији судије и против ње није допуштена посебна жалба, а рочишта се не снимају).²⁰

У другој етапи реформе парничног законодавства 2013. године, када је донет Закон о подстицању коришћења видео-конференцијске технике у судским и тужилачким поступцима, члан 128а ZPO је новелиран са циљем да се олакша одржавање рочишта на даљину. Укинута је дотадашњи услов сагласности обе странке, а суду је изричито омогућено да и по службеној дужности, а не само на предлог странака, дозволи одржавање рочишта путем видео-конференцијске везе. С обзиром на то да место одржавања рочишта формално остаје судница²¹ где судско веће седи, након што суд донесе решење којим одобрава видео-рочиште, странке и даље имају право да се појаве лично у судници ако то желе.²² Ове законодавне измене су имале за циљ да омогуће флексибилнију и ширу примену института рочишта на даљину.²³ Супротно тежњама, немачки судови су и даље ретко заказивали рочишта на даљину, како

¹⁹ Deutschland Zivilprozessordnung, In der Fassung der Bekanntmachung vom 05. 12. 2005 (BGBl. I S. 3202, ber. 2006 I S. 431, 2007 S. 1781) zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. 10. 2024 (BGBl. I S. 328) m.W.v. 31. 10. 2024, Stand: 01. 04. 2025 aufgrund Gesetzes vom 07. 10. 2024 (BGBl. I S. 302).

²⁰ C. Christian Müller, B. Roßbach, *Videoverhandlung – eine Reform ohne Wirkung*, Legal Tribune Online, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/videoverhandlung-justiz-gerichte-anwaelte-128a-zpo-masseverfahren-digitalisierung>, датум посете: 25. 09. 2025.

²¹ У смислу чл. 219 ст.1 немачког ZPO

²² Из образложења Закона из 2013. године следи да суд не може спречити странке и њихове заступнике да се појаве у судници, чак и када је одобрено одржавање рочишта на даљину. Вид. R. Köbler, *Digitale gerichtliche Verhandlungen nach § 128a ZPO Dornröschen könnte eine Kur vertragen*, E-Zeitschrift für Wirtschaftsrecht & Digitalisierung, <https://lrz.legal.de/lrz/digitale-gerichtliche-verhandlungen-nach-128a-zpo>, датум посете: 25. 09. 2025.

²³ M. Sehl, Bund und Länder einig über Reform, *Videoverhandlung unter Richtervorbehalt*, Legal Tribune Online, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/videoverhandlung-justiz-gerichte-digitalisierung-bmj-laender-128a-zpo>, 25. 09. 2025.

се чини, због резерви у правној заједници према промени традиционалног начина вођења расправа.²⁴

До 2020. године рочишта на даљину у Немачкој била су више изузетак него правило, иако су судови електронски и технолошки били адекватно опремљени.²⁵ Тек је избијање пандемије *COVID-19* натерало судове да масовније примењују постојећу законску одредбу, па је у 2020. и 2021. години број рочишта одржаних путем видео-конференције нагло порастао.²⁶ Оваква пракса била је потврда утиска да су норме биле примењиве, техника у довољној мери доступна, а да је главна кочница био конзервативан став појединих или чак већине судија и адвоката који су у међувремену променили навике, али и став о одржавању рочишта на даљину.

Након пандемије, у Немачкој су сазреле иницијативе за реформу члана 128а *ZPO* како би се прошириле могућности одржавања рочишта на даљину.²⁷ То је резултирало усвајањем Закона о подстицању употребе видео-конференцијске технике у грађанском правосуђу,²⁸ који је ступио на правну снагу у јулу 2024. године. Члан 128а *ZPO* садржински је измењен тако да је њиме сада одређено да се усмене расправе могу одржати путем видео-рочишта

²⁴ Овакав конзервативни приступ описала је и једна судија: „Ове одредбе су све до почетка пандемије вируса корона остале у сенци практичне примене.“ I. Biallaß, *B. Reform der Videoverhandlung in der Zivil- und Fachgerichtsbarkeit*, *Anwaltspraxis Magazin*, <https://anwaltspraxis-magazin.de/fachbeitraege/elektronischer-rechtsverkehr/2023/02/23/b-reform-der-videoverhandlung-in-der-zivil-und-fachgerichtsbarkeit/#:~:text=Diese%20Vorschriften%20fristeten%20bis%20zum,Szenarien%20auch%20weiterhin%20als%20sinnvoll>, датум посете: 25. 09. 2025.

²⁵ Правосудне власти савезних покрајина уложили су значајне напоре да у кратком року обезбеде техничке предуслове за овакав вид суђења. У неким покрајинама дигитализација је започета чак и пре пандемије – нпр. у Баварској су још од 2018. набављени преносиви видео-конференцијски системи за судове. *Videokonferenzen nach § 128a ZPO, Bayerns Gerichte ver-handeln zunehmend digital*, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/verhandlungen-per-videokonferenz-an-bayerns-gerichten-2022-128a-zpo#:~:text=Eisenreich%20lobte%20die%20gro%C3%9Ffe%20Bereitschaft,Zur%C3%BCckhaltung%20in%20der%20Anwaltschaft%20entgegenzuwirken>, датум посете: 26. 09. 2025.

²⁶ *Ibid.* Са избијањем *COVID-19*, процес техничког оспособљавања је додатно убрзан, многе судије су добиле одговарајуће лиценце и опрему, а већ је средином 2020. године евидентирано око 435 судских сала у Немачкој опремљених за видео-конференције. S. Heetkamp, C. Schlicht, M. Schuh, *Videokonferenztechnik, Das Portal videoverhandlung.de schafft Transparenz*, <https://anwaltsblatt.anwaltverein.de/de/themen/kanzlei-praxis/videoverhandlung-de-schafft-transparenz#:~:text=%C3%B6ffentlich%20zug%C3%A4nglichen%20Quellen%20%E2%80%93%20soweit,Videokonferenztechnik%20nur%20f%C3%BCr%20dieses%20Gericht>, датум посете: 26. 09. 2025.

²⁷ Б. Бабовић Вуксановић, *Дигитална трансформација и грађански судски поступак у Републици Србији*, Службени Гласник, Београд, 2025, 99.

²⁸ *Gesetz zur Förderung des Einsatzes von Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit und den Fachgerichtsbarkeiten*, од 15. 07. 2024.

у за то погодним случајевима и ако су доступни (стоје на располагању, *prim. aut.*) одговарајући капацитети (став 1). Дакле, законодавац је желео да истакне да је видео-рочиште пожељно кад год то околности дозвољавају. Још важније, прописано је да се рочиште сматра видео-рочиштем ако у њему најмање један учесник, странка (умешач, заступник, пуномоћник, адвокат) или члан суда, учествује путем аудио и видео преноса. То практично значи да су могуће хибридне расправе, где нпр. тужилац и судија седе у судници, а тужени и један сведок се прикључују путем видео-конференцијског линка.

Према важећем ЗПО, председник већа (у погодним случајевима и уз одговарајуће капацитете) може да по захтеву дозволи или по службеној дужности одреди на усменој расправи учешће путем аудио и видео преноса за једног, више или за све учеснике поступка, с тим што незадовољна странка (или други учесник) има право да у року од две недеље уложи приговор на такву одлуку, о чему ће је суд поучити.²⁹ У случају када је суд одредио одржавање рочишта на даљину, а странка је изјавила благовремени и потпун приговор, председник већа ће опозвати одлуку о одређивању видео-рочишта за ту странку (односно за све оне који су истакли приговор), док ће странкама (и другим учесницима) који нису поднели приговор дозволити да учествују путем видео и аудио преноса.³⁰ Уколико странка или други учесник у поступку буде захтевао учешће путем видео-конференцијске везе, суд ће о томе одлучити имајући у виду конкретне околности. Законом се прописује и да се одбијање захтева странке за учешће путем аудио и видео преноса мора укратко образложити.³¹

Неке процесне ситуације које су раније биле предмет тумачења или различитих предлога (услов „присуства већа у судници“ и др.) сада су такође нормативно јасно уређене. Председник већа је дужан да, чак и када се рочиште одвија путем видео-конференцијске везе, руководи расправом из суднице у згради суда (чиме се истиче симболички значај суднице као места суђења). Изузетно, другим члановима већа може бити дозвољено да се прикључе путем видео-везе ако за то постоје оправдани разлози.³² Иако је било предлога да се уведу потпуно виртуелна видео-рочишта у грађанским судским поступцима, у којима председник већа више не би био физички присутан у судници и могао би, на пример, да води рочиште из своје кућне канцеларије,³³ овакви предлози нису коначно прихваћени и садржани у последњој Новели ЗПО. Да би се обезбедио јавни приступ рочиштима на даљину, таква видео-рочишта такође морају бити

²⁹ Чл. 128а, ст. 2, немачког ЗПО

³⁰ Чл. 128а, ст. 4, немачког ЗПО

³¹ Чл. 128а, ст. 3, немачког ЗПО

³² Чл. 128а, ст. 5, немачког ЗПО

³³ Deutscher Bundestag, Videokonferenztechnik in der Zivilgerichtsbarkeit, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw38-de-videokonferenztechnik-965066#:~:text=Der%20Bundestag%20hat%20am%20Freitag,daf%C3%BCr%20und%20144%20dagegen%20gestimmt.#:~:text=Anfertigung%20des%20Protokolls%20%C3%BCber%20die,2023>, датум посете: 26. 09. 2025.

емитована уживо (у реалном времену, истовременим преносом слике и тона) у јавно доступној просторији унутар зграде суда. Коначно, снимање тока видеорочишта од стране учесника или трећих лица изричито је забрањено и суд је дужан да упозори присутне на почетку суђења на ту забрану.³⁴ Насупрот ранијем решењу (према коме се рочиште на даљину није снимало), сада је изричито допуштено да суд службено сними видео-рочиште у целини или делимично у сврху вођења записника, што је у складу са допунама члана 160а ZPO, при чему странке морају бити обавештене о почетку и крају снимања.³⁵ На крају, примећујемо да законом и даље нису предвиђене посебне жалбе против различитих решења која се могу донети у складу са одредбама из члана 128а ZPO (осим наведеног приговора), што се може разумети као чување флексибилности поступка у контексту афирмације одржавања рочишта на даљину.

Реформа немачког парничног процесног закона додатно је хармонизовала процес дигитализације правосуђа са захтевима правичности, а у прилог томе може се истаћи да странка која нема услове да учествује у одржавању рочишта на даљину може лично доћи у судницу, што гарантује право приступа суду. И поред ове реформе, стручна јавност у Немачкој дели мишљење да ће стварна примена зависити од спремности судија да промене навике. Закон је и даље оставио дискреционо право судији да оцени да ли је случај „погодан“ и да ли суд има „одговарајуће капацитете“ за одржавање рочишта на даљину. Критичари истичу да је оваква формулација крајње опрезна, и да оставља простор да се практично свако суђење може прогласити непогодним или се увек може оправдати да нема техничких услова, па да се одбије видеорочиште.³⁶ На тај начин реформисаним чланом 128а, по оцени појединих аутора, законодавац више шаље сигнал о важности дигитализације, него што гарантује њену реализацију.³⁷ Ипак, чини се да је отклоњена кључна препрека, нужност пристанка обе стране, што ће омогућити да проактивнија странка (често адвокати то траже ради уштеде времена) иницира видео-рочиште, а судија ће морати барем да образложи евентуално одбијање.

Б. Аустрија

У аустријском парничном процесном праву, које представља пример поступне и опрезне дигитализације,³⁸ постојала је ограничена нормативна основа за коришћење аудио и визуелних средстава комуникације током суђења и пре пандемије. У члану 277. аустријског Закона којим је регулисан парнични

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Чл. 128а, ст. 6, немачког ZPO

³⁶ С. Christian Müller, В. Roßbach, *op.cit.*

³⁷ С. Christian Müller, В. Roßbach, *op.cit.*, I. Biallaß, В. *op.cit.*

³⁸ Б. Бабовић Вуксановић, *op.cit.*, 101.

поступак (*Zivilprozessordnung* – аустријски ZPO)³⁹ прописано је да ће суд, у зависности од техничких могућности, спровести непосредно извођење доказа коришћењем техничке опреме за пренос речи и слике уместо испитивања од стране замољеног судије, осим ако испитивање од стране именованог или замољеног судије није сврсисходније са становишта економичности поступка или је неопходно из посебних разлога. Међутим, до 2020. године аустријским ZPO није била предвиђена могућност да се рочиште одржи без физичког присуства странака.

Како је пандемија *COVID-19* наметнула нужност да се суђења одржавају без физичког контакта или уз минималан непосредан контакт учесника парничног поступка, тако је Аустрија 2020. године донела посебан привремени закон *COVID-19 Justiz-Begleitgesetz* (праћећи закон уз *COVID-19* у области правосуђа).⁴⁰ Тим Законом је по први пут уведена могућност да се одржавање рочишта или вођење усменог поступка у грађанским судским поступцима изврше и без физичког присуства странака, коришћењем одговарајућих техничких средстава комуникације, уз услов да је то апсолутно неопходно.⁴¹ Ова привремена мера, уз накнадне продужетке, омогућила је аустријским судовима да одржавају суђења путем видео-конференцијске везе. С обзиром на претходна позитивна практична искуства, а након смањења интензитета пандемије, аустријски законодавац одлучио је да трајно интегрише могућност одржавања рочишта на даљину у свој парнични поступак, па су 2023. године усвојене и ступиле на снагу измене аустријског ZPO.⁴²

Према члану 132а важећег аустријског ZPO, суд може одржати рочиште без личног присуства странака, њихових заступника или других лица која учествују у рочишту, користећи одговарајућа техничка средства комуникације за аудио и видео пренос. Могућност одређивања и одржавања рочишта на даљину је условљена процесном економijом, постојањем техничких услова за спровођење самог рочишта и сагласношћу странака. Услов сагласности се сматра испуњеним када га странке дају изричито или прећутно, тј. уколико у разумном року не истакну приговор поводом одлуке суда о заказаном рочишту на даљину. Суд може донети одлуку о одржавању рочишта на даљину и на основу предлога странака (што је изричито прописано Законом).⁴³ У Закону је посебно издвојена могућност саслушања вештака путем видео-конференцијске

³⁹ Bundesgesetz vom 1. August 1895 über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten – Zivilprozessordnung.

⁴⁰ Bundesgesetz betreffend Begleitmaßnahmen zu COVID-19 in der Justiz (1. COVID-19-Justiz-Begleitgesetz), BGBl. I Nr. 16/2020.

⁴¹ https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2020_I_16/BGBLA_2020_I_16.html, датум посете: 10. 10. 2025.

⁴² Zivilverfahrens-Novelle 2023, BGBl I Nr. 77/2023

⁴³ Вид. чл. 132а, ст. 1 аустријског ZPO

везе, али и могућност саслушања странака и „информисаних учесника“⁴⁴ на припремном рочишту и без испуњавања посебних услова.

Након скоро четири године од увођења првих ванредних мера, аустријско правосуђе је нормативно и технички припремило оквир за одржавање рочишта на даљину као дела редовног поступка. Иако ће у пракси ова могућност остати резервисана за изузетне ситуације и сагласне странке, успостављен је важан правни основ који омогућава флексибилније и модерније вођење поступака.

В. Хрватска

Грађанско правосуђе у Републици Хрватској прошло је кроз значајну дигиталну трансформацију последњих година. Још су изменама и допунама Закона о парничном поступку⁴⁵ из 2019.⁴⁶ године започети кораци ка дигитализацији парничног поступка тако што је, најпре, предвиђена могућност да суд одлучи да се одржи рочиште ван судске зграде, када установи да је то нужно или да ће се на тај начин уштедети у времену или трошковима поступка.⁴⁷ Затим, предвиђено је да суд може да одреди да се рочиште одржи на даљину, уз коришћење одговарајућих аудио-визуелних уређаја, или да се на тај начин изведе поједини доказ.⁴⁸ Против решења суда о одржавању рочишта ван судске зграде, рочишта на даљину или извођењу доказа није допуштена жалба.⁴⁹ Дакле, хрватским законом је и пре пандемије уведен институт рочишта на даљину, при чему се касније, Новелом ЗПП из 2022. године⁵⁰ даље мењају прописи који су, између осталих, имали за циљ да омогуће саму реализацију суђења на даљину. Сходно томе, одредбама ЗПП је предвиђено да се рочишта пред судом тонски снимају, при чему ће снимак бити доступан

⁴⁴ У складу са чл. 258, ст. 2 аустријског ЗПО

⁴⁵ *Zakon o parničnom postupku Republike Hrvatske, Službeni list SFRJ*, br. 4/1977, 36/1977, 36/1980, 6/1980, 69/1982, 43/1982, 58/1984, 74/1987, 57/1989, 20/1990, 27/1990, 35/1991, *Narodne novine*, br. 53/1991, 91/1992, 112/1999, 129/2000, 88/2001, 117/2003, 88/2005, 2/2007, 96/2008, 84/2008, 123/2008, 57/2011, 25/2013, 89/2014, 70/2019, 80/2022, 114/2022, 155/2023, 146/2025, хрватски ЗПП.

⁴⁶ Хрватски Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку (*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku*), који је Хрватски сабор донео на седници 12. јула 2019. године. Вид. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1447.html, датум посете: 20. 10. 2025.

⁴⁷ Чл. 12 хрватског Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку који се односи на члан 115. хрватског ЗПП, ст. 2.

⁴⁸ Чл. 12 хрватског Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку (2019) који се односи на члан 115. хрватског ЗПП, ст. 3.

⁴⁹ Чл. 12 хрватског Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку који се односи на члан 115. хрватског ЗПП, ст. 4.

⁵⁰ Новела (*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku*), коју је Хрватски сабор донео на седници 1. јула 2022. године. Вид. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_07_80_1170.html, датум посете: 20. 10. 2025.

странкама у електронском облику путем информационог система, односно на други одговарајући начин (ако странка није укључена у информациони систем).⁵¹ Исте године донет је и подзаконски акт, Правилник о одржавању рочишта на даљину, којим је прецизније прописан начин одржавања ових рочишта и извођења појединих доказа уз коришћење одговарајућих аудио-визуелних уређаја и технолошких платформи за комуникацију на даљину.⁵² Правилником је одређено значење појма „рочишта на даљину“ и др., прописана је техничка процедура позивања на рочиште и припреме рочишта на даљину, предвиђени су услови места приступања рочишту⁵³ и др. С обзиром на то да су на овај начин отклоњене и предупређене техничке препреке, те да је осигурано да се рочишта сигурно и практично одвијају у виртуелном окружењу,⁵⁴ хрватски судови су почели исте године да заказују поједина рочишта на даљину, користећи платформу *Microsoft Teams*, уз достављање линкова странама преко система *e-Комуникација*.⁵⁵

Према важећем хрватском ЗПП, суд може да одлучи о одржавању рочишта или извођењу појединог доказа на даљину након што о томе прибави изјашњења („очитовања“)⁵⁶ странака и других лица која би требало да учествују на рочишту које ће се одржати на даљину.⁵⁷ Суд који води поступак може прибавити изјашњења странака и учесника телефоном, електронским путем или на други одговарајући начин, при чему ће ако о томе не постоји писани доказ бити обавезан да састави службену белешку.⁵⁸

Хрватска је, како се чини из анализе релевантних одредаба, омогућила одржавање рочишта на даљину уз широка дискрециона овлашћења поступајућег судије у погледу доношења одлуке, без прописивања услова

⁵¹ Чл. 16 хрватског Закона о изменама и допунама Закона о парничном поступку (2022) који се односи на члан 12ба хрватског ЗПП, ст. 1 и 3.

⁵² Чл. 1 хрватског Правилника о одржавању рочишта на даљину. *Pravilnik o održavanju ročišta na daljinu*, *Narodne novine*, br. 154/2022. Вид. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_12_154_2411.html, датум посете: 20. 10. 2025.

⁵³ Вид. чл. 5-9 хрватског Правилника о одржавању рочишта на даљину.

⁵⁴ А. Uzelac, *Zakon o parničnom postupku na putu prema novoj paradigmi?*, у: *Modernizacija parničnog procesnog prava* (ur. J. Barbić), Zagreb, 2023, 133.

⁵⁵ N. Frankić, I. Belaj, *Komunikacija na daljinu sa sudovima u Republici Hrvatskoj*, *Skei-međunarodni interdisciplinarni časopis* br. 1/4, 2023, 120.

⁵⁶ Хрватску реч „очитовање“ не бисмо свакако могли да преведемо као „сагласност“, зато што се и у самом хрватском ЗПП за термин сагласност користи „сугласност“. Из тога можемо закључити да је хрватски законодавац желео да услови одржавање рочишта на даљину сагласношћу обе странке, то би изричито и навео. Појам „очитовање“ може се у овом контексту превести као: изјашњење, изјава воље, мишљење, став и др.

⁵⁷ Чл. 115, ст. 5 хрватског ЗПП

⁵⁸ Чл. 6, ст. 1 хрватског Правилника о одржавању рочишта на даљину

сагласности странака.⁵⁹ Суђење на даљину се у хрватском парничном поступку може одвијати уз нормативно покриће и развијену електронску платформу која подржава читав процес: од подношења поднесака до одржавања расправе, комуникација и кореспонденција се могу одвијати електронским путем. Као што смо уочили, једна специфичност хрватског решења је то што се тонски снимци рочишта учитавају у систем *e-Комуникација* и доступни су странкама одмах након рочишта,⁶⁰ што повећава транспарентност и омогућава проверу шта је тачно речено приликом излагања и саслушања (ово је значајно јер видеорочишта отежавају судији паралелно вођење рочишта и диктирање записника који би записничар требало ручно да откуца).

Г. Словенија

Правни систем Словеније представља један од развијенијих примера нормативне регулације одржавања судских рочишта на даљину у региону. За разлику од појединих правних система који су ову могућност уводили *ad hoc*, преваходно као реакцију на пандемију *COVID-19*, словеначки законодавац је приступио релативно систематичном уређењу овог института, кроз измене процесних закона и доношење посебних подзаконских аката. У словеначки Закон о парничном поступку,⁶¹ који је нормативно уређен по угледу на немачки *ZPO*,⁶² још 2008. године изменама и допунама закона⁶³ унете су одредбе (члан 114а) којима се предвиђају могућност одржавања рочишта и извођења доказа путем видео-конференције. Према тој одредби, суд може дозволити да се странке и њихови заступници налазе на другом месту током рочишта и да са тог места обављају процесне радње, ако је обезбеђен аудио и видео пренос са места где се рочиште одржава до места где се налазе странке и њихови заступници и обрнуто, а све уз сагласност странака.⁶⁴ Под истим условима, суд може одлучити да изведе доказе на даљину, увидом, испитивањем странака и сведока и доказе вештака.⁶⁵ Против одлуке суда о

⁵⁹ Б. Бабовић Вуксановић, *Рочишта на даљину у парничном поступку*, Анали Правног факултета Универзитета у Београду бр. 2, 2022, 539.

⁶⁰ Чл. 126а хрватског ЗПП

⁶¹ *Zakon o pravdnem postopku (ZPP), Uradni list RS*, št. 73/07 – uradno prečišćeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 – ZDeb in 92/24 – odl. US.

⁶² К. Zahrastnik, D. Baghrizabehi, *Videoconferencing in times of the pandemic and beyond: addressing open issues of videoconferencing in cross-border civil proceedings in the EU*, *Balkan Social Science Review*, бр. 19, јун 2022, 50.

⁶³ *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (ZPP-D), Uradni list RS*, št. 45/08, Закон о изменама и допунама Закона о парничном поступку, од 05. 05. 2008.

⁶⁴ Чл. 114а, ст. 1 словеначког ЗПП

⁶⁵ Чл. 114а, ст. 2 словеначког ЗПП

одржавању рочишта на даљину или извођења доказа на даљину није дозвољено изјавити жалбу.⁶⁶ Овим законским одредбама је нормативно уведен институт „рочишта на даљину” у словеначко парнично право, али је истовремено и условљен сагласношћу обе странке. У пракси су, међутим, таква видео-конференцијска рочишта у годинама након Новеле словеначког ЗПП била ретка, с обзиром на то да су саме странке ретко прибегавале тој могућности. И пре Новеле је постојала одредба, која, и сада важећа, допушта суду да одлучи да се рочиште одржи ван зграде суда, ако утврди да је то неопходно или да би се тиме уштедели време или трошкови поступка, при чему против такве одлуке није дозвољена жалба.⁶⁷ Поводом случаја из 2019. године пред Вишим судом у Љубљани потврђено је да без сагласности туженог није било основа да првостепени суд спроведе саслушање тужиле путем видео-конференције, односно изостанак пристанка друге стране чинио је одржавање рочишта на даљину немогућим, осим ако би противљење било оцењено као злоупотреба процесних права, што овде није био случај.⁶⁸ Из овога бисмо могли да закључимо, да суд ипак има дискреционо овлашћење да изврши процену свих услова и околности од значаја за одређивање рочишта на даљину, с обзиром да је дужан да води рачуна о праву на правично суђење и равноправност странака у поступку. Према ЗПП, у циљу обезбеђења безбедности и квалитета суђења на даљину, предвиђено је да судија, односно председник већа може наложити аудио или аудио-визуелни снимак целог рочишта или дела рочишта, о чему је дужан да обавести странке и друге учеснике на рочишту.⁶⁹ Законом су предвиђене обавезна садржина снимка (подаци), обавеза сачињавања преписа снимка и чувања у информационом систему суда.⁷⁰

Поред ЗПП, појединим подзаконским актима доцније су уређени технички и организациони аспекти одржавања рочишта на даљину и других процесних новина које су настале као резултат дигитализације словеначког парничног поступка. Тако су, Правилником о електронском пословању у парничном и кривичном поступку⁷¹ прописани услови за електронско подношење поднесака

⁶⁶ Чл. 114а, ст. 3 словеначког ЗПП

⁶⁷ Чл. 114, ст. 2 словеначког ЗПП

⁶⁸ Одлука Вишег суда у Љубљани, грађанско одељење, бр. VSL00032442, 11. 03. 2020., ст. 6 Образложења, https://www.sodnapraks.si/?q=*%26_submit=i%25A1%25C4%25D8Di&database%25BIESP%25D=IESP&id=2015081111439283#:~:text=6,%25C4%258Desar%20to%25C5%25BEencu%20tudi%20ni%20izreklo, датум посете: 20. 10. 2025.

⁶⁹ Чл. 125а, ст. 1 словеначког ЗПП

⁷⁰ Чл. 125а, ст. 2-5 словеначког ЗПП

⁷¹ *Pravilnik o elektronskem poslovanju v civilnih sodnih postopkih in v kazenskem postopku, Uradni list RS*, št. 158/20 in 28/23. Овај Правилник ја значајан као подзаконски акт којим се уређује електронско пословање судова у парничним и кривичним поступцима (електронско подношење поднесака, електронска достава, технички услови ИКТ система, и др). Иако не уређује експлицитно рочиште на даљину као процесни институт, овај Правилник је од суштинског значаја јер обезбеђује нормативну

одговарајућом техничком опремом. Овакав режим омогућио је да се прекину застоји у раду судова, уз истовремено придржавање епидемиолошких мера. Важно је напоменути да формални законски услов, који се огледа у сагласности странака за одржавање рочишта на даљину, није укинут ни током пандемије. У пракси се, ипак, очекивало од странака да покажу процесну лојалност и дају пристанак како би се суђења одвијала без одлагања. Словеначка судска власт је указала да неосновано противљење видео-конференцијском саслушању у условима пандемије може представљати злоупотребу процесних права услед свесног одуговлачења поступка.⁷⁶ И након престанка ванредних мера, могућност одржавања рочишта путем видео-везе остала је трајно доступна у словеначком правном оквиру, као једна од опција у редовном парничном поступку. Ипак, примена зависи од воље странака и техничке опремљености суда. Према доступним извештајима, након 2020. године бележи се нешто чешћа употреба овог института него раније, али и даље знатно ређе него што је то случај са класичним усменим суђењима уз физичко присуство у судници.⁷⁷ У настојању да се искуства из пандемије валоризују, а како би се судови у Словенији подстакли да користе електронску комуникацију приликом целокупног процеса суђења кад год је то целисходно, обезбеђена је техничка, институционална и финансијска подршка државних органа (укључујући министарство надлежно за правосуђе), што је добар пример иницијативе и сарадње у процесу дигитализације поступка која ће уследити и код нас у Србији.

IV ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Рочишта на даљину, односно суђења одржана путем видео-конференцијске везе, одавно нису пука теоријска замисао, већ доступна могућност у све већем броју европских правних система. Пандемија *COVID-19* деловала је као катализатор ове промене, приморавши судове широм Европе, па и света, да испробају моделе рада који пре тога нису били уобичајени за грађанске судске поступке. Након две до три године интензивне примене, стекла су се значајна искуства која показују да видео-суђења могу успешно да замене класична у многим случајевима, али и да она нису погодна за сваку материјалноправну и процесноправну ситуацију, као и

⁷⁶ „Уколико би суд првог степена проценио да се тужени противи извођењу доказа испитивањем тужиоца путем видео-конференције без основаних разлога, могао би казнити туженог за злоупотребу права.“ Одлука Вишег суда у Љубљани, грађанско одељење, бр. VSL00032442, 11. 03. 2020., ст. 6 Образложења.

⁷⁷ [https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-digital-litigation/slovenia#:~:text=Subject%20to%20consent%20by%20the,videoconference%20hearings%20rarely%20take%20place](https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-digital-litigation/slovenia#:~:text=Subject%20to%20consent%20by%20the,videoconference%20hearings%20rarely%20take%20place, датум посете: 21. 10. 2025.), датум посете: 21. 10. 2025.

да носе одређене ризике по процесна права странака и других учесника у поступку ако се не спроведу на законит, правилан и правичан начин.

На националном плану, чини се да Република Србија у оквирима постојећег законодавства има минималне предуслове (могућност саслушања сведока и странака на даљину), али нема свеобухватну правну регулативу института рочишта на даљину. Такав недостатак оставља правну празнину која може довести до правне несигурности и неуједначене праксе у случајевима коришћења конференцијске везе, као и уређаја за тонско или оптичко снимање. Стога је неопходно што пре изменити и допунити Закон о парничном поступку одредбама којима ће се детаљно и прецизно дефинисати услови и начин одржавања рочишта на даљину, у складу⁷⁸ са смерницама Европске комисије за ефикасност правосуђа,⁷⁹ Европском конвенцијом о људским правима,⁸⁰ релевантном праксом Европског суда за људска права и по угледу на најбоља (и за наше парнично процесно законодавство најадекватнија) упоредноправна решења, како би приликом дигитализације правосуђа било гарантовано право на правично суђење и сва друга кључна процесна права странака и других учесника парничног поступка.

У раду приказана упоредноправна анализа пружила је корисне смернице. Немачки *ZPO* представља први и најразвијенији пример законског уређења могућности и услова за одржавање рочишта на даљину у парничном поступку. Њега следи словеначки законодавац, који је први у нашем региону у свој ЗПП увео предметне одредбе и касније их допуњавао законским и

⁷⁸ О овоме вид. више у Ј. Чановић Спасојевић, *Одржавање рочишта на даљину у парничном поступку – нормативни оквир Републике Србије и међународни стандарди*, прихваћено за објављивање у: Зборник радова Правног факултета Универзитета у Крагујевцу (ур. Д. Вујисић), књ. 1, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2025.

⁷⁹ Европска комисија за ефикасност правосуђа (СЕПЕЈ) при Савету Европе (СЕ) донела је 2021. године посебне *Смернице о одржавању видео-конференција у судским поступцима*, које представљају скуп препорука судовима држава које су чланице СЕ како да на правилан начин интегришу видео конференцијску технологију у правосудне поступке (и одржавају рочишта на даљину) ефикасно и уз поштовање права на правично суђење. Вид. European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Guidelines on videoconferencing in judicial proceedings*, Document adopted by the CEPEJ at its 36th plenary meeting (16 and 17 June 2021), Council of Europe. Вид. и European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *Guide on the use and development of remote hearings (This Guide complements the CEPEJ Guidelines on videoconferencing in judicial proceedings)*, Adopted at the 44th plenary meeting of the CEPEJ, Strasbourg, 4-5 June 2025.

⁸⁰ Вид. чл. 6 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Вид. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и додатних протокола бр. 11, 4, 6, 7, 12 и 13, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/05 - испр. и *Службени гласник РС - Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015.

подзаконским актима, у складу са правним последицама пандемије. Из немачког правног система је произашао пример да законско решење уведено чак пре више од 20 година може остати „мртво слово на папиру” без примене у судској пракси и без спремности и воље за коришћење корисних иновација и алата информационо комуникационих технологија у парничном и другим грађанским судским поступцима. Такође, немачки правни систем је и пример како се та баријера може превладати, пре свега иницијативама које су произашле из непријатних околности попут пандемије, али и из потребе да се резултати дигитализације користе у циљу ефикасности и економичности поступка. Из анализе аустријског и хрватског правног система уочава се значај привремених решења донетих за потребе глобалне кризе, која су потом преточена у трајне норме. Док се према немачком и хрватском закону којим се уређује парнични поступак не захтева, као услов, сагласност странака за одређивање рочишта на даљину, у словеначком и аустријском закону се задржао рестриктивнији приступ (услов изричитог или прећутног страначког консензуса у погледу одржавања рочишта на даљину).

Чини се да је за правосудни систем Србије доспео тренутак да искористи искуства других земаља и крене у активнију реформу, како законску, тако и практичну, која ће омогућити да наши судови у 21. веку суде ефикасније, али и да очувају поверење јавности у правосуђе. Рочишта на даљину свакако морају бити садржана у једном делу те реформе. Уз добро осмишљена правила *de lege ferenda*, адекватну техничку опремљеност и обуку, као и уз разумевање процесноправног положаја свих учесника парничног поступка, суђење путем видео-конференцијске везе може постати користан алат који по квалитету очувања процесних права парира класичном, традиционалном начину суђења. То на крају значи већу доступност правде за грађане, јер суд постаје „доступан једним кликом” када је то потребно и оправдано, уз очување свих вредности законитог и правичног поступка, које су темељ правне државе у којој се остварују владавина права и правна сигурност. Остваривање циљева дигитализације путем увођења нових института и модерних решења у парнични поступак, уз поштовање традиционалних парничних начела је могуће и достижно, само уз пажљиво креирање законских и подзаконских правила и њихове правилне, једнаке и доследне примене.

Jelena Čanović Spasojević*

REMOTE HEARINGS IN CIVIL LITIGATION – A NATIONAL AND COMPARATIVE LAW ANALYSIS

Summary

This paper examines the possibility of holding court hearings by means of video conferencing in civil litigation, with particular focus on the legal framework of the Republic of Serbia and comparative law solutions. The author analyzes the applicable provisions of the Serbian Civil Procedure Act and the accompanying regulations concerning the taking of evidence at a distance, pointing out that Serbian law still lacks a comprehensive and systematic regulation of remote hearings as a procedural institute. The paper presents experiences and solutions related to remote hearings in other jurisdictions, including Germany, which introduced the possibility of video hearings as early as 2002 and recently implemented further reforms in this area in 2024, as well as solutions found in the civil procedure legislation of Austria, Croatia, and Slovenia. Special attention is devoted to the analysis of important procedural and technical issues relevant to ensuring proper and lawful adjudication. Based on an assessment of existing challenges and future perspectives, the paper offers de lege ferenda proposals aimed at improving the national procedural framework and the information and communication technology (ICT) infrastructure, including the necessary amendments and supplements to the Civil Procedure Act and other related secondary legislation harmonized with it.

Key words: *remote hearing, civil litigation, video conferencing, Serbian Civil Procedure Act, comparative law.*

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

Рајко Раонић*
Олгица Раонић**

Прегледни научни чланак
УДК: 346.511(4-672EU)
DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.133R>

АГЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Рад примљен: 13. 06. 2024.
Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

*“Nothing is possible without men,
but nothing lasts without institutions.”*

Jean Monnet

Управно правна дјелатност и ширење обима послова из опсега управног дјеловања, захтјевало је истинску потребу за ширењем „скромног“ државног апарата. Као пандан државном апарату тј. јавноправним органима, појавиле су се по узору на амерички модел, самостална и независна „правна тијела“ у виду Агенција. Баи амерички модел „агентирања“ највише је утицао на развој агенција Европске уније. Као продужена рука између политике и јавне управе, агенције су се нашле у „сивој зони“ правног поднебља Европске уније. Многи правни теоретичари заговарају ову врсту „истурене“ јавне управе која помаже са растерећивањем већ сада „затрпане“ управе Европске уније, међутим предмет многобројних анализа јесте начин рада, функционисања, као и спровођење „правног еха“ - начела, на којима почива и сама Европска унија. Други разлог битности „европског агентирања“ почива у томе што су Европске агенције модели по којима и на којима почивају све друге агенције унутар сваке чланице понаособ. Важност је суштинска, правилна проијена и концептуализација води ка законитости и других агенција унутар самосталних правних оквира понаособ. Аутори у раду настоје да приближе значај и особеност јавних агенција Европске уније, почев од њиховог организацијског, правног и начелног дјеловања. Основна хипотеза рада да су „јавне агенције нужност и потреба, али осмишљене и контролисане на законит начин“ у раду ће се доказати и испоставити као тачна.

Кључне ријечи: јавне агенције, агенције Европске уније, агентирање, извршне агенције, независне агенције.

* Управни суд Црне Горе, rajkoraoanic@gmail.com.

** Управни суд Црне Горе, olgica.perunicic@gmail.com.

I УВОД

Развој агенција на тлу Европе траје скоро пола вијека, те се као један облик децентрализације показало да су агенције ЕУ дио институционалне структуре Европске уније. Ове агенције се могу широко дефинисати као: тела вођена европским јавним правом, које су институционално одвојене од институција ЕУ, које имају сопствени правни субјективитет, које уживају одређени степен административне и финансијске аутономије и које имају јасно одређене задатке.¹

Агенцификација извршне управе ЕУ је на тај начин постала основна карактеристика институционалне структуре ЕУ. Данас постоји тридесет и више децентрализованих агенција ЕУ, које помажу у спровођењу закона и политике ЕУ, пружају научне савете за оба законодавства и имплементацију, прикупљају информације, пружају посебне услуге, усвајају обавезујуће акте и испуњавају централне улоге у координацији националних власти.² Агенције су део процеса функционисања,

¹ Агенције су прије свега основане као одговор на растуће захтјеве за информацијама и координацијом у рангу Уније с циљем олакшавања рада Комисије у различитим подручјима дјеловања. Оне помажу институцијама Уније и националним властима у одређивању, припремању и оцјењивању посебних мјера у различитим подручјима политика. Другим ријечима, управо су агенције на себе преузеле цијели низ задатака Комисије, те су је тако ослободиле посебних управних послова и отвориле јој простор за интензивније бављење политичким питањима. Оне су неминовност данашње Европске управе. Д. Ђерђа, *Институционални устрој извршне и управне власти у Европској унији*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, 1991, в. 28, бр. 2, 2007, 1204. О агенцијама Европске уније, вид. више: М. Busuioc, *European Agencies, Law and practices of accountability*, OUP, 2013; Е. Chiti, *An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies*, *Common Market Law Review* 46 no. 5, 2009, 1395–1442; Е. Chiti, *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, *European Law Journal* 19 no. 1, 2013, 93–110; М. Busuioc, М. Groenleer, Ј. Trondal (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union, Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-making*, Manchester, Manchester University Press, 2012; М. Everson, С. Monda, Е. Vos (eds.), *European Agencies in between Institutions and Member States* Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, 2014, 3; М. Chamon, *EU Agencies, legal and Political Limits to the Transformation of the EU administration*, Oxford: OUP, 2016; М. Scholten, *The Political Accountability of EU and US Independent Regulatory Agencies*, Brill, Nijhoff Studies in European Union Law; М. Scholten, М. Luchtman, *Law Enforcement by EU Authorities*, Political and judicial accountability in shared enforcement, 2017.

² М. Рапајић, *Јавне агенције у управном систему Србије са краћим освртом на њихов положај у управном систему Европске уније*, у: *Право и мултидисциплинарност*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2019, 175; Суштинска потреба за појавом јавних агенција јесте жеља за географском диверзификацијом унутар саме ЕУ. М.

децентрализације унутар извршне власти ЕУ и функционишу у различитим пољима политике, као што су безбедност хране и ваздуха, лекови, животна средина, телекомуникације, превенција болести, гранична контрола, жигови и банкарство.³ Ради правилне имплементације и развоја ЕУ, последњих деценија истраживање агенцификације се углавном фокусирао на идентификацију и разумјевање агенције. Трондал и Егеберг су закључили: „агирање администрације ЕУ може се сматрати компромисом између функционалних потреба за снабдевањем више регулаторних капацитета на европском нивоу, с једне стране, и друго, невољност држава чланица да извршну власт пренесу на Европску комисију”.⁴ У традиционалном смислу студија ЕУ интеграција агенције јесу заправо компромиси између националних и регионалних интереса. С једне стране, државе чланице то схватају на начин да су дати одговарајући ефекти заједнички договореним политикама ЕУ (на законодавном нивоу), неке заједничке акције ЕУ у фази имплементације (тј. административна интеграција), док с друге стране, чланови се опиру стандардној опцији прописаној Уговорима ЕУ у том циљу, јер би по њима то захтевало проширење наднационалне Комисије.

Фокусирање на функционалне разлоге за прибјегавање агенцијама показује да чињеница да агенције ЕУ имају успостављења да би се обезбедила правилнија и уједначенија примена права ЕУ, значи да агенције ЕУ у суштини имају унутрашњу функцију-идеју.⁵

Barbato, *Europa von A bis Z*, Taschenbuch der europäischen Integration, in: Weidenfeld, Werner, Wessels, Wolfgang, 9, Auflage, Berlin.

³ Према професору Јовановићу у Европској Унији агенције добијају, као пренета, нека „ублажена“ регулаторна овлашћења од стране Европске комисије. З. Јовановић, *Јавне агенције као облик вршења послова државне управе у Републици Србији*, у: Правни систем Србије и стандарди Европске уније и Савјета Европе, Институт за правне и друштвене науке, 2009, 38. Према Рапајићу, послови јавних агенција су различити и могу се подијелити на изворне и повјерене. Осим тога, јавне агенције те послове могу вршити и кумулативно. На основу посебног закона и то актом о оснивању утврђени су конкретни послови сваке јавне агенције. Развојни, стручни и регулаторни послови представљају изворне послове јавних агенција. Актом о оснивању може се предвидјети да јавне агенције могу обављати и друге послове поред наведених изворних. М. Рапајић, *Јавне агенције у Србији са освртом на положај и делатност агенције за лиценцирање стечајних управника*, у: Садашњост и будућност Услужног права, Крагујевац, 2022, 704.

⁴ М. Egeberg, J. Trondal, *Researching European Union Agencies: What Have We Learnt (and Where Do We Go from Here)?*, JCMS 4, 2017, 675.

⁵ „Идеје без деловања не могу бити ефикасне, али агенција без идеја не може дати никакав правац за промену. Агенција је стога централна за одвијање процеса“. J. Joseph, A. E. Juncos, *Conceptual politics and resilience-at-work in the European Union*, Review of International Studies 50:2, 2024, 378.

II ОРГАНИЗАЦИЈА И ЗАДАЦИ

Сматра се да агенције ЕУ раде у „сивој зони“ између „чисте“ администрације и политике.⁶ Досадашња истраживања су показала да су агенције ЕУ постале више од регулаторних мрежа и арена за размјену информације о „најбољој пракси“. Дошло је до проширења задатака, тако да најдецентрализоване ЕУ агенције данас имају регулаторне функције, као што су усвајање (или припремање за Комисију) појединачних одлука, издавање смерница о примени права ЕУ на националном нивоу, ангажовање у решавању појединачних случајева од стране националних агенција и развој новог законодавства.⁷ Већина агенција ЕУ дели неке опште организационе карактеристике:⁸ организоване су на нивоу ЕУ, међутим, специјализована су тијела изван кључних институција Уније; имају ограничене мандате и формална овлашћења; воде их директор и управни одбор, типични службеник агенције је запослен на одређено или квази-привремено радно мјесто. Ипак, за агенције се обично каже да означавају организације јавног сектора које имају следеће карактеристике: 1) оне су тела јавног права; 2) структурно су раздвојене од језгра својих министарстава; 3) имају одређени капацитет за самостално доношење одлука у погледу менаџмента или политике; 4) формално су под барем неком контролом министара и министарства; 5) имају извесна очекивања континуитета током времена; и 6) они имају неке сопствене ресурсе (финансијске и кадровске).⁹ Главне функције управног одбора се претежно свode на одлучивање о буџету агенције, раду програма и именовање и разрешење извршног директора, након именовања кандидата од стране комисије. Управни одбори се обично састоје од већине представника држава

⁶ На популарност агенција баца сјенку тренутно стање демократског (не)управљања. A. Schik, *Agencies in search of principles*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1 IS.1, 2002.

⁷ Делегирање огромних овлашћења у квантитативном и квалитативном смислу и да брзином дјеловања може да мијења стварност, једна је од најупечатљивијих особености агенција Европске Уније. M. Scholten, M. Rijsbergen *The Limits of Agencification in the European Union*, German Law Journal Vol. 15 No. 07, 2014, 1224. Значајно за поље агенцијског дјеловања, како унутарњег тако и спољашњег, упоредити је и случај Европске централне банке. B. Braun, D. D. Carlo, S. Diessner, M. Düsterhöft, *Structure, Agency, and Structural Reform: The Case of the European Central Bank*, Cambridge University Press, 2024, 1-20.

⁸ Организациона структура, уствари може да обезбједи ограничено-рационалним актерима, механизам селекције у понашању приликом доношења одлука. D. Barbieri, N. Bellè, P. Fedele, E. Ongaro, *Determinants of Autonomy of European Union Agencies*, Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO, Cluj, 2009.

⁹ C. Pollitt, C. Talbot, J. Caulfield, A. Smullen, *Agencies, How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, 8-11; C. Talbot, *The Agency Idea, Sometimes Old, Sometimes New, Sometimes Borrowed, Sometimes Untrue*, In: C. Pollitt and C. Talbot (eds): *Unbundled Government, A Critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualization*, London, Routledge, 2004, 4-6.

чланица и неколико представника Комисије; повремено у пратњи Европског парламента (ЕП) и представника интересних група, а већина управних одбора агенција ЕУ броји између 20 и 50 делегата. Велики дио буџета агенција ЕУ се финансира из буџета ЕУ, а понекад са додатним доприносима који долазе од накнада и плаћања услуга, међутим неке агенције у потпуности или дјелимично зависе од прихода добијених од индустрије (накнаде). Дјелимично самофинансирајуће агенције су: Европска агенција за лекове (ЕМА), Европска агенција за хемикалије (ЕЦХА) и Европска ваздухопловна безбедносна агенција (ЕАСА); док су агенције које се потпуно самостално финансирају: Канцеларија за хармонизацију унутрашњих послова Маркет (ОХИМ), Канцеларија за биљне сорте заједнице (ЦПВО) и Преводиљачки центар за тела Европске уније (ЦдГ). У процени потреба агенција ЕУ, буџетске и кадровске процедуре дају Комисији веома важну улогу.

III ИЗВРШНЕ АГЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Уговор о Европској унији и уговор о функционисању Европске уније у организационом смислу за агенције користе називе „тела“, тј. „канцеларије“ Европске уније. Оснивачким уговорима нису дефинисане функције ових тијела, али ако се анализирају постојећа тијела Европске уније јасно произилази да оне настају са циљем примјене права и спровођења политика Европске уније, што значи да могу имати овлашћење приликом доношења обавезујућих одлука. Поменута тијела су дио управе Европске уније и након Лисабонског споразума одлуке ових тијела подлијежу контроли Суда правде Европске уније.

Извршне агенције Европске уније су правна лица чије је уређење предвиђено Регулативом Савјета,¹⁰ којом је утврђен статут за извршне агенције.¹¹ Регулативом Савјета регулисана су питања која се односе на: начин оснивања и престанка рада извршних агенција, границе и услови повјеравања управљања као и послови управе који подлијежу повјеравању, контрола рада извршних агенција, положај службеника и осталог особља извршних агенција, финансирање рада, отвореност рада и сарадња извршних агенција са осталим институцијама Европске уније. Спровођење програма Европске уније се финансира из средстава из општег буџета Европске уније, а Комисија је одговорна за имплементацију буџета и спровођење програма. До ефикаснијег

¹⁰ Статути свих извршних агенција дефинисани су истим правним оквиром и то Уредбом ЕЗ 58/2003. S. Andoura, P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, The European Policy Institutes Network, Working Paper No. 19, October 2008, 8.

¹¹ Вид. T. Koenig, *Managing Policy: Executive Agencies of the European Commission*, IHS Political Science Series Working Paper 146 September 2017; A. Kreher, *Agencies in the European Community - a Step towards Administrative Integration in Europe*, *Journal of European Public Policy* 4 (2), 1997, 225–245.

остваривања циљева програма Европске уније, доводи управо повјеравање одређених задатака управљања, а један од облика тог повјеравања се састоји у коришћењу капацитета извршних агенција. Постојање извршних агенција не ослобађа Комисију одговорности из Уговора о функционисању Европске уније, па Комисија мора одредити јасно дјелокруг сваке извршне агенције и одржавати контролу над њиховим радом и управљачким органима. Из овога произилази да је Комисија овлашћена да оснује, али и да укине извршну агенцију, док је чланом Регулative Савјета предвиђено да Комисија одређује и рок на који се оснива извршна агенција. Комисија када сматра да више нема потребе за услугама извршне агенције доноси одлуку о њеном укидању.

Повјеравање задатака управљања треба да остане у границама постављеним од стране институционалног система Уговора о Европској унији и о функционисању Европске уније,¹² што значи да задаци додјелени институцијама који захтјевају дискрециона овлашћења не могу бити повјерени. Повјеравање је предмет анализе трошкова и користи и обухвата анализу трошкова и користи, утицај на људске ресурсе, ефикасност и флексибилност у спровођењу повјерених послова, поједностављеност процедуре, потреба да се одржи одговарајући ниво знања унутар Комисије.

Комисија има овлашћења да повјери све или неке од извршних задатака за један или више програма Европске уније, осим као што смо претходно поменули, оних која захтјевају дискрециона овлашћења. Могу се повјерити следећи задаци: управљање свим или неким фазама пројекта, спровођење буџета, прикупљање или обрада података које се достављају Комисији и припрема препорука за Комисију. Комисија именује чланове управног одбора извршних агенција и директора. Особље извршне агенције обухвата: службенике Европске уније уступљене од стране институција као привремено запослених на одговорним позицијама у извршној агенцији, привремено особље регрутовано од стране извршне агенције и друге службенике које је извршна агенција регрутовала потписивањем обновљених уговора. Годишњи програм рада извршне агенције мора бити у складу са: буџетским одлукама, а буџет извршних агенција је намјењен за финансирање текућих трошкова. Постоји интерна и екстерна контрола рада Агенција. Комисија врши управни надзор над извршним агенцијама, али то не искључује могућност контроле од стране Суда правде. Свака извршна агенција мора да сарађује са службама Комисије надлежним за програме Европске уније, а јавност има приступ документима у посједу извршних агенција.

Постоји шест извршних агенција Европске уније: 1. Извршна агенција за образовање и аудиовизуелну политику и културу (ЕАЦЕА); 2. Европско

¹² Вид. Coman-Kund, *The role of EU Agencies in the Enlargement Process: The Case of the European Aviation Safety Agency*, 8 CYELP, 2012, 349-352; A. Ott, E. Vos, F. Coman-Kund, *EU agencies on the global scene: EU and international law perspectives*, in: *European Agencies in-between Institutions and Member States*, 2014, 94-100.

истраживачки савјет (ЕРЦ); 3. Извршна агенција за конкурентност и иновације (ЕАЦИ); 4. Извршна агенција за здравље и потрошаче (ЕАХЦ); 5. Извршна агенција за истраживање (РЕА); 6. Извршна агенција за трансевропске транспортне мреже (ТЕН-Н ЕА). Све претходно наведене извршне агенције имају и одређени период постојања.¹³

IV НЕЗАВИСНЕ АГЕНЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Независне агенције основане су са циљем обављања специфичних техничких и научних или управних послова Европске уније. Прве агенције су основане 1975. године¹⁴ и зову се „прве генерације“, док до ширења броја агенција долази 90-их година 20-ог вијека. Ове агенције су агенције „друге генерације“, док агенције основане последњих година се називају „агенцијама треће генерације“.¹⁵ Независне агенције су основане секундарним правом уније, утемељене су у члану 308 Уговора о европској заједници и имају властиту правну особност. Без обзира на велики број агенција, свака од њих понаособ је јединствена и одређена актом о њеном оснивању. Агенције доприносе већем степену децентрализације активности уније, посвећују више пажње пословима који су им повјерени.¹⁶ Интегрисањем различитих група остварује се олакшани дијалог на европском или међународном нивоу. Стога и не чуде многа истраживања спроведена у управноправној области тј. о утицају агенција у организационо-функционалном и правном смислу тековина које рефлектује Евроска унија.¹⁷ Овлашћења независних агенција су ограничена,

¹³ E. Ongaro, D. Barbieri, N. Bellé, P. Fedele, *European Union (EU) Agencies*, In book: *Government Agencies*, 2012, 400-410.

¹⁴ Вид. А. Муса: *Reforming the EU Agency Governance: More Control, Greater Accountability* НКЈУ – ССРА, год. 14 бр. 2, 2014, 322-325. Заправо, историјски моменат првих облика агенција је далеко старији и самим тим се колјевком за настанак „агенција“ сматра САД, који је ове „органе“ предвидио Уставом из 1787. године. Д. Милков, *Јавне Агенције у Србији - случајна грешка или лоша намера?* Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 3, 2014, 29.

¹⁵ О јачини структура ових три врсте вид. више: G. J. March, P. J., Olsen, *Rediscovering institutions*, Free Press: New York City, 1989; G. J. March, P. J. Olsen, *Democratic governance* Free Press: New York City, 1994; G. J. March, P. J. Olsen, *Institutional Perspectives on Political Institutions*, Governance no. 9, 1996, 247-264; H. E. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass: San Francisco, 1985; P. Selznick, *Leadership in Administration*, Harper & Row: New York City, 1957.

¹⁶ Општи закључак је да су ЕУ агенције осмишљене са амбицијом да се управни задаци ставе ван дохвата руке власти. A. Schout, *EU agencies after 25 years: Policy Brief a missed opportunity to enhance EU governance*, Netherlands Institute of International Relations, 2018.

¹⁷ M. Groenleer, G. Simone, *Regulatory Agencies of the European Union as International Actors*, EJRR 4 479, 2013, 479-492; A. Ott, E. Vos, F. Coman Kund, *European agencies on the global scene: EU and international law perspectives*, in: Everson, Monda, & Vos (eds), *European agencies in between institutions and Member States* Alphen aan den Rijn: Kluwer

оне немају прави утицај на законодавни поступак, нити имају самостална регулаторна овлашћења. Независне агенције се могу подјелити на три врсте: прву врсту чине оне чији је главни задатак пружање информација, систематизација и надзор над информацијама. Другу врсту чине агенције које пружају посебне услуге и доносе посебне мјере којима спроводе правни режим уније, док трећу врсту чине агенције које пружају посебне информације, стручна мишљења и услуге.¹⁸ Неопходно је напоменути да су агенције независне од других институција и уживају финансијску самосталност, дјелују према упутствима свог управног одбора. Састав управног одбора се одређује актом о оснивању агенције. Свака агенција има директора који је уједно и њен правни заступник, док је подјела власти имећу управног одбора и директора одређена општим актом о оснивању агенције, а може да се одреди и пословником. Директоре поставља или управни одбор или вијећа Европске уније, а одговоран је за све активности агенције, као и за уредно остваривање њеног програма рада. Агенција може да има један или више техничких научних одбора које сачињавају стручњаци специјализовани за одређене области. Ови одбори могу пружати помоћ како управном одбору тако и директору, савјетујући их о неким важним питањима агенцијског дјеловања. Највећи број агенција се финансира из прорачунских средстава Европске уније, док се неке финансирају из прихода које саме наплаћују. Унутрашњи надзор агенције најчешће врши унутрашњи надзорник којег поставља сама агенција. Децентрализација управне власти Европске уније путем независних агенција је предност која омогућује укључивање стручњака који нису дио унутрашње управне структуре, нуди већу флексибилност запослених, смањује обавезе Комисије и на тај начин омогућује концентрисање на питања политичке стратегије. Независна агенција својим радом доприноси већој транспарентности и јачању одговорности унутар Уније.

V ПРАВНА УРЕЂЕНОСТ

Лисабонски уговор је формално признао агенције Европске уније и формализовао надлежност суда над актима агенције и на такав начин заокружио цјелину која има своју надлежност, а коју ће у конкретном независна институција-орган контролисати.¹⁹ Ово посебно ако узмемо у обзир

Law International, 2014, 87-122; S. Lavanex, *The external face of differentiated integration: third country participation in EU sectoral bodies*, JEPP 6, 2015, 836-853; F. Coman Kund, *European Union Agencies as Global Actors*, Basingstoke: Taylor & Francis, 2017.

¹⁸ Вид. Е. Vos, *European Administrative Reform and Agencies*, Robert Schuman Centre for Advances Studies, Rsc No 2000, 51.

¹⁹ Вид. А. Муса: *Reforming the EU Agency Governance: More Control, Greater Accountability* НКЈУ – ССРА, год. 14 бр. 2, 2014, 325-330. До 2000. године визија и стратегија Европске уније о развоју агенција такође није ни постојала. D. Curtin, R. Dehousse, *EU Agencies: Tipping the Balance?*, in M. Busuioac, M. Groenleer & J. Trondal

да је дјеловање агенција „правно упитно“ из многих разлога (посебно код независних агенција). Судска власт је неограничена приликом испитивања законитости аката агенције, као и њиховог правног односа у односу на друга лица. Ограничена уставна легитимација агенција служи у обезбеђивању више правне сигурности у судској ревизији аката агенције.²⁰ Важно је да се агенције придржавају принципа транспарентности, а захтјева се да имају отворену, ефикасну и независну управу. Конституционализација дјеловања и поступања приликом доношења одлука агенције јача као дио извршне власти ЕУ,²¹ стављајући им то до знања да су агенције подвргнуте уставним вриједностима транспарентности, отворености и учешћа, док с обзиром на критике на транспарентност агенција и признавање уставних вриједности у односу на агенције ЕУ уочавамо велики значај. Конституционализација неће решити проблеме који постоје у пракси и у којима се предвиђа већа транспарентност и учешће у активностима агенције, а доношење одлука се пак спроводи на општи начин.²²

Лисабонски уговор није у потпуности разјаснио позицију и овлашћења агенција ЕУ, па тако три правна питања остају под знаком питања, и то: компатибилност и могућност делегирања овлашћења агенцијама са хијерархијским системом норми како је уведено Уговором, правни основ агенција ЕУ и делегација овлашћења агенцијама ЕУ заједно са природом њихових аката. Лисабонским уговором се занемарују агенције у одредбама у којима их треба највише очекивати; односно, систем делегирања који је поставио Уговор занемарује позиционирање агенција као тијела на која се овлашћења могу пренијети у члановима 29079 и 29180 УФЕУ. Занемаривање агенција је прилично необично с обзиром на композитни карактер извршне власти ЕУ и значајнији је сада када се агенције појављују у Уговорима на другим местима, као што је горе наведено.²³

(eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union, Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-making*, Manchester: Manchester University Press, 2012, 194.

²⁰ Свака странка има право да о њеним правним интересима-споровима одлучује независно тјело. R. B. Gisbert, *Judicial Independence in European Constitutional Law*, *European Constitutional Law Review* Volume 18, Issue 4, 2022, 591.

²¹ Принцип пренесених овлашћења захтјева да сваки акт који усвоји ЕУ (институције, тела и агенције), нађе правни основ (изричит или имплициран). M. Chamon, V. Demedts, *Constitutional limits to the EU agencies' external relations in The External Dimension of EU Agencies and Bodies*, Edward Elgar, 2019, 19.

²² Вид. D. Curtin, H. Hofmann, J. Mendes, *Constitutionalising EU Executive Rule-making Procedures: A Research Agenda*, *European Law Journal* Vol. 19 No. 1, 2013, 1-21.

²³ Ово уставно занемаривање највероватније би требало објаснити у смислу да је једини јединствени поглед Комисије на извршну власт ЕУ. Поглед је био изричит, наведено је у Белој књизи Комисије о европском управљању где се Комисија представљала као: „усамљени херој креирања европске политике и имплементација“. У складу са принципом преноса овлашћења надлежности ЕУ нису неограничене. Овај принцип

„Узбуркано“ правно питање које се тиче врсте овлашћења које агенције могу да врше (дискреционо или само извршно, обавезујуће или саветодавно) је нагласило важност испитивања природе овлашћења која су делегирана агенцијама ЕУ.²⁴ Најопширније правно питање у вези са агенцијама ЕУ у правној литератури и у мањој мјери у пракси, јесте управо која су то овлашћења која могу бити делегирана агенцијама ЕУ, а то питање је кључ у односу на будућност и потенцијалну ширину управноправног дјеловања ових „специјализованих“ правних тјела. Према природи њихових овлашћења и инструмената које агенције имају на располагању, исте се могу подијелити на агенције „са“ и „без“ обавезујућих овлашћења за доношење одлука, док су само неким агенцијама додјељена формална и обавезујућа овлашћења за доношење одлука, иако је данашњи тренд управо тај да је све више агенција „са“ обавезујућим овлашћењима.

захтева од ЕУ да доноси само одлуке у вези са предметима и областима политике којима су поверена овлашћења ЕУ, чинећи захтев правне основе од суштинског значаја за сваку одлуку ЕУ усвојен, осигуравајући да ЕУ не делује изван својих овлашћења. У односу на агенције, то значи да стварање агенција ЕУ треба да има правни основ који је погодан за те сврхе, а такође и овлашћења која су дата овим агенцијама од стране законодавца ЕУ су ограничена. Питање исправног правног основа за стварање ЕУ агенција је предмет дебате између институција ЕУ и државе чланице. Гледајући правни основ постојећих агенција ЕУ, можемо разликовати агенције које су настале актом Комисије, заједничком акцијом Савета, Саветом акта или акта Европског парламента и Савета. Агенције које је створила Комисија треба само да помогну Комисији у имплементацији програма ЕУ и називају се извршне агенције. Три агенције које делују у области спољне безбедносне и одбрамбене политике, европске одбране Агенција (ЕДА), Институт Европске уније за безбедносне студије (ЕУИСС) и Сателитски центар Европске уније (СатЦен), све су успостављене од стране Савета. Ове агенције имају другачију организациону структуру од осталих агенција. Ипак, институционална пракса стварања агенција на основу интерних тржишних правних основа, није била сасвим неконтроверзна. Томе се успротивила Велика Британија, што доводи до правних спорова пред Судом. У већини случајева, иако Велика Британија није била толико забринута за стварање агенција као таквих, углавном се није слагала са материјалним мерама ЕУ или овлашћењима која су дата агенцији. Према томе, агенције ЕУ могу се оснивати у складу са чланом 114 УФЕУ све док доприносе спровођењу „*процеса хармонизације*“. С обзиром на судску праксу Европског Суда, у многим случајевима, члан 114 УФЕУ ће стога понудити исправан правни основ за стварање агенција ЕУ. Вид. F. W. Scharpf, *European Governance: Common Concerns vs. The Challenges of Diversity*, New York Jean Monnet Working Paper 6/01, 2001, 8.

²⁴ Институционална равнотежа захтјева да агенције не задиру у овлашћења која су уговорима дата институцијама ЕУ. F. Coman - Kund, *The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal-Institutional Phenomenon*, *European Foreign Affairs Review*, 2018, 100.

VI НАЧЕЛА ДЈЕЛОВАЊА АГЕНЦИЈА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

А. Независност

Независност агенција се често посматра као најважнији принцип доброг управљања.²⁵ Уопштено се схвата као одсуство политичких притисака и интересовања других лица у поступку унутрашњег и спољашњег дјеловања, а што се тиче независности од политичких интереса, важно је поменути велику разлику између ЕУ и САД, која се односи на периферну улогу политичких партија у моделу ЕУ управљања. Како је истакао Мартин Шапиро, срж идеје агенцијске независности у САД није била толико да се агенције заклоне од Конгреса и администрација, која ће моћи да утиче на њихове органе, већ да се избегне политичка контрола једне странке.²⁶ Независност није апстрактан принцип, па је за спровођење истог потребна стратегија или план, те због тога његова имплементација захтјева доношење низа мјера, које ће агенцију заштитити од неоправданих „лоших“ притисака са стране. Да би говорили о стварно независном органу руководства морају бити именована на законит и правно „предвидљив „ начин, како би се могућа свака злоупотреба или пак притисак сузбили. Комисије генерално уживају овлашћење да именују извршне директоре, повјерена им је власт да предлажу кандидате, при чему је именовање директора генерално прерогатив управног одбора агенција, док моћ над именовањима је смањена са (и) убацивањем професионалних критеријума у прописе о оснивању нових агенција и са спровођењем конкурсног поступка за кандидате. Ово би требало да пружи гаранције да именовање кандидата није пристрасно (или се барем тако доживљава) у корист Комисија. Тако, не могу се искључити питања и разматрања повезана са националним интересима која се понекад морају узети у обзир у процесу доношења одлука, посебно уколико узмемо у обзир да се код регулаторних агенција поставља питање „националне заступљености“, па тако иста Комисија сматра да је принцип националне заступљености недовољно развијен и усмјерен ка интересу заједнице. Како је политика Европске уније усмјерена према додатном ширењу (бар је тако стратешки), а како је примјена правила „један заступник државе чланице” - може бити проблематична у ширем контексту проширења, резултат чега је да ЕУ сада броји двадесет седам држава чланица. У овом контексту, Комисија

²⁵ Вид. Л. Глушац, *Разликовање (независних) контролних и регулаторних тела*, Зборник радова Правног факултета у Нишу Број 87, Година LIX, 2020, 199-209; М. Busuioc, *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies*, *European Law Journal*, 2009, 15:5, 599-615; Р. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, *op. cit.*, 18.

²⁶ Вид. М. Shapiro, *The Problem of Independent Agencies in the United States and the European Union*, 3 J. Eur. Pub. Pol'y, 1997.

предлаже да одбори ЕА буду ограничени на петнаест чланова, од чега шест именује Савет, шест Комисија и три заинтересоване стране.²⁷

Б. Недостатак одговорности

У поступку доношења одлука (поготово оних обавезујућих од стране агенција - чија је тенденција пораст), „терет“ одговорности је на истима, или чак онима који бирају исте. Постојеће мјере су осмишљене да обезбједе да су агенције одговорне за своје дјеловање и поступање, али је то изгледа недовољно, па се самим тим одговорност и независност некада сматрају конфликтним начелима, међутим, независност и одговорност се могу и морају комбиновати. Контрола коју врше јавне представничке институције може заиста резултирати већим легитимитетом за агенције.²⁸ Ово заузврат може повећати њихову независност и способност да се одупру непотребним политичким притисцима, док неки конститутивни прописи изричито предвиђају да су акти које предузимају агенције оспориви пред Европским судом правде на основу члана 230 Уговора о ЕЗ (поступак поништења), док су други конститутивни прописи повјерени Комисији или одређеној агенцијској комори ради прегледа законитости одлука Европских агенција.

В. Политичка одговорност

Значај одговорности пред репрезентативним институцијама је широко признат, али мали број конститутивних прописа предвиђа обавезе редовног извјештавања. Ову критику треба примјенити и на Европске агенције, с обзиром да је подношење ентитета на увид парламентарних одбора пожељно, јер би то обавезало агенције да обезбједе образложена објашњења својих политичких иницијатива. Претпоставља се да би стављање Европских агенција под периодичну обавезу да извештавају о својим изборима довело до општег побољшања њихових процеса у доношењу одлука. Други аспект одговорности је повезан са јавном свијешћу, те са тога становишта, одговорност Европских агенција је такође недовољна, јер у већини случајева, конститутивни прописи захтевају само објављивање и представљање годишњег извештаја о активностима. За разлику од агенција у САД и другим земљама, агенције нису у обавези да објављују документе са објашњењима, издају редовне извештаје или организују јавне консултације прије доношења одлука, док недостатак таквих правила није надокнађен могућношћу која је грађанима дата да уступе ствар Европском омбудсману. Ово последње је доказало и своју корисност, али

²⁷ Вид. D. Geradin, N. Petit, *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, Jean Monnet Working Paper 01/04, 2004, 50-58.

²⁸ О агенцијама чија је „база“ дјеловања контролисање других агенција и институција, као један добри вид додатне контроле вид: J. Xu, J. Xu, *Differential public support and the independence of anti-corruption agencies*, *European Political Science Review* 16, 2024, 72–93.

је његова интервенција ограничена на случајеве „лоше администрације“ од стране агенција.

Г. Недостатак транспарентности - учешћа

Транспарентност је вишеструки концепт, односно вриједност сама по себи као и она која служи бројним другим нормативним добрима, повећавајући легитимитет доношењу одлука.²⁹ Транспарентност подстиче демократско доношење одлука и учешће тако што поступак доношења одлука и информације на које се оне ослањају чини видљивијим, а то омогућава грађанима да се ангажују, процјењују и оспоравају њих и њихове резултате. Заинтересоване стране, цивилно друштво и стручна тјела нису довољно обавјештена-укључена у процедуре одлучивања унутар Европских агенција. У овоме се не постављају никакви обавезни захтјеви, поштовање и обим учешћа јавности искључиво зависе од самих агенција и њихове привржености.³⁰ Овај недостатак учешћа може се показати контрапродуктивним.³¹ Заиста, учешће заинтересованих страна у доношењу регулаторних одлука које укључују техничка питања има неколико предности.³² Прво, у високо специјализованим

²⁹ Вид. D. Curtin, *Executive Power of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 204; V. Schmidt, *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'*, 61(1) *Political Studies* 2, for the concept of "normative goods", 2013; M. Dawson, A. Maricut, *Procedural vs Substantive Accountability in EMU Governance: Between Payoffs and Trade-Offs*, *Journal of European Public Policy*, 2021, 1707; V. Abazi, E. Tauschinsky, *Reasons of Control and Trust: Grounding the Public Need for Transparency in the European Union*, *Utrecht Law Review*, 2015, 78; C. Hood, D. Heald, *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

³⁰ Позиви на већу транспарентност праћени су растућим неповјерењем у регулаторне агенције, често повезани са ширим забринутостима око независности агенција ЕУ. A. Boer, M. Morvillo, S. R. Wirtz, *Fragmented Transparency: The Visibility of Agency Science in European Union Risk Regulation*, *European Journal of Risk Regulation*, 2023, 314.

³¹ Вид. M. Schauss, *L'accès du citoyen aux documents des institutions communautaires*, *JTD Européen*, 2003, 1; M. Broberg, *Access to Documents: A General Principle of Community Law*, *European Law Review* 27, 2002, 194; D. Curtin, *Citizen's Fundamental Right of Access to EU Information: an Evolving Digital Passepartout?*, *Common Market Law Review*, 2000, 7.

³² Ово поготово ако узмемо у обзир да од Лисабонског уговора, транспарентност је саставни део ЕУ чије је нормативно одређење за демократске принципе представничке и партиципативне демократије, што заузврат подразумева право „сваког грађанина да учествује у демократском животу уније“, као и да се одлуке „доносе што отвореније и што ближе грађанима“. E. Hickey, M. Weimer, *The Transparency of EU Agency Science – Towards a New Proactive Approach Post-covid 19*, *Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper* no. 2021-04, 4. Са својим јединственим системом транспарентности агенције ЕУ су се претвориле у „острво транспарентности“. E. Korkea-aho., *EU agencies and lobbying transparency rules: A case study on the islandization of transparency?* *Routledge/UACES Contemporary European Studies*, 2023, 275-304. Оснивање комитета и стратешко одобравање приступа актерима са интересом

областима, то има тенденцију да помогне у рјешавању проблема асиметрије информација (између регулаторних институције с једне стране и економских оператера с друге стране), а то помаже како би се осигурало да се практичне последице одлука добро процјене. Друго, регулаторне одлуке ће вјероватно бити боље прихваћене од својих адресата уколико се тијело које је донијело одлуку састоји од добро препознатих и информисаних професионалаца, с обзиром да се боље учешће може постићи кроз различите мјере. На примјер, уношење у саставни пропис професионалних критеријума за именовање чланова управног одбора и представника правила (тј. правила која обезбеђују извјесну заступљеност сваке релевантне категорије заинтересоване стране које подлијежу ограничењима) могу бити позитивна мјера.³³ Поред тога, учешће се може побољшати организацијом конференције,³⁴ радионица, редовних састанака, прелиминарних консултација.

VII ЗАКЉУЧАК

Агенције Европске уније у бити дјелују и промовишу данас основна начела сваке демократије и то сходно начелима добре управе, где спадају начела: независности, одговорности, транспарентности и економичности. Данашња најпрепознатљивија подјела Европских агенција се врши сходно начелу независности тј. сходно томе колики је утицај „извршне полуге-власти“ Европске уније приликом конституисања агенција, па данас постоји кључна подјела на „извршне-зависне“ и „независне агенције“. И једне и друге зависе од тијела Европске уније, стога о њиховој независности сходно поменути начелима не може бити ријечи у пуном капацитету. Врло је битно разграничити да под начелом независности европски законодавац је ово проматрао у односу на „спољње факторе“.

у креирању политике агенције су моћни алати за агенције да управљају својим интеракцијама са ширим окружењем. S. Agras, J. Beyers, *Access to European Union Agencies: Usual Suspects or Balanced Interest Representation in Open and Closed Consultations?* JCMS Volume 58. No. 4, 2020, 837.

³³ Јавне консултације се сматрају корисним средством за прикупљање информација за разнолик скуп заинтересованих страна. С обзиром на низак праг и релативно ниске трошкове за учествовању, у поређењу са састанцима лицем у лице са креаторима политике, Европска комисија (ЕК) је промовисала јавне консултације као средство за подстицање учешћа непословних група као што су еколошке НВО, групе потрошача и радничке организације. J. Beyers, S. Agras, *Who feeds information to regulators? Stakeholder diversity in European Union regulatory agency consultations*, Journal of Public Policy, 2020, 574.

³⁴ „Конференција за штампу није довољна да се то назове демократијом. Не очекујем да ће ова нелегитимна институција чути мој глас“. Josephine Witt, protesting at the European Central Bank's, press conference 15 April 2015. P. Tucker, *How the European Central Bank and Other Independent Agencies Reveal a Gap in Constitutionalism: A Spectrum of Institutions for Commitment*, German Law Journal 22, 2021, 1000.

Оно о чему се слажу многи правни теоретичари управне области јесте чињеница да Европске агенције, биле оне извршна или независна „тијела“ - доприносе разбијању централизације, тј. развоју децентрализације, као једном од мотива који утичу и на друге правне постулате које јемчи правна творевина Европске уније. Такође, важно је нагласити и становишта појединих професора, као на примјер Vos и Hofmann-а који тврде да се ове агенције налазе у међузони, тачније „сивој зони“. На важност европске агенцификације упозоравају правни стручњаци из више разлога, а један од њих би био да се по угледу на Европске агенције оснивају националне јавне агенције, стога је њихова важност у овом случају изузетно велика, јер служи као „репер“ многим националним владама унутар Европске уније.

Иако млад појавни облик, агенције су нашле свој правац, пут и начин дјеловања, те стога данас представљају један од неизоставних актера приликом имплементације, хармонизације, додатног развоја одређених политика, начела, права на којима почива творевина Европске уније. Агенције ће у будућности бити неизоставни актери приликом имплементација политика, ово поготово ако узмемо у обзир да је то, између осталог, један од њихових суштинских циљева.

Rajko Raonić
Olgica Raonić**

AGENCIES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Administrative legal activity and the expansion of the scope of work from the scope of administrative activity required a real need for the expansion of the "modest state apparatus." Independent and independent "legal bodies" in the form of agencies appeared after the state apparatus, public law bodies, based on the model of the American model. It was the American model of "agencies" that had the greatest influence on the development of European Union agencies. As an extended arm between politics and public administration, the agencies found themselves in the "gray zone of the legal climate of the European Union." Many legal theorists advocate this type of "advanced" public administration, which helps relieve the burden of the already "burdened administration of the European Union, however, the

* Administrative court of Montenegro.

** Administrative court of Montenegro.

subject of numerous analyzes is the way of working, functioning, as well as the implementation of the "legal echo of principles, on which the very creation of the European Union rests. Another reason for the importance of "European agency" is that the European agencies are the models on which all other agencies within each individual member are based. The importance is essential, properly simplified and conceptualized, leading to legality and other agencies within independent legal frameworks. In the work, the authorc try to bring closer the importance and uniqueness of public agencies of the European Union, starting with their organizational, legal and principled activities. The basic hypothesis of the work is that "public agencies are a necessity and a need but designed and controlled in a legal way" will be proven during the work.

Key words: *public agencies, European Union agencies, agency, executive agencies, independent agencies.*

СТРУЧНИ РАДОВИ

Драгана Видосављевић*

Стручни чланак

УДК: 616.89-008.442:004

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.151V>

СЕСУАЛНА ИЗНУДА КАО НОВИ ОБЛИК ДИГИТАЛНЕ ЕКСПЛОАТАЦИЈЕ: КАРАКТЕРИСТИКЕ И ПРАВНИ ИЗАЗОВИ**

Рад примљен: 26. 10. 2025.

Рад исправљен: 23.12.2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

Аутор се у раду бави феноменом сексуалне изнуде у онлајн окружењу, као све распрострањенијим обликом сексуалног насиља на интернету. Циљ рада је да се испита да ли и у којој мери постојећа кривична дела у праву Републике Србије пружају адекватну заштиту од различитих облика сексуалне изнуде. Полазећи од реченог, структуру овог рада чине три целине: најпре се разматрају концептуалне и појмовне дилеме, где аутор указује на недоследности у дефинисању појма сексуалне изнуде и изазове који могу произаћи из плуралитета дефиниција овог феномена. У другом делу рада, водећи се новијим истраживањима из ове области, аутор даје краћи приказ основних карактеристика сексуалне изнуде, указујући на тешкоће у систематизацији налаза, а у последњем и уједно главном делу рада аутор критички преиспитује постојећи правни оквир, указује на практичне и интерпретативне проблеме подвођења овог понашања под важеће инкриминације, те даје закључне ставове о предметној теми.

Кључне речи: *сексуална изнуда, сексуална уцена, „sextortion“, претња, имовинска корист.*

I УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Развој дигиталних технологија и свеопшта доступност интернета радикално су преобликовали начин комуникације, образовања, рада и

* Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, dspasic@jura.kg.ac.rs.

** Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

социјалних интеракција у савременом друштву. Интернет је постао неодвојиви сегмент свакодневног живота, пружајући бројне предности као што су брз приступ информацијама, могућност учења на даљину, развој креативности и ширење друштвених мрежа које омогућавају повезивање људи широм света. Са друге стране, поред неупитних предности које нам развој дигиталних технологија пружа, претерано ослањање на технологију довело је и до социјалне дистанцираности и преливања читавог једног дела нашег живота на виртуелну позорницу. Велики део приватног живота појединца одиграва се у онлајн окружењу, при чему се често, без задршке и дубљег промишљања, на интернету дели приватни садржај и лични подаци, који лако могу пасти у руке погрешним особама. Млади и деца представљају једну од најрањивијих група. Њихова активна употреба интернета за учење, комуникацију и забаву често није праћена довољном свешћу о потенцијалним опасностима, укључујући изложеност насиљу, манипулацијама и злоупотребама.

Посебно забрињавајући сегмент представљају облици сексуалне експлоатације у онлајн простору, који захваљујући анонимности, глобалном домету и трајности дигиталног садржаја добијају све сложеније форме. У оквиру овог феномена последњих година се све чешће издваја сексуално изнуђивање (*sextortion*) као специфичан вид експлоатације који комбинује елементе уцене и сексуалног насиља. Према најновијим истраживањима, један од пет (20%) тинејџера је изјавио да је имао лично искуство са сексуалном изнудом; један од пет (21%) је изјавио да познаје некога са тим искуством.¹ У поређењу са ранијим истраживањима преваленце овог феномена,² овакви резултати указују на пораст случајева сексуалне изнуде на интернету. Озбиљност проблема произилази не само из заступљености, већ и из чињенице да је реч о феномену који има значајне последице по здравље жртава. Тако, неки аутори објашњавају да сексуално изнуђивање може изазвати или погоршати низ негативних емоција, укључујући страх, анксиозност, бес, понижење, стид и кривицу,³ а у неким случајевима, довести и до самоповређивања, укључујући појаву суицидалних мисли, па чак и довести до самоубиства.⁴

¹ Thorn, *Sexual Extortion & Young People Navigating Threats in Digital Environments*, 4, https://info.thorn.org/hubfs/Research/Thorn_SexualExtortionandYoungPeople_June2025.pdf, датум посете: 19. 8. 2025.

² Thorn, *Youth perspectives on online safety*, https://info.thorn.org/hubfs/Research/Thorn_23_YouthMonitoring_Report.pdf, датум посете: 19. 8. 2025; H. Wolbers *et al.*, *Sexual extortion of Australian adolescents: Results from a national survey*, *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, бр. 712, 2025; N. Henry, R. Umbach, *Sextortion: Prevalence and correlates in 10 countries*, *Computers in Human Behavior* бр. 158, 2024.

³ W. A. Walsh, D. Tener, *If you don't send me five other pictures I am going to post the photo online: A qualitative analysis of experiences of survivors of sextortion*, *Journal of Child Sexual Abuse* 31(4), 2022, 457.

⁴ *Ibid.*, 459.

Ипак, и поред ових алармантних података, феномен сексуалног изнуђивања и даље остаје концептуално недовољно дефинисан, што има значајне импликације за његово разумевање, праћење и истраживање, као и адекватно правно регулисање. Полазећи од реченог, допринос овог рада огледа се у неколико аспеката. Прво, рад даје систематизован преглед скоријих емпиријских истраживања сексуалне изнуде у онлајн окружењу и указује на њихова концептуална и методолошка ограничења. Друго, у раду се анализирају могућности подвођења различитих облика сексуалне изнуде под постојећа кривична дела у праву Републике Србије, указујући на практичне и интерпретативне проблеме који се могу јавити у том погледу. Треће, у раду се указује на упоредноправне тенденције као посебној инкриминацији сексуалне изнуде, чиме се пружа основ за *de lege ferenda* разматрање потребе увођења посебног кривичног дела у домаће кривично законодавство.

II ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ КОНЦЕПТА СЕКСУАЛНЕ ИЗНУДЕ

Термин *sextortion* је кованица која је настала комбинацијом речи *sex* и *extortion* (изнуда) и данас се већ широко користи у јавној дебати, медијском извештавању и академској литератури, али њено значење је далеко од утврђеног. Концептуалне границе термина *sextortion* (у буквалном преводу би овај термин значио сексуална изнуда) значајно се разликују међу институцијама и дисциплинама, што доводи до неизвесности око тога како би овај феномен требало класификовати и како му се супротставити.

Једну од првих дефиниција термина „*sextortion*“ понудило је Међународно удружење жена судија (*International Association of Women Judges - IAWJ*) још 2009. године у оквиру пројекта „Заустављање злоупотребе моћи путем сексуалне експлоатације“. Овај приступ, који је касније усвојила и организација *Transparency International*,⁵ посматра сексуалну изнуду као специфичан облик корупције. Међународно удружење жена судија дефинише сексуалну изнуду као „злоупотребу моћи ради стицања сексуалне користи или предности. Сексуална изнуда је облик корупције у којем је секс, а не новац, валута мита“.⁶ Стога, да би неки чин представљао сексуалну изнуду, морају бити присутне две компоненте: 1. *сексуална компонента*, која се огледа у захтеву за учешће у

⁵ H. Feigenblatt, *Breaking the silence around sextortion: the link between power, sex and corruption*, 2020_Report_BreakingSilenceAroundSextortion_English.pdf, датум приступа: 1. 9. 2025.

⁶ IAWJ, Marval O'Farrell Mairal, Thomson Reuters Foundation, *Combating Sextortion: A Comparative Study of Laws to Prosecute Corruption Involving Sexual Exploitation*, https://www.trust.org/wp-content/uploads/2024/09/downloaded_file-108.pdf, 19, датум посете: 7. 8. 2025; И UNODOC подржава ову дефиницију. UNODOC, *Exposing and preventing sextortion in judiciary*, <https://www.unodc.org/dohadeclaration/en/news/2018/11/exposing-and-preventing-sextortion-in-the-judiciary.html>, датум посете: 20. 8. 2025.

било ком облику нежељене сексуалне активности, под којом се подразумева не само сексуални однос, већ било који сексуални чин, као што је откривање интимних делова тела, захтевање слика или порнографског материјала и нежељено додиривање, између осталог; 2. *компонента корупције* – особа која подноси захтев мора заузети положај ауторитета, који злоупотребљава захтевајући или прихватајући сексуалну компоненту/корист у замену за вршење моћи која јој је поверена.⁷ Аутори даље објашњавају да постојање друге, коруптивне компоненте захтева испуњење три услова: потребно је да извршилац поседује и злоупотребљава поверени ауторитет, да „извршилац захтева или прихвата сексуалну услугу у замену за корист коју је овлашћен да ускрати или пружи“ и потребно је да постоји психолошка присила, а не физичко насиље. Психолошка сила огледа се у постојању неравнотеже у моћи између извршиоца и жртве.⁸

Овакво схватање сексуалне изнуде има неколико предности. Пре свега, јасно указује на злоупотребу поверења и јавне функције, што олакшава њену нормативну интеграцију у постојеће оквире борбе против корупције. Истовремено, међутим, сужава поље примене само на оне случајеве у којима постоји однос хијерархије између извршиоца и жртве, односно где је извршилац на позицији моћи и ауторитета, а жртва у подређеном положају односно положају зависности у односу на извршиоца. Захтев за постојањем овог елемента, као конститутивног за појам сексуалне изнуде или уцене, доводи до немогућности да се под овај појам подведу све ситуације у којима не постоји однос хијерархије, а које постају доминантне у дигиталној ери.

Паралелно са развојем ове дефиниције, учача се и развој мисли о сексуалној изнуди као онлајн феномену у којем се као извршиоци и жртве могу јавити сва лица, без обзира на њихов међусобни однос. ФБИ описује сексуално изнуђивање као „озбиљан злочин који се дешава када неко прети да ће дистрибуирати ваш приватни и осетљив материјал ако му не пружите слике сексуалне природе, сексуалне услуге или новац“.⁹ На нивоу Европске уније, у рециталу 22 Директиве Европског парламента и Савета о борби против сексуалног злостављања и сексуалне експлоатације деце и материјала са сексуалним злостављањем деце „сексуално изнуђивање деце односи се на чин претње дистрибуцијом интимног материјала са дететом жртвом ради добијања новца, материјала о сексуалном злостављању деце или других облика добити, под претњом дељења овог материјала без пристанка приказане особе“.¹⁰

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, 20.

⁹ Federal Bureau of Investigation, *What Is Sextortion?*, <https://www.fbi.gov/video-repository/newss-what-is-sex-tortion/view>, датум приступа: 1. 9. 2025.

¹⁰ Directive of the European parliament and of the Council on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child sexual abuse material and replacing Council

И у академској литератури која се бави изучавањем овог феномена такође има недоследности у дефинисању овог појма. На пример, једна студија је дефинисала сексуалну изнуду као претњу дељењем интимних слика у циљу добијања сексуалних услуга или секса.¹¹ У другој студији, претња је имала за сврху прибављање финансијске користи,¹² док се у трећој студији наводи да се претњом настоје изнудити сексуалне услуге, новац и/или додатне интимне слике.¹³ Иако се у појединим сегментима ове дефиниције разликују, карактеришу их заједничке одреднице – поседовање материјала који се користи за уцену или изнуду и претња жртви објављивањем тог материјала уколико не испуни захтев извршиоца.

За разлику од првог гледишта, јасно је да у овој групи дефиниција злоупотреба ауторитета није конститутиван елемент, већ се фокус ставља на саму уцену, тј. ситуацију у којој починилац прети да ће објавити или злоупотребити компромитујуће материјале (фотографије, снимке, личне податке) ако жртва не испуни одређене захтеве. Ти захтеви могу бити сексуалне, финансијске или друге природе. Предност овог приступа дефинисању сексуалне присиле је у томе што омогућава укључивање ширег спектра случајева, укључујући и оне између вршњака или чак између потпуних странаца на интернету. У таквим ситуацијама, институционална моћ није нужно присутна, али претња објављивањем интимног садржаја производи подједнако снажну присилу и психолошку контролу. Управо зато овај приступ све више доминира политикама за спречавање онлајн експлоатације деце и младих.

На крају, треба истаћи да је усвајање униформне дефиниције сексуалне изнуде неопходан корак уколико нам је циљ боље разумевање овог феномена и следствено успешно супротстављање. Ово стога што, уколико истраживања буду вођена различитим појмом сексуалне изнуде, поређење резултата до којих се дошло и извођење закључака биће значајно отежано.

III КАРАКТЕРИСТИКЕ СЕКСУАЛНЕ ИЗНУДЕ У ОНЛАЈН ОКРУЖЕЊУ

Иако се сексуална изнуда у онлајн окружењу у јавности све чешће препознаје као озбиљан безбедносни и друштвени изазов, научна и емпиријска

Framework Decision 2004/68/JHA (recast), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0116_EN.html

¹¹ J. Wolak *et al.*, *Sextortion of minors: Characteristics and dynamics*, Journal of Adolescent Health br. 62, 2018, 72.

¹² M. Paquet-Clouston *et al.*, *Spams meet cryptocurrencies: Sextortion in the Bitcoin ecosystem*, <https://webee.technion.ac.il/people/ittay/aft19/aft19-final44.pdf>, датум приступа: 1. 9. 2025.

¹³ D. Finkelhor, H. Turner, D. Colburn, *Which dynamics make online child sexual abuse and cyberstalking more emotionally impactful: Perpetrator identity and images?*, Child Abuse & Neglect, 137, 2023, 1.

истраживања овог феномена још увек су у зачетку. Посматрајући доступну литературу, можемо видети да су емпиријске студије које истражују овај феномен ретке и скорашњег датума, те већина са подручја Сједињених Америчких Држава, што показује да је тек недавно дошло до озбиљнијег академског интересовања за ову тему. Та чињеница указује, с једне стране, на растућу свест о специфичностима дигиталног сексуалног насиља, али с друге стране и на ограниченост расположивих података који могу да послуже као основ за систематичне закључке.

Неуједначени налази досадашњих истраживања отежавају извођење поузданих закључака о томе ко су типични извршиоци или жртве ових кривичних дела. На пример, када је реч о полу жртава, неке студије су откриле да су жене нешто склоније него мушкарци да буду жртве сексуалне изнуде.¹⁴ Друге студије су показале да су дечаци или мушкарци склонији да буду жртве сексуалне изнуде.¹⁵ Насупрот томе, Pacheco и сарадници нису пронашли родне разлике у виктимизацији.¹⁶ Међу жртвама сексуалног изнуђивања, огромна већина (84%) је пријавила своје прво искуство са сексуалним изнуђивањем током тинејџерских година, при чему је половина (53%) идентификовала да су имали између 13 и 15 година када су га први пут доживели.¹⁷ Забрињавајуће је да је 1 од 6 (17%) младих људи пријавило да је први пут било жртва сексуалног изнуђивања док је имало 12 година или мање.¹⁸ Слична је ситуација и са полом извршилаца. Иако многа истраживања показују да су мушкарци и дечаци склонији вршењу сексуалне изнуде него жене и девојчице,¹⁹ анализа 23.705 анонимних пријава жртава које обухватају период од 2013. до средине 2023. године, показала је да се као преступници често јављају младе жене.²⁰ Објашњење за овакав налаз можда се може наћи у чињеници да је овим истраживањем била обухваћена само једна група сексуалних изнуда и то оних које су финансијски мотивисане, док је у другим случајева вршена анализа сексуалне изнуде уопште. Како би се проверила ова претпоставка, у

¹⁴ *Ibid.*, 5; K. Kopecký, *Online blackmail of Czech children focused on so-called "sextortion" (analysis of culprit and victim behaviors)*, Telematics and Informatics, 2017, 34.

¹⁵ J. W. Patchin, S. Hinduja, *Sextortion among adolescents: Results from a national survey of U.S. youth*. *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment* 32 (1), 2018.

¹⁶ E. Pacheco, N. Melhuish, J. Fiske, *Image-based sexual abuse: A snapshot of New Zealand adults' experiences*. https://netsafe.org.nz/wp-content/uploads/2019/01/IBSAreport-2019_Final.pdf, датум посете: 1. 9. 2025.

¹⁷ Thorn, *Sexual extortion...*, *op. cit.*, 15.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ J. Wolak, D. Finkelhor, W. Walsh, D. Finkelhor, *Sextortion: Keys findings from an online survey of 1,631 victims*, http://www.unh.edu/ccrc/pdf/Sextortion_RPT_FNL_rev0803.pdf +C6:D7, датум приступа: 1. 9. 2025; J. W. Patchin, S. Hinduja, *op. cit.*, 9.

²⁰ M. Edwards, N. M. Hollely, *Online sextortion: Characteristics of offences from a decade of community reporting*, *Journal of Economic Criminology* бр. 2, 2023, 6.

будућности треба испитати да ли постоји корелација између врсте изнуде и пола извршилаца и жртве.

Када је реч о начину извршења, ситуација је нешто другачија. Иако извршиоци користе широк спектар алата, од електронске поште, друштвених мрежа²¹ и апликација за размену порука до софистициранијих техника као што су хаковање веб камера, фишинг и манипулација коришћењем дипфејк технологије, тактике које извршиоци користе су мање-више стандардизоване.²²

Једна од често коришћених тактика јесте *финансијски мотивисано изнуђивање путем „пецања“*, где се извршиоци лажно представљају како би од потенцијалне жртве добили интимне снимке, а потом захтевају новац или додатни компромитујући материјал под претњом објављивања оног који су већ добили. Ово је вероватно један од најчешћих начина извршења кривичног дела. У неким случајевима, извршиоци преузимају контролу над налозима прошлих жртава на друштвеним мрежама и користе те налоге за слање порука новим жртвама.²³ Након успостављања иницијалног контакта са жртвом, извршилац настоји да развије однос са њом. Када жртва стекне поверење у извршиоца, он ће замолити жртву да пошаље сексуално експлицитну фотографију или видео. Када дође у посед компромитујућег материјала, почиње фаза изнуде, у којој криминалци прете јавним објављивањем слика које је жртва послала, ако жртва не уради тачно оно што кажу. Треба, међутим, имати у виду да претња објављивањем компромитујућег материјала није једини вид уцене, односно изнуде. Жртве могу бити изложене претњама ухођењем или физичким насиљем или претњама да ће жртва имати проблема са породицом/пријатељима, школом или полицијом.²⁴

Једна од тактика јесте и *age play замка*, у којој се извршилац представља као веома млада особа заинтересована за успостављање емотивне или интимне везе са одраслом жртвом. Након што жртва подели експлицитне фотографије или видео-снимке, преузима улогу малолетног лица, родитеља или полицијског службеника, уз претњу покретања поступка због наводног поседовања сексуално експлицитних снимака малолетног лица. У таквим ситуацијама манипулација се темељи на страху од правних санкција и друштвене стигме,

²¹ Истраживања показују да иницијални контакт може бити остварен на једној платформи, да би се касније разговор наставио на другој. Према једном истраживању, спроведеном на узорку од преко двадесет хиљада испитаника, *Facebook* се показао као друштвена мрежа на којој је већина жртава први пут контактирана од стране извршиоца. Касније је већина жртава била позвана да контактира са извршиоцем путем *Skype*-а. Међутим, аутори истичу да у последњих годину и по дана, *Instagram* постаје све релевантнија друштвена мрежа за овај вид криминалне активности. N. Edwards, N. M. Hollely, *op. cit.* 4, 6.

²² *Ibid.*, 7.

²³ M. Galles, *Combating the Rising Threat of Sextortion*, Mitchell Hamline Law Journal of Public Policy and Practice, 46, 2, 2025, 145-146.

²⁴ Thorn, *Sexual Extortion... op. cit.* 26.

што жртве чини посебно рањивим и склоним да удовоље финансијским захтевима.²⁵

Паралелно са овим, развија се и *изнуда уз помоћ дипфејк технологије*. Користећи вештачку интелигенцију, извршиоци могу да створе изузетно уверљиве експлицитне снимке или фотографије жртве, често користећи јавно доступне фотографије са друштвених мрежа као основу. Жртви се потом прети ширењем овог материјала међу породицом, пријатељима или колегама уколико не испуни захтеве извршиоца. Иако се ради о фалсификованим садржајима, њихов утицај је врло реалан: жртве пролазе кроз озбиљан психолошки стрес.²⁶

Извршиоци се могу послужити и *електронском поштом* у којој тврде да већ поседују компромитујуће снимке. У овим случајевима, они се обраћају жртвама по имену и претварају се да им је рачунар, паметни телефон или сличан уређај „хакован“. Починиоци поткрепљују ову тврдњу тако што жртви дају њену лозинку или делове броја мобилног телефона. Жртва наводно може да избегне ово само уплатом одређене суме новца у криптовалутама, обично биткоинима.²⁷

IV НЕКИ ИЗАЗОВИ У ПРАВНОЈ РЕГУЛАТИВИ СЕКСУАЛНЕ ИЗНУДЕ

Иако се сексуална изнуда у јавном дискурсу често препознаје као озбиљан облик сексуалне експлоатације, правни системи и даље донекле заостају у нормативном покривању овог феномена. Већина европских и националних законодавстава третира ове случајеве кроз постојећа кривична дела – пре свега изнуду, учину, превару, сексуално узнемиравање или дечију порнографију.²⁸ Такав приступ делује прагматично, али поставља се питање да ли овакаво решење у потпуности препознаје специфичну природу штете коју сексуална изнуда узрокује. Наиме, док се случајеви мотивисани финансијском добити релативно лако покривају нормама којима је дефинисано кривично дело учине или изнуде, облици у којима починилац захтева сексуалне услуге, додатне интимне фотографије или врши психолошку контролу над жртвом често остају

²⁵ J. Diab, *Exposed: Decoding the Four Main Types of Sextortion*, <https://www.digitalforensics.com/blog/sextortion-online/different-types-of-sextortion/?srsltid=AfmBOorWxYeHRYvYT5miibwjiDJgLC0cwxhYqTl5nXBhecerQTKJbJJeS>, датум приступа: 5. 9. 2025.

²⁶ J. Ware, E. Busch, *The Weaponisation of Deepfakes – Digital Deception by the Far-Right*, <https://icct.nl/sites/default/files/2023-12/The%20Weaponisation%20of%20Deepfakes.pdf>, 3.

²⁷ Polizei Nordrhein-Westfalen Landeskriminalamt, *Erpressungsversuche via E-Mail Präventionshinweise für Betroffene*, 2020, [https://polizei.nrw/sites/default/files/2020-05/200421%20Praev%20Hinweise%20Erpressung%20mit%20sexualisiertem%20Hintergrund%20\(003\)%20\(003\)_zweiseitig.pdf](https://polizei.nrw/sites/default/files/2020-05/200421%20Praev%20Hinweise%20Erpressung%20mit%20sexualisiertem%20Hintergrund%20(003)%20(003)_zweiseitig.pdf), датум приступа: 5. 9. 2025.

²⁸ M. Galles, *op. cit.*, 149; A. Robbins, *Solving the Sextortion Puzzle: Piecing Together a Model State Sextortion Statute*, Valparaiso University Law Review 53, 3, 2019, 773.

у „сивој зони“. Поред тога, брзи развој технологија, укључујући алате за креирање дипфејк фотографија,²⁹ додатно тестира границе постојећих норми и показује да традиционални концепти финансијске добити и присиле нису увек довољни да покрију нове облике злостављања. Стога је анализа правних празнина кључна за разумевање како се сексуална изнуда уклапа у постојеће правне оквире, али и за процену да ли је увођење специфичних кривичних дела или реформи неопходно како би се боље заштитиле жртве.

У Кривичном закону Републике Србије постоји неколико инкриминација које се могу довести у везу са понашањем које се подводи под појам сексуалне изнуде. Најближа по структури јесу кривична дела уцене и изнуде. Према слову закона, основни облик кривичног дела уцене чини онај ко, у намери да себи или другом прибави противправну имовинску корист, прети другом да ће против њега или њему блиског лица открити нешто што би штетило његовој части или угледу, и тиме га приморава да учини или не учини нешто на штету своје или туђе имовине.³⁰ Из одредбе јасно произилази да је битан елемент бића овог кривичног дела³¹ намера да се за себе или другог прибави противправна имовинска корист. Дакле, случајеви када извршиоци прете објављивањем или слањем слика познаницима жртве уколико жртва не исплати одређену количину новца лако се могу подвести под ово кривично дело, односно одредбу. Поставља се питање како квалификовати оне случајеве у којима се од жртава захтева да испуне неки други захтев. У истраживању које су спровели Wolak и Finkelhor, више од половине жртава (испитаника) навело је да су извршиоци овог дела под претњом објављивања њихових експлицитних слика, тражили додатне сексуалне фотографије или видео снимке (51%), скоро половина претила да ће објавити фотографије уколико жртва не остане у вези или се не врати у везу са починиоцем (42%), а велики је био и удео оних који су захтевали могућност да кажу жртвама како да изгледају или шта да раде на сликама или видео снимцима, састанак уживо са жртвом (обично ради сексуалне активности), онлајн састанак ради сексуалне активности (29-24%). Било је и захтева за самоповређивањем, исплатом неког ночаног износа или фотографисањем других лица.³² Претходно потврђује и истраживање које је спровео Thorn. Међу жртвама сексуалног изнуђивања

²⁹ За више о кривичноправном регулисању дигиталне порнографије настале употребом вештачке интелигенције, вид. Н. Мрвић Петровић, *Кривичноправни приступ регулисању дигиталне порнографије настале употребом вештачке интелигенције (non-consensual deepfake porn)*, Безбедност бр. 2, 2025.

³⁰ Кривични законик, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019 и 94/2024, члан 215.

³¹ Исто је и са кривичним делом изнуде, које је прописано у члану 214. Кривичног законика Републике Србије.

³² J. Wolak, D. Finkelhor, *Sexortion: Findings from an online survey about threats to expose sexual images*, <https://www.unh.edu/ccrc/sites/default/files/media/2022-02/sexortion-report-final-june-2016.pdf>, датум приступа: 13. 7. 2025.

обухваћених овим истраживањем, три најчешћа захтева била су слање додатних експлицитних снимака (39%), сусрет (31%) и захтеви за останак у вези или повратак у њу (25%).³³ Будући да се већина ових захтева не могу подвести под појам имовинске користи, ови случајеви остају непокривени или неадекватно покривени законским нормама, које не одражавају суштину и озбиљност последица које ово дело може да има по жртве. Зато се у литератури и међународним препорукама све више заговара да се сексуална изнуда препозна као посебно кривично дело, а не само као варијанта изнуде или уцене.^{34,35}

У Сједињеним Америчким Државама, где је уочен све већи број случајева сексуалне изнуде, многе државе су одлучиле да такво понашање инкриминишу као посебно кривично дело. Примера ради, Јужна Каролина је једна од држава које сада препознају сексуално изнуђивање као засебно дело,³⁶ што одражава препознавање да се сексуално изнуђивање квалитативно разликује од обичне уцене и изнуде. И поред тога, поједини аутори залажу се за то да се кривично дело сексуалне изнуде пропише федералним законом.³⁷ Један од разлога који

³³ Thorn, *Sexual Extortion... op. cit.*, 22.

³⁴ M. Galles, *Combating the Rising Threat of Sextortion*, Mitchell Hamline Law Journal of Public Policy and Practice: Vol. 46: Iss. 2, Article 3; A. Robbins, *Solving the Sextortion Puzzle: Piecing Together a Model State Sextortion Statute*, Valparaiso University Law Review, Vol. 53. No. 3; B. Wittes et al., *Closing the sextortion sentencing gap: A legislative proposal*, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/05/sextortion2.pdf>.

³⁵ Осим тога, управо полазећи од тога да сексуална изнуда, или у оригиналној верзији *sexual extortion*, неретко нема за циљ прибављање имовинске користи, има и таквих стхватања да термин сексуална изнуда није адекватан. Предлаже се, уместо њега, „сексуална присила и изнуда“, јер је реч о нешто ширем концепту, који одражава комплексну природу овог проблема. EUROPOL, *Online sexual coercion and extortion as a form of crime affecting children: law enforcement perspective*, 15, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/online_sexual_coercion_and_extortion_as_a_form_of_crime_affecting_children.pdf, датум приступа: 13. 7. 2025.

³⁶ Особа чини кривично дело сексуалне изнуде ако намерно и злонамерно прети да ће објавити, изложити или дистрибуирати приватну слику друге особе како би приморао или покушао да примора жртву да учини било коју радњу или да се уздржи од чињења било које радње против своје воље, са намером да добије додатне приватне слике или било шта друго вредно (C)(1). Особа чини кривично дело тешке сексуалне изнуде ако извршилац намерно и злонамерно прети да ће објавити, изложити или дистрибуирати приватну слику друге особе како би приморао или покушао да примора жртву да учини било коју радњу или да се уздржи од чињења било које радње против своје воље, са намером да добије додатне приватне слике или било шта друго вредно и ако: (а) је жртва малолетна или рањива пунолетна особа, а особа осуђена за сексуалну изнуду је пунолетна; или (б) жртва претрпи тешку телесну повреду или смрт, а утврди се ван разумне сумње да је сексуална изнуда била непосредни узрок тешке телесне повреде или смрти жртве. South Carolina Code of Laws, *S.C. CODE ANN. § 16-15-430 (2024)*, Section 16-15-430.

³⁷ M. Galles, *op. cit.* 165, A. Robbins, *op. cit.* 777.

аутори наводе јесте диспарат који постоји у кажњавању извршилаца - истраживања су показала да извршиоци чије су жртве малолетна лица могу бити кривично гоњени према савезним законима којима су предвиђене много строже казне у односу на извршиоце чије су жртве одрасла лица често добијају веома благе казне, чак и ако су циљали стотине жртава.³⁸ Полазећи од свега реченог, у литератури се предлаже усвајање новог кривичног дела, сексуалног изнуђивања, које би било прописано у федералном закону. Један од предлога законског описа кривичног дела сексуалне изнуде јесте: „(а) Ко год, са намером да примора било коју особу да ступи у сексуални контакт или у сексуални чин или да произведе било какву слику, видео или други снимак било које особе голе или која се бави експлицитним сексуалним понашањем, преноси у међудржавној или иностраној трговини на било који начин, укључујући и путем рачунара, било какву комуникацију која садржи претњу да ће повредити имовину или углед примаоца или другог, биће кажњен новчаном казном по овом наслову или затвором не дуже од пет година, или обоје. (б) Ко год свесно натера другу особу да ступи у сексуални контакт или у сексуални чин или да произведе било какву слику, видео или други снимак било које особе голе или која се бави експлицитним сексуалним понашањем преносом у међудржавној или иностраној трговини на било који начин, укључујући и путем рачунара, било какве комуникације која садржи било какву претњу да ће повредити имовину или углед примаоца или другог, биће кажњен новчаном казном по овом наслову или затвором не дуже од петнаест година, или обоје.“³⁹

Члан 185. Кривичног законика Србије („Приказивање, прибављање и поседовање порнографског материјала и искоришћавање малолетног лица за порнографију“) представља кључну норму којом се обезбеђује заштита малолетних лица од сексуалне експлоатације у дигиталном простору. Ова одредба криминализује широк спектар понашања – од продаје и приказивања порнографског материјала малолетним лицима, преко производње и дистрибуције садржаја насталог њиховим искоришћавањем, до самог поседовања и електронског приступа таквим садржајима. Ипак, када се ова одредба упореди са феноменом сексуалне изнуде, јављају се одређена ограничења. Суштина сексуалне изнуде је у претњи или принуди – починилац користи постојећи интимни материјал или могућност његовог креирања да би жртву натерао на одређено понашање, што није случај са поменутиим делом. Проблем, такође, настаје када се ради о пунолетним жртвама. Члан 185. се примењује искључиво у односу на малолетнике. Ако починилац пунолетну особу приморава да шаље нове експлицитне садржаје или да пристане на сексуални однос, правна квалификација постаје нејасна. Овакво стање доводи до двоструког стандарда. Док су малолетна лица релативно добро заштићена

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

захваљујући члану 185. и међународним обавезама Србије, пунолетне жртве сексуалне изнуде остају на маргинама кривичноправне заштите.

На самом крају, треба се осврнути и на чињеницу да су најављене измене Кривичног законика Републике Србије, у оквиру којих се очекује прописивање новог кривичног дела. Кроз концепт осветничке порнографије, очекује се криминализација објављивања или чињења доступним полно експлицитног садржаја без сагласности особе која је на њему приказана.⁴⁰ У пракси, граница између ова два феномена често је флуидна. Извршиоци сексуалне изнуде неретко започињу претњом да ће објавити интимни материјал, а уколико жртва одбије да удовољи захтевима, прелазе на стварну дистрибуцију садржаја – чиме сексуална изнуда прелази у осветничку порнографију. Управо оваква динамика показује да су ова дела тесно повезана и да би их требало посматрати у оквиру ширег феномена дигиталног сексуалног насиља. Иако је реч о значајном искорак у правној заштити жртава дигиталног сексуалног насиља, осветничка порнографија и сексуална изнуда се разликују у кључном елементу. Док осветничка порнографија подразумева већ извршену дистрибуцију интимног материјала без пристанка жртве, сексуална изнуда почива на претњи о будућој дистрибуцији спорног материјала у циљу остваривања одређених користи. Са становишта правне систематике, тиме се решава само један део проблема – санкционише се неовлашћено објављивање, али не и претходни механизам уцене.

V ЗАКЉУЧАК

Истраживање феномена сексуалне изнуде у онлајн окружењу још увек је у почетној фази развоја. Упркос све већој друштвеној видљивости овог проблема, научна и емпиријска сазнања остају ограничена. Ипак, подробнији поглед на временску компоненту ових истраживања показује да је број ових истраживања у порасту. Сексуална принуда и изнуда полако се диференцира као самосталан предмет изучавања, који захтева посебну пажњу у ширем контексту сексуалног насиља и експлоатације на интернету.

Ипак, анализа литературе указује на то да не постоји општеприхваћена и доследна дефиниција сексуалне изнуде - поједини аутори наглашавају коруптивни елемент и злоупотребу моћи, други истичу уцену и претњу дистрибуцијом интимних материјала. Чак и у оним случајевима када аутори полазе од истог становишта у дефинисању појма сексуалне изнуде, разлике у дефинисању постоје у односу на то шта се све подводи под конститутивне елементе овог појма. Као последица такве концептуалне фрагментације, резултати досадашњих истраживања често су тешко упоредиви и понекад

⁴⁰ На пример, хрватски *Kazneni zakon*, у члану 144а, прописује кривично дело *Zloporabe snimke spolno eksplicitnog sadržaja*, којим је, у ствари, инкриминисана осветничка порнографија. *Kazneni zakon, NN, 125/11, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23, 36/24, 136/25.*

пружају противречне закључке. Усвајање јединствене дефиниције сексуалне изнуде, јавља се, стога, као незаобилазан корак у бољем разумевању овог феномена. По усвајању униформне дефиниције, свакако је потребно у будућности спроводити додатна истраживања са овом тематиком. Посебно пожељно било би спровођење истраживања на територији наше и суседних земаља, чиме би се стекао увид у домаће прилике, а уједно и обогатила научна грађа на међународном нивоу. У раду смо указали на то да, иако Кривични законик Републике Србије садржи инкриминације под које се сексуална изнуда може подвести, недостаци, а тиме и простор за унапређење и даље постоји. Стога би, у складу са резултатима будућих истраживања требало даље разматрати и да ли су и у којој мери потребне измене постојећег законодавног оквира.

Dragana Vidosavljević*

SEXUAL EXTORTION AS A NEW FORM OF DIGITAL EXPLOITATION: CHARACTERISTICS AND LEGAL CHALLENGES

Summary

The author explores the phenomenon of sexual extortion in the online environment, as an increasingly widespread form of sexual violence on the Internet. The aim of the paper is to examine whether and to what extent existing criminal offenses in the law of the Republic of Serbia provide adequate protection against various forms of sexual extortion. Based on the above, the structure of this paper consists of three parts: first, conceptual and terminological dilemmas are considered, where the author points out inconsistencies in defining the term sexual extortion and the challenges that may arise from the plurality of definitions of this phenomenon. In the second part of the paper, guided by recent research in this area, the author provides a final overview of the basic characteristics of sexual extortion, pointing out the difficulties in systematizing the findings, and in the last and main part of the paper, the author critically examines the existing legal framework, points out the practical and interpretative problems of bringing this behavior under valid incriminations, and provides concluding statements on the subject.

Key words: *sexual extortion, sexual blackmail, sextortion, threath, material gain.*

* Teaching Assistant at the Faculty of Law, University of Kragujevac

Стефан Милић*

Стручни чланак

УДК: 35.077.3:347.77

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.165M>

УПРАВНИ ПОСТУПАК ЗА ПРИЗНАЊЕ ПАТЕНТА

Рад примљен: 24. 07. 2025.

Рад исправљен: 21.12.2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

У материји управног права постоји мноштво закона који је уређују, било материјалних, било процесних. Општи закон који уређује правила управног поступка јесте Закон о општем управном поступку. Наведени пропис препознаје могућност да поједина питања управног поступка буду другачије уређена посредством посебних закона, али уз испуњење одређених предуслова. Да би до тога дошло у појединим областима потребно је да та област садржи особености чија природа захтева унеколико другачије уређење. Несумњиво, сфера заштите права из области интелектуалне својине одступа од уобичајених правничких знања јер укључује знања из области природних и техничких наука. Стога, поступак за признање патента, као једног од права из области интелектуалне својине регулисан је посебним законом – Законом о патентима. Закон о патентима, поред материјалног дела, уређује и поступак за признање патента пред Заводом за интелектуалну својину. У питању је посебни управни поступак пред органом државне управе, прецизније речено пред једном посебном организацијом. Реч је о поступку који се одликује високим степеном формализма, који је дуготрајан, вишефазан и скуп. У раду ћемо приказати сваку од тих фаза, указати на радње које у њима предузима надлежни орган и на значај који свака од фаза има за целокупни ток поступка поводом захтева за признање патента.

Кључне речи: *управни поступак, посебни управни поступак, патент, проналазак, Завод за интелектуалну својину, посебне организације.*

* Истраживач-приправник у Иновационом центру Универзитета у Нишу, демонстратор на Правном факултету Универзитета у Нишу, stefan.milic@icun.ni.ac.rs, stefan.milic@prafak.ni.ac.rs

I УВОД

Завод за интелектуалну својину (у даљем тексту: Завод) је орган државне управе који је у систему организације државне управе у Републици Србији одређен као посебна организација. Државну управу у Србији чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације. Посебне организације се образују за „стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу.“¹ Посебне организације могу бити основане као секретаријати и заводи. На челу посебне организације налази се директор којег поставља Влада на период од пет година. Имајући у виду чињеницу да Влада поставља директора, то даље имплицира да је он за свој рад одговоран Влади. Делокруг послова Завода утврђен је Законом о министарствима који прописује да надзор над радом Завода врши Министарство привреде.² Између осталих, Завод обавља послове који се односе на патент и мали патент, дизајн, жиг, ознаку географског порекла, топографију полупроводничког производа, ауторска и сродна права. Нас за потребе овог рада интересује поступак пред Заводом за остваривање патента.

Патент можемо одредити као искључиво субјективно право које овлашћује свог носиоца да забрани или допусти другим лицима да привредно користе његов проналазак.³ Патент заправо представља облик заштите проналазак. Поред патента, проналазак се још може штитити и малим патентом. Патент је право које „се признаје за проналазак из било које области технике, који је нов, који има инвентивни ниво и који је индустријски применљив.“⁴ Дакле, да би неки проналазак могао да стекне патентну заштиту потребно је да он буде нов, да има инвентивни ниво и да је индустријски применљив. Поред ових материјалних услова, неопходан је и један формални услов који се односи на признање патента од стране Завода након спроведеног одговарајућег поступка. Патент траје 20 година, од датума подношења пријаве.

Управни поступак се може дефинисати као „јавноправни процесни однос између управе и странке у циљу правног регулисања конкретне управне ствари.“⁵ Прави се дистинкција на општи и посебни управни поступак. Општи управни поступак регулисан је Законом о општем управном поступку из 2016. године који садржи правила која су заједничка за све органе управе и друге

¹ Чл. 33 Закона о државној управи (ЗДУ), *Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07, 99/14, 30/18 – др. закон и 47/18.

² Чл. 36 Закона о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 128/20, 116/22 и 92/23 – др. закон.

³ С. Марковић, Д. Поповић, *Право интелектуалне својине*, Београд, 2022, 101.

⁴ Чл. 7 Закона о патентима (ЗП), *Службени гласник РС*, бр. 99/11, 113/17 – др. закон, 95/18, 66/19.

⁵ П. Димитријевић, *Управно право*, Ниш, 2021, 242.

органа који врше јавна овлашћења када поступају у управним стварима. Такође, ЗУП даје одређење управног поступка као „скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења примењују када поступају у управним стварима.“⁶ У теорији се указује да поступак не може бити скуп правила, већ да је то закон, а да поступак може бити скуп правно уређених радњи.⁷

Са друге стране, посебни управни поступци се односе на специфичне области. ЗУП даје могућност да се поједина питања управног поступка уреде другачије „ако је то 1) у појединим управним областима неопходно, 2) у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и 3) ако не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом.“⁸ У питању су одређене области које због својих особености захтевају да нека питања буду другачије или детаљније уређена, попут пореза, експропријације, ношења оружја, права интелектуалне својине и др. Ипак, ти посебни управни поступци не могу бити целовити већ се њима могу уредити само одређене специфичности у поступању органа у појединим областима.⁹ Одступања од правила ЗУП-а могу бити прописана једино законом у формалном смислу. С тим у вези, Закон о патентима садржи одређена правила која су јединствена за поступак признања патента, а на која ћемо указати у наставку рада. На она питања која нису уређена Законом о патентима, сходно се примењују одредбе ЗУП-а.¹⁰ Прица истиче да у литератури није изложена разлика између супсидијарне и сходне примене и да би „сходна примена означавала примену општег закона саобразно природи односа између правила правног поступка и материје правног уређивања, док би супсидијарна примена подразумевала примену општег закона у целости у свим питањима која нису уређена посебним законом.“¹¹ Исти аутор на другом месту наводи да је ЗУП системски закон у управнопроцесној материји и да посебни закони морају бити у режиму правне подређености ЗУП-у. Упориште за разликовање системских и посебних закона налази се и у ставовима Уставног суда.¹² То би значило да

⁶ Чл. 1 Закона о општем управном поступку (ЗУП), *Службени гласник РС*, бр. 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС.

⁷ Д. Милков, *Управно право II – управна делатност*, Нови Сад, 2017, 74.

⁸ Чл. 3 ЗУП

⁹ З. Лончар, *Посебни управни поступци*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду бр. 4, 2016, 1234.

¹⁰ Чл. 169 ЗП

¹¹ М. Прица, *Супсидијарна и сходна примена Закона о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, година LX, бр. 91, 2021, 100.

¹² Детаљније о овоме: М. Прица, *Однос Закона о општем управном поступку и других закона у правном поретку Републике Србије*, у: Изазови правном систему (ур. Г.

Закон о патентима као посебни закон у управнопроцесној материји мора бити у сагласности са ЗУП-ом, што уосталом произлази и из самих одредби ЗУП-а.

II ПОСТУПАК ЗА ПРИЗНАЊЕ ПАТЕНТА

Као што је већ напоменуто, правна заштита проналаска остварује се путем подношења пријаве за признање патента или малог патента. Поступак се води пред Заводом. У питању је компликован, дуготрајан, вишефазан и скуп поступак са високим степеном формализма. Овај поступак просечно траје 3-5 година, а нису ретки случајеви ни да сам поступак потраје читаву деценију.¹³ Подсетимо, у општем управном поступку рок за издавање решења, у зависности од тога да ли се ради о непосредном одлучивању или не, износи 30, односно 60 дана покретања поступка.¹⁴ Због ове сложености у упоредном праву јавила су се три система заштите проналазака. Први је систем претходног испитивања пријаве по коме надлежни орган спроводи цео поступак од пријема пријаве, па све до његовог окончања, а током трајања поступка проналазак за који није признат патент је и даље тајан. По систему регистрације надлежни орган доноси решење којим признаје патент и уписује исти у регистар без претходне провере да ли су испуњени услови. На крају, трећи систем, који је признат и у нашој држави, јесте систем одложеног испитивања. По том систему проналазак се објављује након чега орган који води поступак приступа суштинском испитивању, али ако је претходно поднет такав захтев и плаћена одговарајућа такса.¹⁵

У самом поступку признања патента можемо издвојити више фаза. Прва фаза јесте фаза подношења пријаве за заштиту проналаска, након које следи фаза формалног испитивања пријаве. Наредне фаза јесте фаза објављивања пријаве патента. После ње, у случају да је поднет захтев за суштинско испитивање пријаве, следи фаза суштинског испитивања пријаве. Уколико након ове фазе, Завод утврди да су испуњени сви услови донеће позитивно решење којим ће признати патент. Друга могућност јесте да ова фаза исходује одбијајућим решењем, ако Завод утврди да нису испуњени сви услови. Позитивно мериторно окончање поступка резултира фазом уписа признатог права, фазом издавања исправе о признатом праву и фазом објављивања признатог права.

А. Фаза подношења пријаве

Подношењем пријаве покреће се поступак за заштиту проналаска. Пријава се подноси на српском језику. У случају да је поднета на страном језику,

Марковић), том I, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево, 2021, 154-162.

¹³ С. Марковић, Д. Поповић, *op.cit.*, 114.

¹⁴ Чл. 145 ЗУП

¹⁵ З. Миладиновић, *Право интелектуалне својине*, Крагујевац, 2009, 32-33.

подносилац је дужан да достави превод. Ако уз пријаву на страном језику није достављен превод, надлежни орган позива подносиоца да достави превод, па ако овај то не учини у року од два месеца од пријема обавештења, пријава се одбацује закључком.¹⁶ Ово је у складу са основним правилом из ЗУП-а да је у управном поступку у службеној употреби српски језик, уз разлику да се пријава одбацује закључком. По слову ЗУП-а форма процесног акта код одбацивања пријаве је решење. Једном пријавом може се тражити заштита за само један проналазак.¹⁷ Закон о патентима наводи шта све пријава мора да садржи: 1) захтев за признање права; 2) опис проналаска; 3) један или више патентних захтева за заштиту проналаска; 4) нацрт на који се позива опис и/или патентни захтеви и 5) апстракт.¹⁸

1. Захтев за признање права

У питању је део пријаве у виду обрасца чија садржина је такође унапред одређена. У захтев се уносе: назначење да ли се тражи признање патента или малог патента; подаци о подносиоцу пријаве и проналазачу; назив проналаска који сажето изражава суштину проналаска; чињеница да ли је затражено међународно право првенства и потпис подносиоца. Ако подносилац пријаве није истовремено и проналазач, мора да поднесе изјаву о основу по коме је стекао право на подношење пријаве, као и писану изјаву проналазача ако проналазач не жели да његово име буде назначено у пријави.¹⁹ Примећује се да подносилац пријаве, уколико није истовремено и проналазач, не мора да доказује основ за подношење пријаве, већ само да достави изјаву о томе.²⁰

2. Опис и нацрт проналаска

Опис проналаска треба да буде потпун и прецизан и да садржи информације које су од важности за патентирање. То је део пријаве у којој подносилац излаже садржину проналаска чију заштиту тражи. Опис проналаска треба да буде такав да га „стручњак у тој техничкој области може применити.“²¹ Важно је што прецизније описати производ, јер све што није садржано у опису касније не може бити предмет патентне заштите.²² Нацрт је

¹⁶ Чл. 77 ЗП

¹⁷ Изузетно, ако је реч о проналасцима који су међусобно повезани на тај начин да остварују јединствену целину, односно проналазачку замисао, тада подносилац једном пријавом може тражити заштиту за све те проналаске.

¹⁸ Чл. 79 ЗП

¹⁹ С. Марковић, Д. Поповић, *op. cit.*, 114.

²⁰ Н. Милосављевић, *Кумулација субјективних права интелектуалне својине са посебним освртом на кумулацију патента и права на индустријски дизајн*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, година LXIII, бр. 103, 2024, 140.

²¹ S. Marković, *Pravo intelektualne svojine i informaciono društvo*, Beograd, 2018, 84.

²² С. Шокињов, *Право индустријске својине*, Крагујевац, 2023, 95.

графички приказ проналаска, који је начињен уз поштовање правила техничког цртања.²³ Он представља скуп свих слика проналаска. Другим речима, нацрт представља визуелни приказ претходне текстуалне датости проналаска.

3. Патентни захтеви

Овај део представља срж пријаве. Њима се одређује предмет чија се заштита тражи. Они указују на оквир у коме се испитује пријаве. По логици ствари, када се поступак покреће захтевом странке, она одређује исход поступка. Није неопходно да орган странци даје више права и овлашћења него што је она сама тражила. Улога патентних захтева је у одређивању обима и предмета тражене заштите, што би значило да се „у случају признања патента, тумачењем патентних захтева утврђују границе стања технике обухваћеног искључивим правом носиоца патента.“²⁴ Форма патентног захтева је троделна где први део садржи „најближи општи појам под који може да се подведе проналазак, други део је копула 'назначен тиме', а трећи део представљају специфичне карактеристике проналаска.“²⁵ Погледајмо један пример патентног захтева: „Систем за даљинско управљање самоходним уређајем за чишћење и дезинфекцију вентилационих канала, назначен тиме, што се састоји од специјалног возила (А) унутар којег су смештени дизел електрични агрегат (Б), компресор (Д), високопритисна пумпа (Е) и мобилни орман (Ф).“²⁶ Јасно је да оваква конструкција патентног захтева не може бити разумљива правницима. Но, то није ни потребно, потребно је да га разумеју стручњаци из одговарајуће области.

Дешава се да једна пријава садржи више патентних захтева, од којих је најмање један независан. Истичу се два модалитета у ситуацијама када постоји више захтева. Први је постојање једног независног и више зависних патентних захтева, док је други модалитет постојање више независних патентних захтева. У првој ситуацији можемо даље направити дистинкцију на патентни захтев који је зависан од независног и на онај који је зависан од зависног патентног захтева, а у другој ситуацији да би уопште могло постојати више независних захтева, неопходно је да је испуњен услов јединства проналаска.²⁷

4. Апстракт

Овај део пријаве представља кратак садржај суштине проналаска и његова улога је чисто техничко-информативног карактера. Не може служити за

²³ С. Марковић, Д. Поповић, *op. cit.*, 117.

²⁴ С. Шокињов, *op. cit.*, 96.

²⁵ С. Марковић, Д. Поповић, *op. cit.*, 118.

²⁶ Преузето са сајта Завода за интелектуалну својину, https://www.zis.gov.rs/wp-content/uploads/PRIMER_pronalasci_na_racunaru_15_7_2019.pdf, датум приступа: 13. 07. 2025. године.

²⁷ С. Шокињов, *op. cit.*, 99-100.

одређивање обима тражене заштите. Он се најчешће формулише на тај начин како би могао послужити као инструмент за претраживање у датој техничкој области.²⁸

Б. Посебне врсте пријава

1. Издвојена пријава

Закон о патентима препознаје и две посебне врсте пријава. Прва је издвојена пријава. Издвојеном пријавом подносилац, самостално или на захтев Завода, из првобитне пријаве којој је признат датум подношења, а која се односи на више проналазака који нису међусобно повезани издваја један или више таквих проналазака и за сваки од њих поднеси посебну пријаву.²⁹ Оваква пријава може бити поднета до окончања поступка испитивања првобитне пријаве. Пошто законодавац није прецизирао о којој врсти испитивања се ради, под тим треба разумети и суштинско испитивање пријаве, што би значило да издвојена пријава може бити поднета до окончања те фазе. Ова процесна радња аналогна је раздвајању поступка, коју ЗУП не регулише. С тим у вези, она представља осамостаљење једног дела првобитно поднете пријаве, те све радње које су до тада предузете у поступку своје дејство имају и на издвојену пријаву.³⁰ За издвојену пријаву плаћа се такса у року од месец дана од дана подношења. У случају недостављања доказа о плаћеној такси, Завод ће закључком одбацити пријаву.

2. Допунска пријава

Ако подносилац пријаве усаврши проналазак који је предмет пријаве за такво усавршавање може поднети допунску пријаву која не задржава датум подношења основне пријаве.³¹ Она се може поднети на основну пријаву или основни патент, ако је већ признат патент. У питању је пријава која има акцесорни карактер и везана је за судбину основне пријаве. Ако подносилац одустане од основне пријаве, сматра се да је одустао и од допунске. Један од услова за допунску пријаву јесте и идентичност подносиоца основне пријаве или основног патента и подносиоца допунске пријаве.³² Допунска пријава може бити поднета у било ком року, али најкасније до истека важења основног патента.³³ Подносиоцу ипак стоји на располагању могућност да, у случају обуставе поступка по основној пријави, тражи од Завода у року од три месеца од правноснажне одлуке о обустави поступка да допунска пријава постане

²⁸ *Ibid.*, 102.

²⁹ Чл. 87 ЗП

³⁰ С. Марковић, Д. Поповић, *op. cit.*, 122.

³¹ Чл. 88 ЗП

³² С. Шокињов, *op. cit.*, 104.

³³ С. Марковић, Д. Поповић, *op. cit.*, 122.

основна. Разуме се, за допунски проналазак који допуњује или усавршава основни у неком делу, може се тражити и „обичан“ патент.³⁴ Међутим, допунска пријава је повластица која се даје подносиоцу и која се односи на ослобађање од плаћања таксе за допунску пријаву.³⁵ То може бити значајно, имајући у виду да су таксе у поступку пред Заводом врло високе.³⁶

В. Фаза формалног испитивања пријаве

Пре него што се упусти у формално испитивање пријаве, Завод утврђује да ли су испуњени услови за признање датума подношења пријаве. Реч је о следећим условима: 1) назначење да се тражи признање права; 2) подаци о подносиоцу пријаве и 3) опис проналаска.³⁷ Уколико су испуњени услови и пријави буде признат датум подношења, онда се она уписује у Регистар патената. Ако надлежни орган утврди да недостаје део описа, онда позива подносиоца да у року од два месеца достави тај део који недостаје. Датум подношења пријаве је значајан јер након тог тренутка подносилац више не може проширити предмет чија се заштита тражи. Ипак, измене и допуне података које не проширују предмет пријаве могу се вршити до доношења решења по пријави патента.³⁸ ЗУП регулише право странке да измени захтев до тренутка док не буде обавештена о решењу првостепеног органа. У овој ситуацији, Закон о патентима то право резервише за један тренутак раније – за само доношење решења, било позитивног, било негативног. Разуме се, чињеница да ли се неким допунама података врши проширење пријаве или не јесте фактичко питање о којем би одлучивао надлежни орган у сваком конкретном случају.

У фази формалног испитивања пријаве, Завод утврђује да ли је: 1) плаћена такса за подношење пријаве и достављен доказ о уплати републичке административне таксе; 2) достављено уредно пуномоћје заступника или изјава о заједничком представнику, у одговарајућем случају; 3) у пријави назначен проналазач, односно да ли постоји његова изјава да не жели да буде наведен у пријави; 4) поднет уредан захтев за признање права првенства; 5) достављена изјава о основу стицања права на подношење пријаве; 6) ако је подносилац пријаве страном лице, пријава поднета у складу са законом; 7) садржај пријаве у

³⁴ S. Marković, *Pravno intelektualne svojine, sveska prva, Uvod: Pravo intelektualne svojine, Deo prvi: Pravo industrijske svojine*, Niš, 1982, 72.

³⁵ С. Марковић, Д. Поповић, *op. cit.*, 123.

³⁶ Примера ради такса за подношење пријаве за признање патента која садржи до 10 патентних захтева за правна лица износи 10.320 динара, за захтев за израду извештаја о претраживању стања технике 20.710 динара, за захтев за суштинско испитивање пријаве 10.320 динара, за одржавање права из пријаве почев од треће године 14.470 динара са увећањем за сваку наредну годину. Таксе за физичка лица су упола мање. Више о таксама на: <https://www.zis.gov.rs/prava/takse/>, датум приступа 18. 07. 2025.

³⁷ Чл. 86 ЗП

³⁸ Чл. 101 ЗП

складу законом; 8) задовољена форма списка у пријави; 9) нацрт сачињен у складу са законом и 10) апстракт сачињен у складу са законом.³⁹ У случају да пријава није формално исправна, Завод позива подносиоца да отклони недостатке у року који не може бити краћи од два ни дужи од три месеца. Подносилац може тражити продужење тог рока, али најдуже за три месеца. Уколико захтева продужење рока, подносилац је дужан да плати одговарајућу таксу. Ако подносилац ни у накнадно остављеном року не отклони недостатке, пријава се одбацује.

Ако Завод установи да пријава испуњава формалне услове, позива подносиоца да у року од месец дана од пријема позива поднесе захтев за израду извештаја о претраживању стања технике по предмету проналаска и да плати таксу за његову израду.⁴⁰ Извештај о претраживању је везан патентним захтевима. Ако није могуће израдити извештај о претраживању у погледу свих патентних захтева, онда се израђује извештај само за један део пријаве. Делимичан извештај израђује се и када пријава патента не испуњава услове јединства проналаска. Не буде ли поднет захтев за сачињавање овог извештаја, Завод одбацује пријаву. То значи да је реч о још једној обавезној радњи у поступку признања патента. Значај је у следећем: од тренутка пријема извештаја о претраживању подносилац пријаве може да измени опис, нацрт и патентне захтеве, али измењени патентни захтеви не могу да се односе на елементе пријаве за које није урађен извештај о претраживању и који нису у вези са проналаском или групом проналазака за које је првобитно тражена заштита.⁴¹

Г. Фаза објављивања пријаве патента

До објављивања пријаве патента долази у року од 18 месеци од датума подношења или од датума првенства, уколико је тражено право првенства. Друга могућност јесте да се пријава објави и раније на захтев подносиоца пријаве.⁴² До ове фазе неће доћи ако пријава буде одбачена раније или ако подносилац одустане од пријаве. Институт одустанка од захтева познаје и ЗУП који прописује да странка може одустати од захтева све док не буде обавештена о решењу другостепеног органа.⁴³ Тај одустанак може бити изричит или прећутан – на основу понашања странке које јасно указује да је изгубила интерес да учествује у поступку. Примера ради, у поступку за признање патента неплаћање неке од такси може бити показатељ да подносилац жели да одустане од даљег вођења поступка. Тренутком објаве пријаве патента у службеном гласилу Завода, она постаје доступна јавности, те

³⁹ Чл. 99 ЗП

⁴⁰ Чл. 100 ЗП

⁴¹ Чл. 101 ЗП

⁴² Чл. 102 ЗП

⁴³ Чл. 98 ЗУП

трећа лица стичу шансу да искажу своје примедбе у погледу патентбилности проналаска који је предмет пријаве. Ако треће лице евентуално поднесе одређене примедбе, Завод их разматра у фази суштинског испитивања пријаве.⁴⁴ У доктрини се истиче приступ да је „објављивање патентираниг проналаска 'цена' коју проналазач мора да плати за патентни монопол који му је признат.“⁴⁵ Из визуре права посматрано, јасно је да је јавност патента неопходна, јер се тиме трећа лица упознају о заштићеним проналасцима и имају дужност да се уздржавају од њихове повреде.

Д. Фаза суштинског испитивања пријаве

За ову фазу можемо рећи да је кључна у поступку признања патента. У питању је најсложенији и најдужи задатак који обавља Завод у поступку испитивања услова за признање патента, јер у Међународној класификацији патената постоји преко 70.000 технолошких категорија, па је за испитивање услова новости потребно претражити мноштво страних и домаћих публикација и докумената.⁴⁶ Покреће се захтевом подносиоца пријаве у року од шест месеци од дана објаве извештаја о претраживању у службеном гласилу Завода. Ако подносилац пропусти рок, може поднети овај захтев у року од 30 дана од дана пријема обавештења о протеклу рока.⁴⁷ У поступку пред Заводом доста се води рачуна о благовременом плаћању такси. Стога се и у овој ситуацији сматра да је захтев за суштинско испитивање пријаве поднет оног тренутка када подносилац плати таксу и достави доказ о томе. У супротном пријава ће бити одбачена закључком.

Током суштинског испитивања пријаве, надлежни орган утврђује да ли је предмет заштите: 1) проналазак; 2) проналазак који је изузет из заштите; 3) проналазак у складу са правилима о јединству проналаска; 4) описан јасно, потпуно и да ли испуњава услове прописане законом; 5) проналазак који је нов, има инветивни ниво и да ли је индустријски применљив и 6) у складу са законом у погледу права првенства.⁴⁸ Ако надлежни орган утврди да предмет заштите не испуњава све наведене услове, обавештава подносиоца и позива га да евентуално отклони недостатке у року који не може бити краћи од два ни дужи од три месеца.

Ђ. Фаза одлучивања о пријави

Фаза одлучивања о пријави је део поступка у коме надлежни орган мериторно одлучује о захтеву за признање патента. Он може одлучити позитивно и решењем признати патент или одлучити негативно и одбити

⁴⁴ С. Шокињов, *op. cit.*, 109.

⁴⁵ S. Marković, *op. cit.*, 85.

⁴⁶ С. Шокињов, *op. cit.*, 111.

⁴⁷ Чл. 103 ЗП

⁴⁸ Чл. 104 ЗП

захтев. Но, у случају да орган утврди да су испуњени сви услови за признање патента доставља подносиоцу пријаве предлог коначног текста патентних захтева који намерава да усвоји, а подносилац има рок од 30 дана да се сагласи са тиме.⁴⁹ Ако се подносилац пријаве не изјасни, надлежни орган доноси решење према коначном тексту патентних захтева које је доставио на сагласност. Дакле, у овом случају важи правило *qui tacet consentire videtur*. Ако пак, подносилац није сагласан, он наводи разлоге и доставља текст измењених патентних захтева о којима се сада изјашњава надлежни орган. Одлучи ли да прихвати наведене разлоге, надлежни орган доноси решење о признању патента, а ако исте не прихвати, онда доноси решење према патентним захтевима који су претходно достављени на сагласност.⁵⁰ Овде треба истаћи једну ствар. Сагласност или несагласност подносиоца пријаве није од утицаја на исход поступка. Наиме, патент ће свакако бити признат, једино треба утврдити текст и број патентних захтева који ће бити садржани у решењу.⁵¹

Друга могућност коју на располагању има надлежни орган јесте да одбије захтев. До тога ће доћи уколико у поступку суштинског испитивања пријаве утврди да нису испуњени сви услови. Ипак, и у овој фази надлежни орган може донети немериторну одлуку. Ради се о одбацивању пријаве ако подносилац не плати таксе и трошкове који се односе на објаву података о признатом праву. Против одлуке Завода постоји право на жалбу. Жалба се изјављује Влади у року од 15 дана од пријема одлуке. Иначе, по слову Закона о државној управи против одлука посебних организација право жалбе се не претпоставља, већ се може изјавити само кад је то законом одређено.⁵² Против решења Владе може се покренути управни спор.

Е. Фаза уписа признатог права, издавања исправе и објављивања признатог права

Након позитивног окончања поступка, преостаје да надлежни орган упише податке о признатом праву у одговарајући регистар, да подносиоцу изда потврду о признатом праву и да то признато право објави у службеном гласилу. Исправа о признатом праву садржи регистарски број патента, податке о носиоцу патента, податке о проналазачу, назив проналаска и датум издавање исправе. На основу свега до сада изнетог, није тешко претпоставити да се за издавање исправе и објаву признатог права плаћају прописане таксе и трошкови.

Фаза објаве је од велике важности јер се патент стиче од тренутка објављивања у службеном гласилу, а важи од тренутка подношења пријаве. Дакле, патент важи и ретроактивно, од самог тренутка подношења пријаве. То

⁴⁹ Чл. 107 ЗП

⁵⁰ Чл. 107 ст. 4 ЗП

⁵¹ С. Шокињов, *op.cit.*, 113.

⁵² Чл. 59 ЗДУ

последично резултира двома чињеницама. Најпре, имајући у виду трајање поступка за признање права на патент, дешава се да један део рока трајања патента прође у току поступка, односно пре настанка патента. Друга ствар, када се пријава службено објави, трећа лица се упознају са пријављеним проналаском, а још увек је неизвесно хоће ли уопште тај проналазак бити патентиран.⁵³ Због тога је законодавац предвидео институт права из објављене пријаве којим подносилац пријаве стиче права садржински идентична као патент. Ипак, ако патент не буде признат, сматра се да никад нису постојала ни права из пријаве. По својој правној природи институт права из пријаве би имао карактер раскидног услова.

III ЗАКЉУЧАК

Поступак за признање патента један је од многобројних посебних управних поступака у домаћем правном систему. Делује да се нужност постојања нешто другачијих правила у овој области не доводи у питање имајући у виду сложеност права интелектуалне својине. Посебно одступање до којег долази у овој врсти поступка односи се на рок одлучивања о захтеву, односно пријави. Тај рок је много дужи у односу на општи управни поступак, а због комплексности вишефазног поступка, неретко тај рок износи и пар година, што је неупоредиво дуже у односу на рок од 30 или 60 дана из ЗУП-а. Ипак, то је по природи ствари неопходно јер није реч о класичном правничком знању. Наиме, у фази суштинског испитивања недовољност правничког знања долази до своје потпуности јер су у овој фази неопходна адекватна знања стручњака из области природних, техничких и медицинских наука како би се испитало да ли проналазак испуњава материјалноправне услове заштите. У питању су новост, инвентивни ниво и индустријска применљивост.

Но, да би се дошло до ове фазе потребно је да се претходно испита пријава и са формалне стране, као и да се прође кроз остале фазе у поступку. Доста пажње се посвећује благовременом плаћању такси, чији износи нису уопште мали. Сам патент стиче се тек тренутком објаве признатог права, што је последња фаза у изузетно дуготрајном поступку. Стога је законодавац увео институт права из пријаве којим се то коригује и који омогућава подносиоцу пријаве иста права као када би патент био признат. Другим речима, по систему одложеног испитивања који је у примени у нашој држави, право се признаје пре него што се приступи суштинском испитивању пријаве. Још један разлог који говори у прилог постојању овог института јесте чињеница што се тренутком објаве пријаве сва трећа лица упознају са проналаском чија заштита се тражи у поступку. Тиме се губи тајност проналаска и трећа лица долазе у ситуацију да искоришћавају проналазак коме још није призната заштита. Ипак,

⁵³ С. Марковић, Д. Поповић, *op. cit.*, 128.

у случају да након суштинског испитивања, патент не буде признат, онда се сматра да права из пријаве никад нису ни настала.

Stefan Milić

ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR THE GRANT OF A PATENT

Summary

A patent is a legal form of protection granted for an invention. In order to obtain patent protection, an administrative procedure must be carried out before the Intellectual Property Office, which is organized as a special governmental body under the supervision of the Ministry of Economy. During this procedure, it is assessed whether the criteria of novelty, inventive step, and industrial applicability are met. The procedure for granting a patent is one of many specialized administrative procedures within the domestic legal system. The necessity of distinct procedural rules in this field is generally not questioned, given the complexity of intellectual property law. A notable deviation in this type of procedure concerns the time frame for deciding on the application. This period is significantly longer than in general administrative procedures; due to the complexity of its multi-phase structure, the decision-making process often takes several years, in stark contrast to the 30- or 60-day deadlines prescribed by the General Administrative Procedure Act. Nevertheless, such duration is inherently justified, as the procedure does not rely solely on conventional legal expertise. In the substantive examination phase, legal knowledge proves insufficient, and the involvement of experts from the fields of natural, technical, or medical sciences becomes essential in order to assess whether the invention meets the substantive legal requirements for protection. Considerable attention is given to the timely payment of fees, which are by no means insignificant. A patent is granted only upon the phase of publication of the application, which represents the final stage of an exceptionally lengthy procedure. Therefore, the legislator has introduced the concept of the "right arising from the application" to address this issue. This legal mechanism provides the applicant with the same rights as if the patent had already been granted. In other words, under the deferred examination system applied in the national framework, the right is provisionally recognized before the substantive examination of the application begins. Another

* Junior research assistant at Innovation Center, University of Niš, demonstrator at Faculty of Law, University of Niš.

justification for this legal construct is the fact that, upon the publication of the application, third parties become aware of the invention for which protection is being sought. This leads to a loss of confidentiality, allowing third parties to potentially exploit the invention before protection is formally granted. However, if the substantive examination ultimately results in the refusal of the patent, it is deemed that the rights arising from the application never existed.

Key words: *administrative procedure, special administrative procedure, patent, invention, Intellectual Property Office, special governmental bodies.*

ПРИКАЗИ

Душан Илић*

Приказ

DOI: <https://doi.org/10.46793/GP.1602.181I>

**Др Новак М. Крстић: УГОВОР О УСТУПАЊУ И
РАСПОДЕЛИ ИМОВИНЕ ЗА ЖИВОТА, Правни факултет
Универзитета у Нишу, Центар за публикације, Ниш,
2021, 203 стране.**

Рад примљен: 14. 02. 2025.

Рад прихваћен за објављивање: 25. 12. 2025.

Не би било претерано рећи да уговор о уступању и расподели имовине за живота представља један од најзначајнијих облигационих уговора са наследноправним дејствима. Иако овакав закључак никако не бисмо могли да изведемо на основу података о његовој заступљености у правном промету, оно што оправдава овакву квалификацију јесте чињеница да је реч о уговору који уважава интересе обе уговорне стране – претка и његових потомака – чиме доприноси превенирању потенцијалних сукоба који могу настати међу наследницима. Међутим, и поред несумњивог значаја који има, не можемо а да не приметимо да истраживању овог уговора није посвећена нарочита научна пажња. У новијој правној литератури може се наићи на научне радове који обрађују поједине сегменте овог уговора, али је мали број оних који материју уговора о уступању и расподели имовине за живота анализирају на један целовит и систематичан начин. Ова, усудићемо се рећи, неоправдана запостављеност овог уговора у научним радовима новијег датума била је једна од чињеница којима је др Новак Крстић - тада доцент, а у време писања овог приказа ванредни професор на Правном факултету Универзитета у Нишу - био мотивисан приликом спровођења истраживања и његовог материјализовања у виду стручне монографије која носи назив „Уговор о уступању и расподели имовине за живота“, а која је у издању Центра за публикације Правног факултета Универзитета у Нишу објављена 2021. године. Овакав наш закључак проистиче већ из првих редова предговора овог дела, у којима аутор наводи да овом монографијом настоји исправити „ту „неправду“ према уговору о уступању и расподели имовине за живота.“

Интересовање др Новака Крстића за уговор о уступању и расподели имовине за живота постојало је и пре публикавања ове монографије. Објављивањем научних написа који се на директан или посредан начин односе

* Асистент Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, dilic@jura.kg.ac.rs

на поједина питања овог уговора, проф. Крстић је учињену „неправду“ покушавао да ублажи и у годинама које су претходиле овом делу. Међутим, стручном монографијом која је предмет овог приказа отишло се корак даље. Реч је о научној студији која представља целовиту анализу уговора о уступању и расподели имовине за живота, како са теоријског, тако и са практичног аспекта, услед чега се може сматрати веома важним доприносом проф. Новака Крстића оном делу правне теорије који се односи на уговоре од нарочитог значаја за наследно право.

Применом позитивноправног метода, детаљно и систематично су анализирана и изложена сва питања која су од значаја за овај уговор – полазећи од појмовног одређења уговора о уступању и расподели имовине за живота, преко услова његовог пуноважног настанка, најзначајнијих карактеристика и дејстава, па све до престанка уговора. При томе, аутор се у извесној мери користи и историјскоправним методом, те поједина питања анализира указујући на значајне појединости које су одликовале овај правни институт у времену које је протекло од његовог увођења у наш правни систем, па до данас. Истраживање задате теме употпуњено је и применом упоредноправног метода. Међутим, употреба овог метода је ограничена на законодавства са простора бивше Југославије. Изузетак од тога представља осврт на институт *patto di famiglia*, који је карактеристичан за италијанско право.

Анализирајући поједина питања, проф. Крстић излаже постојеће, неретко супротстављене доктринарне ставове истакнутих правних мислилаца са простора бивше Југославије. Међутим, не заустављајући се на томе, уз адекватну правну аргументацију и образложење, он износи и сопствене ставове у погледу спорних питања која се тичу појединих аспеката овог уговора, чиме их кандидује за оцену научне и стручне јавности. На тај начин аутор даје одређене предлоге за које сматра да би, *de lege ferenda*, допринели адекватнијем нормирању овог уговора. При томе, целокупно излагање карактеришу научни стил и изражавање које је јасно, концизно и логично, што свеукупно доприноси лакоћи читања и разумевања изложене материје. Такође, бољем учачању и схватању појединих правних проблема - који се могу јавити приликом закључења или извршења овог уговора - у знатној мери доприноси и велики број примера, које аутор наводи на свим оним местима које остављају простора за то.

Додатни квалитет овом делу свакако даје и истраживање које је проф. Крстић спровео, а у оквиру ког је анализирао уговоре о уступању и расподели имовине за животе потврђене (солемнизоване) од стране појединих јавних бележника именованих за подручје основних судова у Нишу, Лебану и Алексинцу. Анализом доступних уговора, аутор даје одговоре на одређена питања која се тичу примене овог института у пракси. Уз то, прилог овој монографији чине различити модели уговора о уступању и расподели имовине за живота, за које сматрамо да правницима практичарима могу послужити као адекватан водич у поступку правног уобличавања ових уговора у пракси.

Поред несумњивог научног доприноса, једна од основних карактеристика ове монографије јесте и њена систематичност. Након детаљног и јасно конципираног садржаја, кога следе предговор и списак скраћеница најчешће коришћених законских текстова, целокупна материја је систематизована у оквиру осам целина – глава, које су даље рашчлањене на ужа тематска поглавља. Након тога следе прилози у виду различитих примера уговора о уступању и расподели имовине за живота, као и попис литературе, правних прописа и других извора којима се аутор користио приликом стварања овог дела. На самом крају налазе се биографски подаци аутора.

У оквиру *прве главе*¹ аутор указује на чињеницу да отварање наслеђа иза смрти једног лица неретко доводи до нарушавања односа међу наследницима, услед чега излаже целокупну лепезу правних инструмената који омогућавају једном лицу да наследноправне последице своје смрти уреди за живота, те да на тај начин предупреди све потенцијалне сукобе до којих може доћи након његове смрти. Анализирајући правна дејства завештања, уговора о наслеђивању, уговора о поклону и уговора о доживотном издржавању, проф. Крстић указује на недостатке сваког од њих, те долази до закључка да уговор о уступању и расподели имовине за живота представља правни посао којим имовински односи између претка и потомака бивају уређени на начин који могућност сукоба наследника у погледу имовине преминулог претка своди на минималну меру.

У *другој глави* која је насловљена као „Увођење уговора о уступању и расподели имовине за живота у наше право. Појам и значај“ аутор читаоце упознаје са друштвеним околностима које су тадашњег законодавца определиле да савезним Законом о наслеђивању из 1955. године по први пут регулише институт уступања и расподеле имовине за живота. Након тога се даје појмовно одређење овог уговора, док је централни део ове главе посвећен значају и оправданости законског регулисања овог института. Презентујући и образлажући све практичне бенефите које закључење и реализација уговора о уступању и расподели имовине за живота носи са собом, проф. Новак Крстић заузима став да је у питању „најбољи и најподобнији правни посао за уређење имовинских односа међу члановима породице“, те на тај начин опонира аргументима уважених правних теоретичара из друге половине прошлог века, који о увођењу овог уговора у наш правни систем нису говорили у афирмативном смислу. На крају ове главе аутор читаоце у кратким цртама упознаје са карактеристикама и циљевима истраживања које је спроведено у кооперацији са неколицином Јавних бележника, док презентовање конкретних резултата које је истраживање изнедрило оставља за оне делове текста на које се и односе.

¹ Прва глава носи наслов „Уводна разматрања – о правним инструментима за располагање имовинским правима од стране предака и њиховој сврсисходности“.

Трећа глава носи наслов „Услови за пуноважност уговора о уступању и расподели имовине за живота“. Први део ове главе односи се на субјекте уговора о уступању и расподели имовине за живота. Аутор даје одговоре на следећа питања: која се све лица могу јавити као уговорне стране код овог уговора; сагласност којих лица је неопходна да би закључени уговор могао производити правна дејства уговора о уступању и расподели имовине за живота; које правне последице наступају у случају да сагласност појединих лица изостане. Поред тога, аутор анализира и питање у погледу ког не постоји јединствен став међу теоретичарима наследног права, а које се тиче тренутка меродавног за оцену пуноважности уговора. Ослањајући се на важећа законска решења, проф. Крстић износи мишљење да испуњеност услова пуноважности овог уговора који се тиче сагласности потомака уступиочевих не треба ценити према тренутку његовог закључења, већ према стању које постоји у моменту делације уступиоца (претка).

У делу који следи, аутор се бави предметом уговора о уступању и расподели имовине за живота. Кроз анализу обавезе уступиоца која се састоји у уступању и расподели имовине потомцима, указује се на то да се у улози предмета његове престације може наћи како непокретна, тако и покретна имовина, па чак и предузетничка делатност коју уступилац обавља. При томе, проф. Крстић изражава сумњу у подобност овог правног посла да послужи као адекватан правни основ за пренос предузетничке делатности са претка на потомке, те истовремено означава и све пропусте који су, по његовом мишљењу, учињени приликом формулисања меродавних чланова Закона о привредним друштвима. Поред обавезе уступиоца, пажња је поклоњена и оним обавезама које закључењем уговора могу настати за другу уговорну страну – потомке, као што су трпљење права (плодо)уживања, обавеза доживотног издржавања, обавеза исплате доживотне ренте и обавеза исплате дугова уступиоца.

Последњи део треће главе тиче се форме која мора бити испоштвана да би уговор о уступању и расподели имовине за живота могао пуноважно настати. При томе, питање формалне пуноважности уговора није посматрано искључиво са становишта важећих законских решења. У намери да читаоцима представи начин на који су правила која се тичу форме овог уговора еволуирала кроз време, аутор полази од законског текста којим је овај правни институт уведен у наш правни систем - савезног Закона о наслеђивању из 1955. године, да би преко републичког Закона о наслеђивању из 1974. године и Закона о наслеђивању Републике Србије из 1995. године дошао до формалних услова који су данас неопходни за пуноважност овог уговора, а који су садржани у Закону о наслеђивању и Закону о јавним бележницима. На тај начин аутор компарира две врсте солемнизације (некадашњу - судску и сада важећу - јавнобележничку солемнизацију), указујући притом на све њихове специфичности, активну улогу и дужности лица надлежног за потврђивање

исправе (судије, односно јавног бележника), као и на последице које наступају у случају занемаривања неког од услова формалне пуноважности.

Четврта глава је насловљена као „*Место уговора о уступању и расподели имовине за живота у регулативи*“. Сходно томе, у оквиру ове целине аутор, најпре, констатује да уговор о уступању и расподели имовине за живота није наследноправни уговор, већ да спада у категорију облигационих уговора који су од посебног значаја за наслеђивање. Међутим, позивајући се на основне карактеристике овог уговора, а нарочито специфичност која се огледа у кругу лица која се многу јавити као уговорне стране, аутор подржава одлуку законодавца да уговор о уступању и расподели имовине за живота уреди нормама Закона о наслеђивању, уместо правилима Закона о облигационим односима, какви примери су нам доступни у нашем непосредном окружењу.

Пета глава носи наслов „*Карактеристике уговора о уступању и расподели имовине за живота*“. Уз констатације да је у питању именовани, формалан и консенсуалан уговор код кога је основ видљив (каузалан уговор) и који своја правда дејства производи за живота уступиоца (уговор *inter vivos*), централни део овог дела монографије заузима разматрање о томе да ли уговор о уступању и расподели имовине за живота чијим закључењем за потомке уступиоца настају одређене обавезе припада категорији добротних или теретних уговора. Након излагања супротстављених ставова које су различити правни теоретичари заузимали поводом овог питања, анализом законских одредаба које се односе на овај уговор проф. Крстић долази до закључка да је „доминантна карактеристика овог уговора да је он добротин правни посао“, да код овог уговора „увек постоји *animus donandi* на страни уступиоца“, те да због тога уговор о уступању и расподели имовине за живота увек треба сматрати добротним уговором, а без обзира на чињеницу да ли његовим закључењем за потомке настају одређене обавезе или не.

Шеста глава монографије – „*Дејства уговора о уступању и расподели имовине за живота*“ систематизована је у складу са опажањем аутора да је уговор о уступању и расподели имовине за живота облигациони уговор који производи и јако значајна наследноправна дејства. Тако, најпре су у кратким цртама изложена најзначајнија облигационоправна дејства овог уговора, која се огледају у чињеници да уговор о уступању и расподели имовине за живота представља правни основ (*iustus titulus*) за стицање имовинских права која уступилац преноси на стицаоце, као и за конституисање појединих права у корист уступиоца, његовог брачног друга, или, пак, у корист неког трећег лица. Након тога, значајно већа пажња је посвећена наследноправним дејствима овог уговора. Полазећи од најупечатљивијег наследноправног дејства које подразумева да имовина обухваћена уговором не улази у састав заоставштине, те да се из ње не могу намирити нужни наследници, аутор указује на то у којим ситуацијама и под којим условима се од овог правила може одступити, као и до којих правних последица доводи претходна смрт уступиоцевог потомка који је на себе преузео обавезу доживотног издржавања уступиоца. Последњи део ове

главе тиче се посебних дејстава уговора о уступању и расподели имовине за живота. С обзиром на то да стицаоци (потомци и евентуално супружник) нису уступичеви универзални сукцесори, правило је да они не одговарају за дугове уступичеца. Међутим, истовремено се излажу и ситуације које представљају изузетак од овог правила. При томе, проф. Крстић на јасан начин прави нужну дистинкцију између преузимања дуга, приступања туђем дугу и преузимања испуњења - на први поглед сличних, али заправо јако различитих института облигационог права. У оквиру посебних дејстава овог уговора, аутор излаже и правила која се тичу могућности побијања уговора од стране уступичевих поверилаца, као и обавезу јемчења за правне и материјалне недостатке ствари, односно за постојање и наплативост потраживања који су предмет уступичеве престације.

У оквиру *седме главе* проф. Крстић обрађује питања која се тичу раскида и опозива уговора о уступању и расподели имовине за живота. Уводна излагања су посвећена општим питањима која се тичу раскида и опозива уговора, њиховом појмовном одређењу и диференцирању. Тако, констатује се да опозив представља вид једностраног раскида уговора, који је карактеристичан за добротине правне послове и који долази у обзир само у ситуацијама када је уговор већ извршен. Након тога, у централном делу ове *главе*, до детаља су изложене чињенице које представљају разлоге за опозив уговора о уступању и расподели имовине за живота, а пажња је посвећена и споразумном раскиду, са посебним освртом на форму самог споразума. Услед недовољног броја законских норми које за предмет свог регулисања имају раскид овог уговора, приликом давања одговора на поједина спорна питања аутор повлачи паралелу између уговора о уступању и расподели имовине за живота и уговора о поклону, с једне стране, и уговора о доживотном издржавању, с друге стране. На тај начин се испитује могућност да одређена законска решења која се примарно односе на ове уговоре буду примењена и на уговор о уступању и расподели имовине за живота. У том смислу, кроз анализу правила уговора о поклону која су садржана у Српском грађанском законнику, Скици за Законик о облигацијама и уговорима и Преднацрту Грађанског законика Републике Србије, проф. Крстић указује на то да би у будућности Закон о наслеђивању требало употпунити тиме што би осиромашење уступичеца било предвиђено као један од основа за раскид уговора о уступању и расподели имовине за живота. Последњи редови ове главе посвећени су правним последицама које наступају престанком уговора о уступању и расподели имовине за живота, односно правима и обавезама које карактеришу положај уговорне стране у односу на коју је укинута дејство конкретног уговора. На тај начин су заокружена разматрања која се тичу овог уговора у нашем правном систему.

Последња, *осма глава* ове монографије посвећена је компаративној анализи појединих аспеката уговора о уступању и расподели имовине за живота. При томе, аутор се ограничава на истраживање овог уговора у

легислатури некадашњих југословенских република,² чији су важећи наследноправни прописи поникли на основама које су постављене савезним Законом о наслеђивању из 1955. године. И поред чињенице да је реч о правним системима који су у прошлости чинили једну целину, уочавају се бројне различитости које у овим државама постоје када је у питању правно нормирање уговора о уступању и расподели имовине за живота. Уважавајући захтеве систематичности, проф. Крстић најпре указује на чињеницу да у анализираним правним системима постоје разлике у погледу прописа којима је овај уговор нормиран – док поједини законодавци настављају традицију уређивања овог уговора нормама садржаним у наследноправним прописима, дотле други одредбе које се тичу уговора о уступању и расподели имовине за живота смештају у законске текстове којима се уређују облигациони односи. Како то нису једине разлике, у наставку се указује на различита законска решења која постоје у погледу услова пуноважности уговора, форме која мора бити испоштована и органа надлежног за његово сачињавање или потврђивање, предмета уговора, његових дејстава и опозива. Иако је ова глава у потпуности посвећена компаративној анализи, примена упоредноправног метода је присутна и у делу који се односи на предмет уговора (*глава трећа*). Презентујући основне карактеристике породичног споразума карактеристичног за италијанско право, а чије се суштина огледа у преносу удела у привредном друштву са власника на његове потомке (*patto di famiglia*), аутор указује на позитивне ефекте до којих примена оваквог уговора у пракси доводи, те предлаже увођење таквог или сличног института и у наше право.

Поред несумњивог научног доприноса који карактерише ову монографију, мишљења смо да ће њен утицај бити значајан и на пољу практичне примене права. Наиме, детаљном обрадом свих појединости које се тичу уговора о уступању и расподели имовине за живота, аутор указује на предности које овај уговор испољава у поређењу са другим правним пословима којима се у пракси чешће прибегава у ситуацијама када једно лице жели да за живота уреди наследноправне последице своје смрти. На тај начин су предузети значајни кораци на путу афирмације овог уговора, што би у годинама које следе могло да резултира и његовом већом заступљеношћу у правном промету. Услед тога, предметно дело др Новака Крстића сматрамо изузетно значајним за широк круг читалаца. Пре свега, оно ће бити од користи свим правним посленицима у чију сферу интересовања уговор о уступању и расподели имовине за живота буде доспео, без обзира на то да ли овом питању приступају са научног аспектa, или као правници позвани да право непосредно примењују у пракси. Такође, јасноћа и концизност изражавања, употпуњени садржајним и разумљивим примерима којима аутор настоји да поједина комплексна питања читаоцу додатно приближи и учини разумљивијим, ову монографију, као релевантно и

² У складу са тим, ова глава монографије носи наслов „Уговор о уступању и расподели имовине за живота у државама са простора некадашње СФРЈ“.

корисно штиво, препоручују и оном млађем кругу читалаца - правном подмлатку који на различитим нивоима студија настоји да овлада знањима из ове научне области.

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, B, 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. Ђурђевић, *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. Ђурђевић, *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/ipilec/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

