
UDK 34(058)



ISSN 0350-8501
e-ISSN 2560-3116

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**ЗБОРНИК РАДОВА
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

БРОЈ 106 | ГОДИНА LXIV | 2025

FACULTY OF LAW
UNIVERSITY OF NIŠ

**COLLECTION OF PAPERS
FACULTY OF LAW, NIŠ**

Nº 106 | YEAR LXIV | 2025

Ниш/Niš 2025

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ

Ниш, 2025

Издавач

Правни факултет Универзитета у Нишу

За издавача

Проф. др Предраг Цветковић, декан

Главни и одговорни уредник

Др Марина Димитријевић,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

Редакциони одбор

Др Наташа Стојановић, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

Др Саша Кнежевић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Срђан Голубовић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Марија Игњатовић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Александар Мојашевић, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

Др Сања Марјановић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Др Славиша Ковачевић, ванредни
професор Правног факултета
Универзитета у Нишу

Др Урош Здравковић, ванредни професор
Правног факултета Универзитета у Нишу

Научни савет

Др Мирослав Ђорђевић, научни
сарадник Института за упоредно право у
Београду

Др Гордана Илић Попов, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Др Весна Кнежевић Предић, редовни
професор Факултета политичких наука
Универзитета у Београду

Др Љубинка Ковачевић, редовни
професор Правног факултета
Универзитета у Београду

Др Миливоје Лапчевић, доцент Правног
факултета Универзитета у Крагујевцу

Др Душан Николић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у Новом
Саду

Др Дејан Поповић, професор емеритус
Правног факултета Универзитета у
Београду

Др Бојан Урдаревић, редовни професор
Правног факултета Универзитета у
Крагујевцу

Међународни редакциони одбор

Др Жељко Бартуловић, редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Ријеци, Хрватска

Др Серјогин Андреј Викторович, доцент Руског економског универзитета „Г. В. Плеханов“ у Москви, Руска Федерација

Др Панајотис Главинис, редовни професор Правног факултета Аристотеловог универзитета у Солуну, Грчка

Др Федерика де Јулис, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Парми, Италија

Др Стојан Иванов, доцент Правног факултета Универзитета „Св. Климент Охридски“ у Софији, Бугарска

Др Мустафа Јасан, ванредни професор Правног факултета Универзитета за демократију у Измиру, Турска

Др Баха Јигит Сајин, доцент Правног факултета Универзитета Коч у Инстанбулу, Турска

Др Маријатереза Карбоне, ванредни професор Правног факултета Универзитета „Magna Graecia“ у Катанцару, Италија

Секретар Редакције: др Марија Драгићевић Борђевић, доцент Правног факултета Универзитета у Нишу

Лектура:

Гордана Игњатовић (енглески)
Александра Гојковић (српски)

Часопис излази три пута годишње.

Штампање Зборника радова Правног факултета у Нишу је финансијски помогло Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, по Уговору евиденциони број: 451-03-134/2025-03 од 29.04.2025. године.

Др Гордана Паовић Јекнић, редовни професор Правног факултета Универзитета Црне Горе у Подгорици, Црна Гора

Др Дарко Радић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци, Република Српска, Босна и Херцеговина

Др Жељко Радић, редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Сплиту, Хрватска

Др Ангел Ристов, редовни професор Правног факултета „Јустинијан Први“ Универзитета „Кирил и Методије“ у Скопљу, Северна Македонија

Др Димитрије Ћеранић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, Република Српска, Босна и Херцеговина

Др Кармен Хименез Салседо, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Кордоби, Шпанија

Технички уредник: Ненад Милошевић

Технички уредник онлајн издања:
Владимир Благојевић

Штампа: Атлантис Ниш

Тираж: 50

Зборник радова Правног факултета у Нишу под називом Collection of Papers, Faculty of Law, Nis је у пуном тексту доступан у HeinOnline бази података, EBSCO бази Legal Source, као и у бази Central and Eastern European Online Library – CEEOL.

ЦЕНТАР ЗА ПУБЛИКАЦИЈЕ Правног факултета Универзитета у Нишу
Ниш, Трг краља Александра II, тел. +381 18 500201, zbornik@prafak.ni.ac.rs, www.prafak.ni.ac.rs

COLLECTION OF PAPERS, FACULTY OF LAW, NIŠ

Niš, 2025

Publisher

Faculty of Law, University of Niš

For the Publisher

Prof. dr Predrag Cvetković, Dean

Editor-in-Chief

Dr Marina Dimitrijević, Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Editorial Board

Dr Nataša Stojanović, Full Professor, Faculty
of Law, University of Niš

Dr Saša Knežević, Full Professor, Faculty of
Law, University of Niš

Dr Srđan Golubović, Full Professor, Faculty
of Law, University of Niš

Dr Marija Ignjatović, Full Professor, Faculty
of Law, University of Niš

Dr Aleksandar Mojašević, Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Dr Sanja Marjanović, Full Professor, Faculty
of Law, University of Niš

Dr Slaviša Kovačević, Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Dr Uroš Zdravković, Associate Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Scientific Council

Dr Miroslav Đorđević, Research Associate,
Institute of Comparative Law, Belgrade

Dr Gordana Ilić Popov, Full Professor,
Faculty of Law, University of Belgrade

Dr Vesna Knežević Predić, Full Professor,
Faculty of Political Sciences, University of
Belgrade

Dr Ljubinka Kovačević, Full Professor,
Faculty of Law, University of Belgrade

Dr Milivoje Lapčević, Assistant Professor,
Faculty of Law, University of Kragujevac

Dr Dušan Nikolić, Full Professor, Faculty of
Law, University of Novi Sad

Dr Dejan Popović, Professor Emeritus,
Faculty of Law, University of Belgrade

Dr Bojan Urdarević, Full Professor, Faculty
of Law, University of Kragujevac

International Editorial Board

Dr Željko Bartulović, Full Professor, Faculty of Law, University of Rijeka, Croatia

Dr Seregin Andrey Viktorovich, Assistant Professor, Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, the Russian Federation

Dr Panagiotis Glavinis, Full Professor, Faculty of Law, Aristotle University of Thessaloniki, Greece

Dr Federica De Iuliis, Associate Professor, Faculty of Law, University of Parma, Italy

Dr Stojan Ivanov, Assistant Professor, Faculty of Law, University *St. Kliment Ohridski*, Sofia, Bulgaria

Dr Mustafa Yasan, Associate Professor, Faculty of Law, Izmir Democracy University, Turkey

Dr Baha Yiğit Sayin, Assistant Professor, Faculty of Law, Koç University, Istanbul, Turkey

Dr Mariateresa Carbone, Associate Professor, Faculty of Law, *Magna Graecia* University of Catanzaro, Italy

Editorial Secretary: Dr Marija Dragičević Đorđević, Assistant Professor, Faculty of Law, University of Niš

Proofreading:

Gordana Ignjatović (English)
Aleksandra Gojković (Serbian)

Dr Gordana Paović Jeknić, Full Professor, Faculty of Law, University of Montenegro, Podgorica, Montenegro

Dr Darko Radić, Full Professor, Faculty of Law, University of Banja Luka, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina

Dr Željko Radić, Full Professor, Faculty of Law, University of Split, Croatia

Dr Angel Ristov, Full Professor, Faculty of Law *Iustinianus Primus, Ss. Cyril and Methodius* University, Skopje, North Macedonia

Dr Dimitrije Čeranić, Associate Professor, Faculty of Law, University of East Sarajevo, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina

Dr Carmen Jiménez Salcedo, Associate Professor, Faculty of Law, University of Córdoba, Spain

Layout editor: Nenad Milošević

Online Journal editor: Vladimir Blagojević

Print: Atlantis Niš

Circulation: 50

The Law Faculty journal is published three times a year.

The printing of the Collection of Papers, Faculty of Law, Niš is financially supported by the Ministry of Science, Technological Development and Innovation of the Republic of Serbia, under the Contract registration number: 451-03-134/2025-03 dated 29.04.2025.

PUBLICATION CENTRE, Faculty of Law, University of Niš

Trg kralja Aleksandra 11, Niš 18000, Serbia

Telephone: +381 18 500 201

E-mail: zbornik@prafak.ni.ac.rs

Website: <http://www.prafak.ni.ac.rs>

<http://www.ebscohost.com/public/legal-source>

<http://home.heinonline.org/titles/Law-Journal-Library/Collection-of-Papers-Faculty-of-Law-Nis/?letter=C>

Central and Eastern European Online Library – CEEOL

НАУЧНА ПОЛИТИКА ЧАСОПИСА

Зборник радова Правног факултета у Нишу

Зборник радова Правног факултета у Нишу је научни часопис који овај факултет у континуитету објављује од 1962. године. Од свог оснивања до данас, часопис је изградио препознатљив научни и друштвени идентитет и категорисан је као „врхунски часопис националног значаја“ (M51). Као једна од најзначајнијих правних периодичних публикација у Републици Србији, Зборник радова Правног факултета у Нишу има важну улогу у развоју правне науке и културе, афирмацији академске заједнице и подстицању критичког промишљања о правним институтима и њиховом побољшању. Часопис представља везу између универзитетског окружења, правне праксе и шире јавности, доприносећи изградњи правне државе, јачању демократских вредности и промоцији културе људских права.

Часопис припада научном пољу друштвено-хуманистичких наука, а тематски је посвећен превасходно праву, тј. следећим ужим правним областима: правно-теоријској, јавноправној, кривичноправној, грађанско-правној, трговинскоправној, правно-економској, правно-историјској и међународноправној. У часопису се простор даје и сродним дисциплинама као што су политикологија, економија, историја, филозофија права и социологија права.

Зборник радова Правног факултета у Нишу негује публикавање оригиналних и прегледних научних чланака високог квалитета, теоријског и емпиријског карактера, који доприносе напретку правне науке, као и полемика, приказа књига и научних конференција. Часопис подржава интердисциплинарни и компаративни приступ, критичке осврте на актуелна и значајна правна и друштвена питања, као и чланке који су резултат националних и међународних истраживања. Такође, часопис прихвата методолошку разноликост – од догматско-правне и нормативне анализе, преко историјских и компаративних студија, до емпиријских истраживања.

Језици на којима се могу објављивати научни чланци су српски, енглески, руски, француски и немачки, чиме се подстиче интернационализација часописа и отвореност према глобалној академској заједници. Часопис излази три пута годишње, а повремено се издају и тематски бројеви посвећени битним правним и друштвеним питањима. Посебна рубрика намењена је радовима студената докторских академских студија. На тај начин часопис пружа подршку младим истраживачима.

Чланци у часопису подлежу двострукој анонимној рецензији. Оцене изнесене у научним чланцима објављеним у часопису лични су ставови њихових аутора и не изражавају ставове редакције и издавача часописа.

THE JOURNAL SCIENTIFIC POLICY: Collection of Papers, Faculty of Law, Niš

The Collection of Papers of the Law Faculty in Niš is a scientific journal which has been continuously published since 1962. Since its establishment, the journal has built a recognizable scientific and social identity and is categorized as a “top journal of national importance” (M51). As one of the most important legal periodicals in the Republic of Serbia, the journal plays an important role in the development of legal science and culture, affirmation of the academic community, and promotion of critical thinking on legal institutes and their advancement. The journal is a link between the university environment, legal practice and the wider public. Thus, it contributes to the development of a state governed by the rule of law, strengthening democratic values, and promotion of human rights’ culture.

The journal falls into the scientific field of social sciences and humanities. It primarily covers topics from different areas of law: legal theory, public law, criminal law, civil law, commercial law, law and economics, legal history, and international law. Yet, it also publishes articles from related scientific disciplines, such as: political science, economics, history, philosophy of law, and sociology of law.

The journal fosters the publication of high-quality original and review scientific articles, based on theoretical and empirical research, which contribute to the advancement of legal science, as well as the publication of polemics, book reviews and scientific conference reports. The journal promotes interdisciplinary and comparative research, critical analysis of current and significant legal and social issues, and publication of articles which are the result of national and international research. The journal also encourages methodological diversity: legal-dogmatic and normative analysis, historical and comparative studies, and empirical research.

Scientific articles may be published in different languages: Serbian, English, Russian, French and German. It contributes to the internationalization of the journal and openness towards the global academic community. The journal is published three times a year but, occasionally, there are thematic issues on important legal and social matters. A special section is dedicated to high-quality scientific articles written by doctoral students. Thus, the journal provides support to young researchers.

The articles published in this journal are subject to double-blind peer review. The opinions presented in the published scientific articles reflect the personal views of their authors and do not embody the views of the journal editorial board and publisher.

САДРЖАЈ / CONTENTS

Уводна реч.....	13-14
<i>Editor's Introductory Note</i>	

І ЧЛАНЦИ / ARTICLES

Rodna Živkovska

Tea Lalevska

Justification of the Right to build on Agricultural land 17-33

Оправданост права грађења на пољопривредном земљишту

Tina Pržeska

Urban planning and development and the need

for balancing Public and Private interest.....35-55

Урбанистичко планирање и развој и потреба за

балансирањем јавног и приватног интереса

Новак Крстић

Строги формализам завештања или сувереност

последње воље завештаоца – чему дати примат? 57-76

Strict Formalism of Wills or Sovereignty of

Testamentary Intent: Which should prevail?

Урош Новаковић

Правни ефекти признања истополних заједница –

примена европских стандарда.....77-96

Legal Effects of Recognition of Same-Sex Unions:

Application of European Standards

Данило Стевандић

Начело самосталности органа државне управе у

Републици Србији..... 97-117

The Principle of Autonomy of State Administration

Authorities in the Republic of Serbia

Александар Васиљевић

Државно-верско право Краљевине СХС до 1930.

године: закони о признатим вероисповестима 119-138

*State-Church Law in the Kingdom of the Serbs, Croats, and
Slovenes until 1930: Legislative acts on recognized religions*

II РАДОВИ ДОКТОРАНАДА / PHD STUDENTS PAPERS

Бојана Арсенијевић

Грађанскоправна одговорност за штету услед

терористичких аката, јавних демонстрација и

манифестација 141-158

*Civil liability for damage arising from terrorist
attacks, public protests and public events*

Списак рецензената за 2025. годину..... 159-161

List of reviewers for the year 2025

Упутство за ауторе163-174

Guidelines for Authors

Уводна реч

Поштовани читаоци,

Пред вама се налази нови број часописа Зборник радова Правног факултета у Нишу (бр. 106/2025). Сагласно концептуалном оквиру часописа настављамо традицију објављивања научних чланака из различитих области права на српском језику и на једном од страних светских језика. Неки радови објављени у овом броју изложени су на међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти“, одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу, априла ове године. Наш часопис остаје отворен за објављивање квалитетних научних радова студената докторских академских студија.

У Нишу, децембар 2025.

Главни и одговорни уредник

Проф. др Марина Димитријевић

Editor's Introductory Note

Dear Readers,

We are pleased to present a new issue of the scientific journal *Collection of Papers of the Law Faculty in Niš* (No. 106/2025). In line with the conceptual framework of the journal, we continue the tradition of publishing scientific articles from various fields of law in Serbian and a foreign language. Some papers published in this issue were presented at the International Scientific Conference "Law and Social Conflicts", held at the Faculty of Law, University of Niš, in April 2025. Our journal remains open to publishing high-quality scientific papers submitted by doctoral students.

Niš, December 2025

Editor-in-Chief

Prof. Marina Dimitrijević, LL.D.

I ЧЛАНЦИ



Rodna Živkovska, LL.D.*
Tea Lalevska, LL.D.*

JUSTIFICATION OF THE RIGHT TO BUILD ON AGRICULTURAL LAND**

DOI: 10.5937/zrpfno-62292

UDK: 347.242:[332.334.2:69
UDK: 347.256:349.442

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 20.10.2025.

Исправљен: 07.12.2025.

Прихваћен: 10.12.2025.

Abstract: *Agricultural land, as defined in comparative law, the Macedonian Ownership and Other Real Rights Act, and the subject-specific laws on agricultural land, is considered a thing of public interest and should be used for agricultural purposes. The Macedonian Agricultural Land Act promotes its rational use, with the primary aim of producing agricultural products. Regarding this aim, the Agricultural Land Act allows the construction of facilities on that land, which should enable the cultivation of agricultural products and benefit from it. The Macedonian legal system has expanded the list of types of facilities that may be built on that land. In practice, this expansion has led to extensive construction on that land. As a result, nowadays, the agricultural land is used much more for tourism and sports than for increasing the yield of agricultural production. In addition, these legal norms have contributed to the increase in the import of agricultural products from abroad, thus creating disadvantages for domestic production. Therefore, in this paper, we will address the issue of*

* Full Professor, Faculty of Law *Iustinianus Primus*, Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, e-mail: r.zivkovska@pf.ukim.edu.mk, ORCID ID: 0000-0002-8560-9821

* Assistant Professor, Faculty of Law *Iustinianus Primus*, Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, e-mail: t.lalevska@pf.ukim.edu.mk; ORCID ID: 0009-0000-8899-0958

** This paper was presented at the International Scientific Conference “*Law and Social Conflict*” held at the Faculty of Law, University of Niš, in April 2025.

how the Macedonian legal system can resolve this social conflict through new legal norms.

Key words: law, agricultural land, construction, public interest.

1. Introduction

To emphasize the social significance of land ownership, the German legal scholar Otto Gierke once rightly stated: „*It is meaningless to appropriate a piece of land from our planet in the same way as an umbrella or a wallet.*” (Gierke, 1889: 16). This standpoint about the significance of the right of ownership on the land becomes an integral part of the legal theory that accepts that the exercise of the right of ownership on the land, as a thing of public interest, should not be exercised only in the individual interest, but also as a right that will assign functions to the holder of the right of ownership in society (Константиновић, 1982: 289). It implies that the function of the holder of the right of ownership on land, and more specifically of the agricultural land, is to manage and rationally cultivate the agricultural land to meet the food needs of the population (Zhivkovska, 1996: 12). Considering the role of the holders of the right of ownership on agricultural land in enacting its social function, comparative legal systems define this land as land used for agricultural production.¹

The proclamation of agricultural land as a good (thing) of public interest used for agricultural production in Macedonia dates back to the Usage of Agricultural Land Act of 1959.² According to Article 1 of this Act, agricultural land is a good of public social interest. In Article 2, the legislator clearly emphasized that agricultural land, as a rule, should be used for agricultural purposes, while Article 2 § 2 regulated the use of that land for non-agricultural purposes, but only in instances determined by the law.³ To protect agricultural land, the legislator has prescribed some duties for users of agricultural land in social ownership and agricultural land in private ownership. Thus, the user of agricultural land in social ownership is obliged to cultivate that land in the manner customary for the area where it is located.⁴ Users of agricultural land in private ownership are obliged to cultivate that land according to the basic plan for the usage of the agricultural land.⁵ Additionally, the provisions of this

1 Article 1, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Serbia*, 62/06; Article 2, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Croatia*, 20/18; Article 1, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Montenegro*, 15/92.

2 Article 1, Usage of Agricultural Land Act, *Official Gazette of the FPR Yugoslavia*, 43/59.

3 Article 2, Usage of Agricultural Land Act.

4 Article 23, Usage of Agricultural Land Act.

5 Article 17, Usage of Agricultural Land Act.

Act also established a special measure for placing agricultural land under so-called “compulsory administration” as a result of the user’s failure to cultivate the agricultural land in a manner customary for the location where it is situated, presuming that there was no force majeure or another justified reason preventing it.⁶ In addition to the manner of usage of agricultural land, the legislator has prescribed measures to protect agricultural land from erosion and floods, with an aim to prepare the land for modern agricultural production.⁷ The types of measures for protecting agricultural land prescribed by the legislator are: construction-technical, agrotechnical, and administrative measures.⁸ In this regard, the legislator considered “facilities and long-term plantations” as things that can protect agricultural land from erosion and floods, and mandates that they should be built in such a way that they form a single protection and economic-technical unit of the erosion area, i.e., an anti-erosion system.⁹ This provision shows that, in order to achieve the protection of agricultural land, the legislator allowed the construction of “facilities” that serve exclusively to protect the land from erosion and floods.

An identical definition on agricultural land, as well as identical exceptions concerning when it can be used for non-agricultural purposes, were also prescribed in the provisions of the Basic Usage of Agricultural Land Act of 1965.¹⁰ This Act also contains identical provisions regarding the placement of agricultural land under “compulsory administration”, the protection of agricultural land from erosion, and the regulation of floods.¹¹

The Macedonian Usage of Agricultural Land Act of 1976 defined agricultural land as a good of public interest, which is most beneficial to be used for agricultural production¹². This Act also outlined the exceptions under which a non-agricultural use of agricultural land is permitted.¹³ Exceptions on the use of agricultural land for non-agricultural purposes were made when the matter was regulated by: 1) a zoning or urban plan; 2) by a decision of the municipal assembly; and 3) in other cases prescribed by the law.¹⁴

6 Articles 24,25,26,27,28,29,30, Usage of Agricultural Land Act.

7 Article 69, Usage of Agricultural Land Act.

8 Article 71, Usage of Agricultural Land Act.

9 Article 72, Usage of Agricultural Land Act.

10 Articles 34, 35, Basic Usage of Agricultural Land Act, *Official Gazette of the SFR Yugoslavia*, 25/65.

11 Articles 17, 73, Basic Usage of Agricultural Land Act.

12 Article 1, Usage of Agricultural Land Act, *Official Gazette of the SR Macedonia*, 40/76.

13 Article 2, Usage of Agricultural Land Act.

14 Article 17, Usage of Agricultural Land Act.

Article 2 of the Temporary Prohibition of the Use of Agricultural Land Act for non-agricultural purposes of 1983 prescribed that agricultural land may not be used for purposes other than the production of agricultural cultures.¹⁵ The exceptions to the prohibition on using agricultural land for non-agricultural purposes were regulated in Article 2 § 3 of this Act, which prescribed that it may be used for the construction of facilities, performance of other construction works of public interest for the Republic, and construction of other facilities and performance of other construction works upon the consent of a state authority. From the exceptions prescribed in the Act, it is evident that Macedonian law still allowed the “construction”, i.e., the “performance of construction works” on agricultural land for the State’s social needs, but in exhaustively listed cases.

A novelty of the Macedonian Use and Protection of Agricultural Land Act of 1986¹⁶ was the introduction of the duty of the owner to protect the agricultural land while exercising the right of ownership, considering that agricultural land was declared as a good of public interest. This atypical duty undoubtedly needed to be regulated, considering the nature of agricultural land and the fact that it was used for satisfying broader social interests (preservation of agricultural land, prohibition of erosion, fire, floods, etc.). Due to the significance of the protection as an intricate part of exercising the right of ownership on agricultural land, it was incorporated in the name of the Act. In that regard, the Act prescribed a provision outlining the consequences that owners and users should bear if they fail to cultivate the agricultural land. Hence, if agricultural land remained uncultivated for unjustified reasons, the owners of that land were obliged to pay an increased tax. On the other hand, users of agricultural land in social ownership were required to pay compensation as determined by a special law.¹⁷ To protect the nature and fertility of agricultural land, the legislator regulated a prohibition on the use of agricultural land of I to IV cadastral class for non-agricultural purposes, except when provided for in the zoning or urban plan.¹⁸ However, the legislator allowed the construction of vacation homes but only on agricultural land of VI to VIII cadastral class and in areas designated by the zoning or urban plan.¹⁹ In order to achieve certain social goals (storage of agricultural equipment, placement or collection of agricultural products in auxiliary facilities, etc.) within the framework of the use of agricultural land,

15 Article 2, Temporary Prohibition of the Use of Agricultural Land Act, *Official Gazette SR Macedonia*, 23/83.

16 Article 1, Use and Protection of Agricultural Land Act, *Official Gazette of the SR Macedonia*, 7/86.

17 Article 12, Use and Protection of Agricultural Land Act, *Official Gazette of the SR Macedonia*, 7/86.

18 Article 13, Use and Protection of Agricultural Land Act.

19 Article 16, Use and Protection of Agricultural Land Act.

the legislator also introduced the institute of “conversion of agricultural land”, as an atypical disposition power. The legislator implicitly expressed the temporary conversion of agricultural land (as ploughed land, garden, orchards, vineyards), which is only permitted for “temporary facilities” to be built for the storage of agricultural equipment, placement, or collection of agricultural products.²⁰ In contrast to the temporary conversion, the permanent conversion of agricultural land was also permitted, primarily for the benefit of the armed forces and public national defense, as well as the construction of water management facilities, roads, and other facilities that benefited citizens engaged in agricultural activities.²¹

It is a fact that possession and use are typical powers concerning the content of the right of ownership.²² This has been the case since Roman law until today (Живковска, 2005: 21; Eisner, Horvat, 1948: 229; Станковић, Орлић, 1999: 57; Vedriš, Klarić, 2003: 225). However, in addition to possession and use as typical powers, legal scholars rightly claim that in some things (such as agricultural land, depending on its nature and purpose) the right of ownership of agricultural land also entails a new atypical power - conversion for the purpose of construction. They emphasized that the owners and users of agricultural land have both powers and duties, such as protection (Живковска, 2005:107; Gavella, Gliha, Josipović, Stipković, 1992: 26-27; Kovačević Kuštrimović, Lazić, 2004: 72; Athias, 1999: 35; Rašović, 2005, 89; Бабић, 2021: 277; Групче, 1983: 10; Perkušić, 2009: 195). Namely, the owners and users are required to protect the agricultural land, and this duty restricts how they could exercise the right of ownership. Therefore, as indicated at the beginning of this Introduction, Otto Gierke rightly emphasized that the exercise of the right of ownership is not the same when it comes to a wallet and land, especially agricultural land, which is a matter of public interest.

The Macedonian Agricultural Land Act of 1998 (the predecessor of the current act) declared agricultural land as a good of public interest for the Republic that enjoys special protection.²³ Regarding the use of agricultural land, the Act prescribed that both owners and users have a duty to maintain and use arable agricultural land for agricultural production.²⁴ In the same fashion, the legislator prescribed provisions regarding the protection of agricultural land from pollution and contamination, as well as the taking of appropriate

20 Article 17, Use and Protection of Agricultural Land Act.

21 Article 18, 19, 20, Use and Protection of Agricultural Land Act.

22 Article 8, Ownership and Other Real Rights Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 18/01.

23 Article 2, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 25/98.

24 Article 8, Agricultural Land Act.

measures to prevent erosion and fires.²⁵ The Act recognized the possibility for conversion of agricultural land, as part of the disposition power of the owner, in two forms: permanent and temporary.²⁶ The permanent conversion occurred when the agricultural land will no longer be used for agricultural production. The temporary conversion occurred when agricultural land can be used again for agricultural production after a period of time. Evidently, permanent conversion of agricultural land leads to reducing the fund of high-quality agricultural land. In order to prevent its reduction, the Act prohibited the conversion of farm land of I to IV cadastral class. As in previous acts, the prohibition for the permanent conversion of high-quality agricultural land was only exempt in cases concerning urban planning and development.²⁷

The legislator's primary aims in adopting the current Agricultural Land Act (2007) were to provide for the rational use of agricultural land as a limited resource, its protection, and legal certainty for the owners and users of agricultural land.²⁸ In line with the provisions of the former acts, the current Agricultural Land Act declares agricultural land as a good of public interest for the Republic, which enjoys special protection and is used under the conditions and in the manner determined by this law.²⁹ In terms of the use of agricultural land, the Act prescribes a duty of owners and users of agricultural land who are obliged to use the agricultural land according to its purpose, to maintain and increase its fertility, and to prevent its pollution or other type of degradation.³⁰ From this provision, it follows that users and owners should rationally use agricultural land in a manner appropriate for its purpose, to increase its fertility, and to take proper measures to prevent its pollution and destruction.³¹

For the sake of rational land use, the legislator prescribes some restrictions on the disposal of agricultural land, such as the right of priority, the prohibition of physical division exchange and consolidation.³² They are prescribed primarily for the purpose of protection and preservation of agricultural land. Nowadays, the institute of consolidation on agricultural land is regulated in detail in the special Consolidation on Agricultural Land Act.³³

²⁵ Article 31, 32, 33, 34, 35, Agricultural Land Act.

²⁶ Article 3, Agricultural Land Act.

²⁷ Article 37, 38, 39, Agricultural Land Act.

²⁸ Article 2, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 135/07.

²⁹ Article 3, Agricultural Land Act.

³⁰ Article 9, Agricultural Land Act.

³¹ Article 5, 12, 42, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 135/07.

³² Article 15, 15a, 16, Agricultural Land Act.

³³ Article 1, Consolidation on Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 187/13.

Considering that agricultural land is a matter of public interest in the Macedonian legal system, as underlined above, it is awarded a “special regime of protection” under the conditions and manner determined by the Agricultural Land Act.³⁴ Like in previous acts, the protection of agricultural land from pollution and contamination is implemented to safeguard human health and ensure the production of healthy food. This means that the owner, as well as other users of agricultural land, should respect the prohibitions and restrictions relating to the direct release of harmful substances into the soil, water, or through the air, and take other measures to improve its productivity (protection against erosion, fires, floods, etc.).

Generally, the use of agricultural land is primarily achieved through the allocation of land to meet the needs of agricultural production. Although contrary to the nature and purpose of agricultural land, and contrary to the intent to promote the use of agricultural land for agricultural production, the Agricultural Land Act (2007) allows building facilities on agricultural land.³⁵ Like all other previous acts, this Act also regulates the conversion of agricultural land.³⁶ Unfortunately, this Act expands the possibility for permanent conversion of agricultural land. The legislator emphasized that the subject of a permanent conversion procedure can be agricultural land of V, VI, VII, or VIII cadastral classes, as well as non-categorized agricultural land according to the classification of the Agency for Real Estate Cadastre. From this provision, it can be concluded that the current Agricultural Land Act, like the previous ones, prohibits the conversion of the agricultural land of I, II, III, and IV cadastral classes. Despite this, the subject matter of permanent conversion can be agricultural land that is: not under hydromeliorative measures; unsuitable for food production due to pollution; infertile land; and not part of blocks with natural borders. In these cases, the legislator stipulates that the conversion can also be carried out on agricultural land, provided that it does not involve dividing this land into smaller parts and that it is not subject to consolidation or exchange.³⁷ We encountered a very similar provision in previous acts but the current one concerns an exception, i.e., that the subject of conversion may also be an agricultural land not covered by earlier listed cases, if there is a submitted prior request for adopting the urban plan that anticipates constructions of public interest determined by law.

34 Article 42,43,44,45,46, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 135/07.

35 Article 11, Agricultural Land Act.

36 Article 48,49,50,51,52,53,54, Agricultural Land Act.

37 Article 49, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 135/07.

The indisputable conclusion is that this leads to further reduction of the agricultural land fund. The permanent conversion that occurs when agricultural land is transformed into construction land, despite the state's legal norms regulating it, leads to social conflict. This transformation of agricultural land into construction land opens up additional problems for the State. In addition to reducing the agricultural land fund, it also results in a decrease in agricultural production, which should not be allowed for an agricultural state like Macedonia.

Although the legislator prescribes provisions aimed at the protection, rational use, consolidation of agricultural land, and making it suitable for modern agricultural activity, the legislator has allowed the infiltration of social factors which lead to a reduction in the agricultural land fund, such are: construction, conversion, expropriation, abandonment of agricultural land, failure to initiate probate proceedings for deceased owners of agricultural land, and others. All these factors, which are a product of legal norms in the modern legal order, create a social conflict. Instead of promoting agricultural production on agricultural land as the primary objective, in favor of creating sustainable and quality food production, the regulation enables construction, thus decreasing the agricultural land available for food production. As suggested in the title, this paper will examine the complexity of exercising the right to build on agricultural land and the social conflicts it creates.

2. The right to build on agricultural land in Macedonian property law

Since the adoption of the first acts of the SFR Yugoslavia (which included the Republic of Macedonia) up to the current legislative act, the right to built on agricultural land as a thing of public interest in the Macedonian legal system has been permitted under the conditions and in the manner prescribed in the Agricultural Land Act or by another act.

As for the right to build, it can be said that this typical power is exercised on construction land, as a thing of public interest,³⁸ which by its nature and purpose is meant to be built on. In view of this, the right to build on agricultural land, as a thing which serves for planting, cultivating, and preparing agricultural products, is not essential and conflicts with its nature. This point may be confirmed by the Construction Act, which specifies what falls under the term "construction": performing previous works, preparing project documentation, performing preparatory works, constructing a new building, upgrading an exi-

³⁸ Article 16, Ownership and Other Real Rights Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 18/01; Articles 1,2, Construction Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 15/15.

sting building, etc.³⁹ Further analysis reveals that construction on agricultural land converts it into construction land, which means the land is used contrary to its original nature and purpose.

Therefore, when considering construction on agricultural land, the Agricultural Land Act determines the types of facilities that can be built on such land, regardless of whether it is in state or private ownership. When the legislator limits the type of facilities that can be built on agricultural land, it protects, to a certain extent, the nature and purpose of agricultural land. Because of that, most facilities that can be built on that land should be for the purpose of agricultural production, except for those intended for tourism, sports activities, etc. A legal instrument that regulates the implementation of construction on agricultural land is the conversion of agricultural land. This legal possibility allows agricultural land in state or private ownership to be converted into construction land, thereby changing its status.

Hence, it can be concluded that the deviation from the rule that agricultural land, according to its nature and purpose, should be used for the needs of agricultural production, is possible only in those cases that are explicitly allowed by the legislator. Although construction on agricultural land was initially allowed only as an exception, it is notable that the list of types of facilities that can be built on agricultural land is gradually expanding.

With the adoption of the Act amending the Agricultural Land Act (2011), the legislator prescribed three types of facilities that can be built on agricultural land: greenhouses, auxiliary facilities, and facilities for the primarily processing of agricultural products.⁴⁰ Greenhouses are a type of facility for the production of primary agricultural products of vegetative origin in a sheltered area on agricultural land, as well as for the placement of maintenance equipment. Auxiliary facilities serve as shelter for humans and livestock, for temporary storage of agricultural products, covering an area of up to 500 square meters and a maximum height of 5,5 meters. Facilities for the primary processing or cultivation of agricultural products (i.e. farms) are intended for: livestock and fish breeding; placement of equipment for maintenance of the quality of water and environment; processing of primary agricultural and animal products and fish; storage of equipment for monitoring the quality and safety of the primary agricultural products and of the products obtained by their processing; hydromeliorative activities, etc. Building these types of facilities aligns with the purpose for which the legislator allows construction on agricultural land. They are aimed at ensuring the consistent production of high-quality food and facilitating modern agricultural production (Живковска, Пржеска, 2013: 5).

³⁹ Article 2, Construction Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 130/09.

⁴⁰ Article 4, Amendments to the Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 18/11.

Yet, the legislator did not stop here. By adopting a new Act amending the Agricultural Land Act in 2019, the legislator expanded the list of facilities that can be constructed on agricultural land.⁴¹ Namely, this Act includes two additional types of facilities that can be built on agricultural land: facilities for promoting agricultural products, and facilities for sports and recreational activities. Under this Act, facilities for promotion of agricultural products are types of facilities where agricultural products are promoted, covering an area of up to 500 square meters and having a height of up to 8 meters. As for the facilities for sports and recreational activities, the legislator prescribes that they may be constructed on state agricultural land leased before 30 June 2019.⁴²

Unfortunately the legislator's initial aim to restrict the possibility of building on agricultural land was not fully realized by expanding the list of types of facilities that can be constructed on agricultural land. The construction of facilities on agricultural land that is used for the promotion of products, as well as the construction of facilities for performing sports activities rather than for agricultural production, results not only in the termination of agricultural activity and the production of agricultural products but also in the reduction of the agricultural land fund. In the Macedonian legal system, this situation has the opposite effect in practice: agricultural land is often used for tourism and sports activities instead of being used as a basic resource for food production.

Under the Agricultural Land Act (2007), an agricultural land as an thing of public interest can be in state and private ownership.⁴³ Thus, it can be concluded that all facilities (greenhouses, auxiliary facilities, facilities for the primary processing of agricultural products (farms), facilities for promoting agricultural products, and facilities for sports and recreational activities) that the legislator regulates as eligible to be built on agricultural land can be constructed on both state-owned and privately owned agricultural land.⁴⁴

Further analysis of the provisions of the Agricultural Land Act shows that the legislator also regulates the registration of facilities on agricultural land in the Real Estate Cadastre. Given the fact that facilities built on agricultural land can be registered in the real estate cadastre, they are, by nature, permanent facilities. According to the real estate cadastre regulations, the Real Estate Cadastre Agency performs their registration in the real estate cadastre.⁴⁵ As these

41 Article 1, Amendments to the Agricultural Land Act, *Official Gazette of North Macedonia*, 161/19.

42 Article 4, Amendments to the Agricultural Land Act, *Official Gazette of North Macedonia*, 161/19.

43 Article 7, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 135/07.

44 Article 51a, Amendments to the Agricultural Land Act, *Official Gazette of North Macedonia*, 161/19.

45 Article 51, Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 135/07.

facilities are built on agricultural land and registered in the real estate cadastre, it is concluded that these facilities are considered to be immovable things.⁴⁶

It is worth noting that the reduction of the agricultural land fund is not only the result of legal but also of illegal construction. By adopting the Act on the Legal Treatment of Illegally Built Facilities (2011)⁴⁷, which was followed by the Act amending the Agricultural Land Act (2012)⁴⁸, the Macedonian legislator enabled the legalization of illegal facilities built on agricultural land before 2011. Thus, the provisions of these acts allowed the legalized facilities built on agricultural land to remain permanently on the privately owned land.

Legal construction and legalisation of illegally built facilities significantly contributed to the reduction of the agricultural land fund. However, it is important to note that this situation in Macedonia does not only lead to a reduction in the agricultural land fund. In most cases, agricultural activities cease because the constructed facilities are often used as vacation homes rather than facilities that enable or facilitate agricultural production.

To resolve the social conflict between the need to protect the nature and purpose of agricultural land and the need to use the agricultural land for non-agricultural purposes, new legal solutions are required. The protection of agricultural land and its cultivation can be at a higher level if certain measures for the protection of the land are made to be mandatory. Additionally, there is a need for more precise and clear provisions regarding the construction of facilities on agricultural land. The type of facilities that can be built on agricultural land should depend on its cadastral class. Considering that the legislator permits building facilities on agricultural land intended for tourism and sports, it would be reasonable to include a rule allowing such facilities to be built on agricultural land of the lowest cadastral class.

Bearing in mind that, in every contemporary legal system, agricultural land is a limited natural resource used for food production, its preservation should be paramount. For this reason, occupying agricultural land with permanent facilities should be done only in exceptional situations where the benefit of the facility outweighs the harm it causes to the agricultural land. This is why the legislator should establish a very restrictive list of the types of facilities that can be built on agricultural land. By doing so, the legislation will contribute to the protection and preservation of agricultural land as a thing of public interest, and ensure that the land will be primarily used for food production rather than for construction.

⁴⁶ Article 2, Real Estate Cadaster Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 55/13.

⁴⁷ Article 1, Legal Treatment of Illegally Built Facilities Act, *Official Gazette of the R. of Macedonia*, 23/11.

⁴⁸ Article 3, Amendments to the Agricultural Land Act, *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, 95/12.

3. Conclusion

All of the previously presented legislative acts, starting from the Agricultural Land Act of the FPRY (1959) up to the current Macedonian Agricultural Land Act (2007), which regulate the legal regime of agricultural land, declare it as a thing of public interest, which should be used primarily for agricultural production. To preserve the basic purpose of agricultural land, all these regulations prescribe the duty of owners and users to cultivate and protect the agricultural land. The detailed analysis has revealed that the regulations also demonstrate that the legislator continually deviates from the primary purpose of agricultural land by prescribing exceptions and permitting its conversion for non-agricultural purposes. The institute of conversion, shown as an atypical power to dispose of agricultural land, can be permanent or temporary. Permanent conversion is the first type of conversion that not only allows the use of land for non-agricultural purposes but also leads to the permanent loss of agricultural land as a natural resource. As a result of the conversion of agricultural land into construction land, the construction of permanent facilities is enabled and can be registered in the real estate cadastre, ensuring that such facilities remain on the land permanently. The legislator's limitation on the possibility of building on agricultural land is evident in its exhaustive specification of the types of facilities that can be built on such land: greenhouses, auxiliary facilities, facilities for the primary processing of agricultural products (farms), facilities for the promotion of agricultural products, and facilities for sports activities. However, although most facilities that are built on the land should be used for agricultural production purposes, the construction of facilities for sports activities and tourism is also permitted, which is not in the function of agricultural production.

Given that the Macedonian legislator does not regulate specific conditions and limitations on the scope of building such facilities for sports activities on agricultural land, there remains a risk that they may become more prevalent in practice. What is even more striking is that all the facilities that can be built for the purpose of agricultural production are not used for that purpose at all. In practice, such facilities are often used in practice as vacation homes, which further defeats the aim that the legislator intended to achieve. Therefore, in order to avoid such abuses in practice and to ensure the preservation and protection of agricultural land, there is a need for new and more precise regulations in the Macedonian legal system. Additionally, the regulation should be very restrictive in terms of the types of facilities that can be constructed on agricultural land.

References

- Atias, C. (1999). *Droit civil, Les biens*, quatrième édition. Paris: Litec.
- Бабић, И. (2021). *Увод у грађанско и стварно право* (Introduction to Civil and Property Law), 9. измењено и допуњено издање. Београд: Службени гласник.
- Eisner, B., Horvat, M. (1948). *Rimsko pravo* (Roman Law), Zagreb: Nakladni zavod Hrvatske;
- Gavella, N., Gliha, I., Josipović, T., Stipković, Z. (1992). *Odbrane teme iz stvarnog prava* (Selected Property Law Topics), Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Gierke, O. (1889). *Die sociale Aufgabe des Privatsrechts*. Berlin.
- Групче, А. (1983). Имотно (Грађанско) право (Civil Law: Property Law) Скопје: Култура;
- Константиновић, М. (1982). Питања својине (Ownership Issues). *Анали Правног Факултета у Београду*, бр. 3-4.
- Константиновић, М. (1921). *Питања својине*, Београд: Генерација пред стварањем.
- Kovačević Kuštrimović, R., Lazić, M. (2004). *Stvarno pravo* (Property Law). Niš.
- Perkušić, A. (2009). *Osnove građanskog prava* (Foundations of Civil Law), Split: Pomorski Fakultet, Sveučilište u Splitu.
- Rašović, P. Z. (2005). *Stvarno pravo* (Property Law), 2. izdanje, Beograd: Službeni list SCG, Pravni fakultet u Podgorici.
- Станковић, О., Орлић, М. (1999). *Стварно право* (Property Law), 10. издање. Београд: Номос;
- Vedriš, M., Klarić, P. (2003). *Građansko pravo* (opći dio): stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo, (Civil Law: property, tort and succession law), 7. izdanje. Zagreb: Narodne Novine.
- Zhivkovska, R. (1996). *Predkupna pravica* (Pre-emptive Right), doktorska dizertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta, Univerza Edvarda Kardja v Ljubljani.
- Живковска, Р. (2005). *Стварно право* (Property Law), книга I. Скопје: Европа 92.
- Живковска, Р., Пржеска, Т. (2013). Правен третман на насадите, оранжериите и објектите на земјоделско земјиште (Legal treatment of plantations, greenhouses and structures on agricultural land), *Правник*, бр. 253, Скопје.

Legislation

Zakon o poljoprivrednom zemljištu (the Serbian Agricultural Land Act), *Sl. glasnik RS*, br. 62/06, 65/08, 41/09, 112/15, 80/17, 95/18;

Zakon o poljoprivrednom zemljištu (the Croatian Agricultural Land Act), *Narodne novine RH*, br. 20/18, 115/18, 98/19, 7/22;

Zakon o poljoprivrednom zemljištu (the Montenegrin Agricultural Land Act), *Sl. glasnik RCG*, br. 15/92, 59/92, 27/94, 73/10, 32/11;

Закон за искористување на земјоделското земјиште (Usage of Agricultural Land Act), *Сл. лист на ФНПЈ*, бр. 43/59;

Основен Закон за искористување на селско-стопанско земјиште (Basic Usage of Agricultural Land Act), *Сл. лист на СФПЈ*, бр. 25/65;

Закон за користење на земјоделското земјиште (Usage of Agricultural Land Act), *Сл. весник на СРМ*, бр. 40/76;

Закон за привремена забрана на користењето на земјоделското земјиште за неземјоделски цели (Temporary Prohibition of the Use of Agricultural Land Act), *Сл. весник на СРМ*, бр. 23/83;

Закон за користење и заштита на земјоделското земјиште (Use and Protection of Agricultural Land Act), *Сл. весник на СРМ*, бр. 7/86;

Закон за сопственост и други стварни права (Macedonian Ownership and Other Real Rights Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 18/01;

Закон за земјоделското земјиште (Agricultural Land Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 25/98, 18/99, 2/04;

Закон за земјоделското земјиште (Agricultural Land Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 135/07, 17/08, 18/11, 42/11, 148/11, 95/12, 79/13, 87/13, 106/13, 164/13, 39/14, 130/14, 166/14, 72/15, 98/15, 215/15, 7/16 и 39/16 и *Сл. весник на РСМ*, бр. 161/19, 178/21, 91/23, 218/24 и 235/24;

Закон за консолидација на земјоделско земјиште (Act on Consolidation of Agricultural Land), *Сл. весник на РМ*, бр. 187/13;

Закон за градежно земјиште (Construction Land Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 15/15, 98/15, 193/15, 226/15, 31/16, 142/16, 190/16 и *Сл. весник на РСМ*, бр. 275/19 и 101/21;

Закон за градење (Construction Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 130/09, 124/10, 18/11, 18/11, 36/11, 49/11, 54/11, 13/12, 144/12, 25/13, 79/13, 137/13, 163/13, 27/14, 28/14, 42/14, 115/14, 149/14, 187/14, 44/15, 129/15, 129/15, 217/15, 226/15, 30/16, 31/16, 39/16, 71/16, 103/16, 132/16, 35/18, 64/18, 168/18 и *Сл. весник на РСМ*, бр. 244/19, 18/20, 279/20, 96/21, 227/22, 111/23, 115/23, 224/24, 255/24, 3/25, 17/25, 87/2025;

Закон за изменување и дополнување на Законот за земјоделското земјиште (Act amending and supplementing the Agricultural Land Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 18/11;

Закон за изменување и дополнување на Законот за земјоделското земјиште (Act amending and supplementing the Agricultural Land Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 95/12;

Закон за изменување и дополнување на Законот за земјоделското земјиште (Act amending and supplementing the Agricultural Land Act), *Сл. весник на РСМ*, бр. 161/19;

Закон за катастар на недвижности (Real Estate Cadaster Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 55/13, 41/14, 115/14, 116/15, 153/15, 192/15, 61/16, 172/16, 64/18 и *Сл. весник на РСМ*, бр. 124/19, 155/24;

Закон за постапување со бесправно изградените објекти (Act on Legal Treatment of Illegally Built Facilities), *Сл. весник на РМ*, бр. 23/11, 54/11, 155/12, 53/13, 72/13, 44/14, 199/14, 124/15, 217/15, 31/16, 190/17, и *Сл. весник на РМ*, бр. 174/21.

Др Родна Живковска*
Др Теа Лалевска*

Оправданост права грађења на пољопривредном земљишту

Резиме

Поред законског уређења као ствар од општег интереса, пољопривредно земљиште је један од најважнијих природних ресурса, а такође и основа за одрживи економски развој и заштите животне средине. Његов огроман значај се не огледа само у чињеници да је основни извор хране за становништво, већ пољопривредно земљиште обухвата и шире аспекте као што су рурална политика, заштита животне средине и очување националних ресурса. С обзиром на место које заузима у македонском правном систему, пољопривредно земљиште је предмет строге законске регулативе. О томе сведочу велики број законских прописа који се односе на пољопривредно земљиште и његовог правног режима, што је резултат озбиљног задатка законодавства да уравнотежи реализације јавних и приватних интереса, а пре свега заштиту овог природног ресурса. Стога, сви закони донети од 1959. до 2007. године, који регулишу правни режим пољопривредног земљишта, проглашавају га као ствар од општег интереса које треба очувати, заштитити и користити у пољопривредне сврхе. Дужност заштите и очувања пољопривредног земљишта пада на власнике и кориснике пољопривредног земљишта. Ове дужности се остварују предузимањем мера заштите од загађења, ерозије и других. Очување укључује дужност обезбеђивања његове континуиране обраде.

Законски утврђене обавезе за очувања и заштите пољопривредног земљишта су међувремену ослабљени изменама закона којима се дозвољава коришћење пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе као што су грађевинарство, туризам, спорт и истраживање минерала. Све ове непољопривредне активности потенцијално доводе до трајне пренамене плодног пољопривредног земљишта за непољопривредне активности, а не за производњу хране. Уклањањем првобитно утврђених ограничења у погледу коришћења пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе, законодавац је оставио много простора за деградацију пољопривредног

* Редовни професор, Правни факултет „Јустинијан Први“ Универзитета „Ћирило и Методије“ у Скопљу

* Доцент, Правни факултет „Јустинијан Први“ Универзитета „Ћирило и Методије“ у Скопљу

земљишта која настаје услед његовог коришћења у непољопривредне сврхе. Недостатак прецизних одредби, као и недовољна рестриктивност у погледу коришћења пољопривредног земљишта у непољопривредне сврхе, отворили су могућност за злоупотребу пољопривредног земљишта. Недостаци закона који регулишу правни режим пољопривредног земљишта детаљно су описани и анализирани у овом раду. Узимајући у обзир налазе, овај рад предлаже усвајање прецизнијих прописа, који ће повећати ефикасност заштитних мера усмерених ка очувању пољопривредног земљишта као природног ресурса.

Кључне речи: право, пољопривредно земљиште, јавни интерес, грађење.

Tina Pržeska, LL.D.*

URBAN PLANNING AND DEVELOPMENT AND THE NEED FOR BALANCING PUBLIC AND PRIVATE INTEREST**

DOI: 10.5937/zrpfno-62214

UDK: 711.4

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 16.10.2025.

Исправљен: 13.12.2025.

Прихваћен: 15.12.2025.

Abstract: *Urban planning and development are processes which can be observed from many different aspects. One of the most essential issues regarding urban planning and development concerns creating a system that provides sustainable urban development. The functionality of such a system is measured primarily by its capacity to provide urban development that is in line with the environmental, social and economic requirements of modern living. Meeting such requirements calls for balancing public and private interests, which more often than not tend to collide. Although there are many factors that contribute to the system's functionality, this paper focuses on the regulation concerning urban planning and development, and its role in sustainable urban development. The focal point of research in this paper is the regulation of urban planning and development in the Macedonian legal system and its capacity to create a fair balance between public and private interests in pursuit of sustainable urban development.*

Keywords: *property law, construction, urban planning, public interest.*

* Full Professor, Faculty of Law *Iustinianus Primus*, Ss. Cyril and Methodius University, Skopje, e-mail: t.przeska@pf.ukim.edu.mk, ORCID ID: 0000-0002-3476-2789

** This paper was presented at the International Scientific Conference “*Law and Social Conflict*” held at the Faculty of Law, University of Niš, in April 2025.

1. Introduction

Urban planning and development can potentially provide great benefits for the human population. When the process of urban planning and development is aimed at providing humane and sustainable living conditions, economic growth and environmental protection, it can lead to a positive effect for the entire society (Heberle, 2008: 2; Pinderhughes, 2008:11-12). Societal problems such as poverty, inequity, inequality, segregation, discrimination, insecurity, affordable housing, and demographic issues are some of the problems that a well-structured urban planning and development process can help in addressing and resolving (Bomfim, 2024: 86; Gorzým-Wilkowski, Trykacz, 2022: 3; Wu, Liu, 2022: 2-3).

Considering the impact that the urban planning and development process has on society and its capacity to contribute to social and economic development, it is not surprising that it has drawn global interest. The United Nations, as an international organisation, has considered the importance of urban planning and development as an instrument for combating global issues (Bustos-Peñafiel, 2022: 165; Colic Markovic, Nedovic-Budic, 2021: 4). In an effort to direct the process of urban planning and development towards resolving global issues, the United Nations have adopted documents underlining core objectives for future planning and development. In October 2016, in Quito, Ecuador, an international conference was held on housing and sustainable urban development (Habitat III).¹ During the conference, the New Urban Agenda was adopted,² which is one of the many documents addressing sustainable urban development (Teklemariam, 2022: 1-2). The New Urban Agenda consists of the Declaration on Sustainable Cities and Human Settlements for All and the Implementation Plan for the New Urban Agenda. This Agenda aims to promote the concept that urban development can be used as an effective instrument to resolve social issues in both developed and developing countries across the world (Teklemariam, 2022: 5-6; Imlund, et al., 2018: 166; Bustos-Peñafiel, 2022:165). It sets up standards and principles that need to be observed during the process of urban planning and development, and also in the construction and management of urban areas. These standards and principles are set to promote social involvement, environmental protection and economic growth, while combating poverty and inequality. Social involvement includes civic engagement in the use and the enjoyment of cities and other types of settle-

1 United Nations (2017). *The Conference, Habitat III – 2016*, The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), UN, 2017, Retrieved 15 July 2025 from <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-the-conference.pdf>

2 The New Urban Agenda (2017) A/RES/71/256. Retrieved 15 July 2025 from https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf

ments, diversity and participation at all levels of the decision-making process regarding urban planning and development and enacting the social function in land use. Protection of natural resources, minimising environmental impact and protecting ecological functions of the land are standards and principles set to ensure environmental protection in urban planning and development. Sustainable economic growth throughout territorial development at all levels is also promoted. Investing in safe, sustainable and accessible urban mobility is encouraged. The New Urban Agenda calls for inclusivity and equality in all aspects of urban planning and development. It points out to the need for establishing gender equality by enabling full and effective participation of women and girls in all aspects of urban planning and development, but particularly in the decision-making process. Addressing the issue of poverty and inequality, it promotes inclusive economic growth, safe and accessible urban mobility and overall territorial development.

At the EU level, there have also been efforts to create a base for a coordinated and integrative approach to policies and legislation pertaining to urban planning and development. The idea of creating the Urban Agenda for the EU was promoted with the Pact of Amsterdam,³ signed at an informal meeting of EU ministers responsible for urban matters in Amsterdam on 30th May 2016. In 2021, the Urban Agenda for the EU was reaffirmed with the Ljubljana Agreement,⁴ signed at the informal meeting of ministers responsible for urban matters in Brdo pri Kranju (Slovenia) on 26th November 2021. The Urban Agenda for the EU does not create new institutions or legislation on the EU level regarding urban planning and development, and it does not interfere with existing competencies of current decision-making structures. It also does not transfer competencies from member states onto the EU, nor does it create additional administrative or financial burdens for the member states. The main goal of the Urban Agenda for the EU is to increase the effectiveness of the existing policies and legislative acts affecting urban planning and development. It focuses on the implementation of existing policies, legislation and other instruments concerning urban planning and development. The Urban Agenda for the EU also focuses on improving the funding of urban planning and development, not by creating new sources of funding, but rather by finding, integrating and supporting existing sources created for financing various types of urban planning and development activities. Cooperation among member states and EU authorities is supported by the sharing of knowledge, tailor-made solutions

3 Pact of Amsterdam (2016). Retrieved 15 July 2025 from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

4 Ljubljana Agreement (2021). Retrieved 15 July 2025 from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/ljubljana_agreement_2021_en.pdf

to major challenges in urban areas and best practices concerning urban planning and development. The Urban Agenda of the EU creates a list of priority themes pinpointing major issues in urban planning and development processes concerning environmental protection, economic growth and improving living standards. Notably, the pinpointed priority themes in the Urban Agenda for the EU are very similar to the United Nations' New Urban Agenda. The Urban Agenda of the EU promotes environmental protection by focusing on climate adaptation, energy transition, nature-based solutions regarding the use of land and air quality improvement. Regarding economic growth, the Urban Agenda for the EU promotes digital transition, circular economy, development of jobs and skills in the local economy and urban mobility. Improving living standards entails combating urban poverty, resolving housing issues and the inclusion of migrants and refugees. The priorities listed in the Urban Agenda for the EU are to be addressed by establishing partnerships, each focusing on a specific issue listed in the priority themes. The partnerships are to investigate and identify the issues that need to be addressed in a particular theme. These partnerships are created voluntarily by representatives from the European Commission, member states, local authorities, city networks and others.

Preceding these documents, the United Nations Economic Commission for Europe of (UNECE) published a paper on spatial planning. This paper was an effort to raise awareness of the significant impact that urban planning and development have on the quality of life for the human population across the world, and especially in countries in transition. The paper called "Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance, with Special Reference to Countries in Transition" (2008)⁵ examines topics such as: defining different aspects of spatial planning, identifying challenges and goals for spatial planning, determining principles of spatial planning, shedding light on the roles and responsibilities of authorities and other entities, analyzing the structure of the system of spatial planning, accenting the need for protecting individual rights along with stakeholder interest and finding pathways to building more effective spatial planning system. In the paper, six fundamental principles of spatial planning are determined: democratic principle, subsidiarity principle, participation principle, integration principle, proportionality principle and the precautionary principle. The democratic principle requires all important decisions regarding urban planning and development to be made by elected representatives in a democratic process that ensures fairness, respect of human rights and accountability while taking into consideration recommendations

5 UNECE (2008). Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition, United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), New York, Geneva, 2008, https://unece.org/sites/default/files/2022-01/spatial_planning_e.pdf

made by relevant experts. The subsidiarity principle refers to the decision-making process, which may require some decisions to be made at the state level instead of the local level due to their overall impact. The participation principle, also known as the inclusion principle, requires creating an opportunity for community involvement in the decision-making process and ensuring transparency. The integration principle calls for a collaborative and cohesive spatial planning process. The proportionality principle refers to creating a system for urban planning and development that balances between commitment and flexibility in policy making. The precautionary principle underlines the need for setting up fail-safe mechanisms in case the urban planning and development process turns harmful, so that an effective corrective action can be taken immediately (UNECE, 2008:11-12). These principles are meant to be guidelines for government authorities responsible for creating laws and other regulations pertaining to urban planning and development

As we can see from these international documents and publications, the urban planning and development process is envisioned as an instrument for resolving issues that fall under the category of public interest, while simultaneously respecting the interests and needs of individuals. This requires balancing between public and private interests. Providing a fair balance between the two requires rules and regulations that will ensure inclusion of all interested parties at all levels of the decision-making process regarding urban planning and development (Bäcklund, Mäntysalo, 2010: 334; Slaev et al., 2019: 3; Maričić et al., 2018: 3; Koglin, Pettersson, 2017: 6; Bomfim, 2024: 86-87). The process of urban planning and development needs to be lawful and transparent. Urban planning and development acts need to be made available to the public and subjected to scrutiny before they are passed and enforced. The laws and regulations also need to provide all interested parties with effective legal instruments to challenge the urban planning and development acts. Considering that individual and public interests will unavoidably collide, the laws regulating urban planning and development need to establish principles and priorities to guide authorities in resolving the conflicting issues.

2. The Regulation of Urban Planning and Development in the Republic of North Macedonia

In the legal system of the Republic of North Macedonia, urban planning and development are regulated by the Urban Planning Act of 2020.⁶ This Act regulates the system for urban planning, principles of urban planning, the types and content of spatial and zoning plans, as well as the procedure for drafting, passing and enforcing zoning plans. It replaced the previous Spatial and Urban

6 Urban Planning Act, *Official Gazette of the Republic of North Macedonia*, 32/2020.

Planning Act of 2014,⁷ aiming to offer new modern solutions regarding urban planning and development in line with EU regulations.

The Urban Planning Act (2020), to a certain extent, does exhibit an orientation towards contemporary approaches in urban planning and development. This is primarily reflected in the listed objectives of the Act. As stated in Article 9 of the Urban Planning Act, the process of drafting passing and enforcing zoning plans must adhere to the following goals: balanced spatial development, rational arrangement and use of space, creating and promoting conditions for humane living and work of citizens, overcoming barriers for persons with disabilities, sustainable spatial development, preserving and improving the quality of the environment and nature, dealing with climate change, preservation and protection of cultural heritage and security from natural and technological disasters and accidents.

Judging from the goals set forth by the Urban Planning Act, it can be concluded that the Act focuses on some of the priorities set in the New Urban Agenda of the United Nations and the Urban Agenda for the EU. The Act is oriented towards environmental protection while improving living conditions. It calls for preserving and protecting the environment, as well as dealing with climate change as a global issue. It also promotes improving the working and living conditions of people and accessibility for persons with disabilities. The Act also promotes balanced and sustainable spatial development along with rational use of space, which is conducive to enabling economic growth. Considering the devastating effects of natural or technological disasters or accidents, the Act underlines the need for planning protection measures against such occurrences. This is in line with the United Nations' New Urban Agenda, which also addresses the issue of providing a safe living environment by creating urban development designs that offer safety against all types of disasters, natural or man-made. In light of the rapid technological growth and the environmental changes due to global warming and other factors, planning for disaster prevention has become a pressing issue. This issue prompted a global resilience project run by the World Health Organisation. The project aims to support legislators and local authorities in developing urban planning and development projects that will create safe, sustainable cities. Among the primary activities of this project was the assessment of city safety. The first report on protecting environments and health by building urban resilience, "Urban Planning Design and Management Approaches to Building Resilience", published in 2022,⁸

7 Space and Urban Planning Act, *Official Gazette of the Republic of North Macedonia*, 199/2014.

8 World Health Organization/WHO (2022). Urban Planning, Design and Management Approaches to Building Resilience, an Evidence Review: first report on protecting environments and health by building urban resilience WHO Regional office for Europe, Retrieved 15 July 2025 from <https://iris.who.int/handle/10665/355761>

stated that inadequate urbanisation has significantly contributed to cities being vulnerable to disasters. These findings should be taken into consideration by authorities at all levels. The regulations pertaining to urban planning and development, as well as the acts resulting from that regulation (zoning plans, for example), need to plan, not just for future safe urbanisation, but also for measures that need to be taken for existing vulnerabilities to be removed. With that in mind, the Urban Planning Act should do more than merely proclaim the need for safe urbanisation.

The Urban Planning Act also contributes to the global effort for the preservation of cultural heritage. Preservation and protection of cultural heritage is one of its core objectives. Planning around the protection and preservation of the cultural heritage is considered to be a crucial part of creating sustainable urban development (Perry et al., 2020: 605; Nocca, 2017: 4-5; LaGro Jr., 2013: 216). As the Urban Planning Act recognises this, drafting zoning plans for areas where cultural heritage is located require obtaining data, reports and opinions from institutions tasked with the protection of cultural heritage.⁹ This type of information is necessary in the process of drafting zoning plans because all plans need to incorporate measures for the protection of cultural heritage.¹⁰

Overall, the goals set forth by the Urban Planning Act are concentrated around protecting the public interest in the process of urban planning and development. The Urban Planning Act does not go into detail on how these goals are to be operationalised. That is left up to the by-laws, primarily the Rulebook for Urban Planning. The Rulebook is intended to regulate the norms and standards for urban planning, principles and methods for rational planning of sustainable settlements, rules for management and use of space, methods and techniques for urban planning and other matters.¹¹

According to the Urban Planning Act, the system of urban planning consists of: the Spatial Plan of the Republic of North Macedonia, the spatial plans for its implementation, zoning plans and the acts for their implementation.¹² The spatial plans for implementation of the Spatial Plan of the Republic of North Macedonia consist of regional spatial plans, spatial plans for areas of specific interest and spatial plans for municipalities.¹³ The spatial plans are by hierarchy above the zoning plans, which means that the zoning plans must be in line with the spatial plans.¹⁴ Content-wise, the spatial plans offer more gene-

9 Article 47, Urban Planning Act, *Official Gazette of the Republic of North Macedonia*, 32/2020.

10 Articles 11,13,15,16, 17, Urban Planning Act.

11 Article 24, Urban Planning Act.

12 Article 3, Urban Planning Act.

13 Article 6, Urban Planning Act.

14 Article 4, Urban Planning Act.

ral urbanisation solutions. Zoning plans are the type of plans that regulate the limits of settlements, and the organisation and use of the space and the land. Zoning plans also regulate construction conditions, infrastructure sustainability, etc. These plans are categorised into five categories: general zoning plans, detailed zoning plans, zoning plans for villages, zoning plans for rural areas, and zoning plans for areas and structures relevant to the State.¹⁵ The first four categories of zoning plans are plans of local significance. The zoning plan in the fifth category has state-wide significance. Urbanisation of cities is regulated by general zoning plans. Detailed zoning plans regulate the urbanisation of a particular area within a city. Urbanisation of villages is regulated by zoning plans for villages, while zoning plans for rural areas regulate the urbanisation of areas out of the scope of the zoning plans for villages. The zoning plans for areas and structures relevant to the State regulate the urbanisation of areas that cannot be regulated by any other zoning plan of local significance. Generally, the zoning plans do not overlap regarding the area they regulate. However, this does not apply to the general zoning plans and the detailed zoning plans because the detailed zoning plans refer to an area within the general zoning plans. This is why the detailed zoning plans are subordinate to the general zoning plans and must be in accordance with them.

Passing and enforcing zoning plans of local significance is in the purview of municipalities. The zoning plans for areas and structures relevant to the State are passed and enforced by the Government of the Republic of North Macedonia.¹⁶

3. Balancing Public and Private Interests in Urban Planning and Development in the Republic of North Macedonia

Urban planning and development in modern legal systems is more than regulating the use of land and space. As shown, it has evolved into a process with higher social functions, with one of these functions being the protection of the so-called public interest (Alexender, 2002: 227). The question is: what represents public interest in modern democratic societies?

Nowadays, scholars struggle to give a single definition of what constitutes public interest in general, and in particular, in urban planning and development. According to scholars, the idea of observing and protecting public interest in the area of urban planning and development has gained momentum after the Second World War (Colic Markovic, Nedovic-Budic, 2021:2). In the post-war period, one of the important issues that countries across Europe struggled with was to rebuild the areas that had been destroyed in the war. Rebuilding

¹⁵ Article 10, Urban Planning Act.

¹⁶ Article 20, Urban Planning Act.

required state authorities to take a proactive approach in securing the welfare of the country and its people. This was a period when urban planning and development were focused on creating the necessary base for further economic and social development. In socialist countries, the involvement of the State was even more prominent (Colic Markovic, Nedovic-Budic, 2021:4). It penetrated not only the public but also the private domain to the point that land use and development were fully managed by state authorities (Hirt, 2007: 757-758). Socialist states were focused on promoting a type of public interest subservient to the socialist ideology. This led to urbanisation and development that was state-operated. All issues, from economic activities to housing, became the purview of the State. Under those conditions, public and private interests became intertwined to the point that a clear distinction between the two was not evident. However, after the socialist system was abandoned and democracy, free market economy, individualism and personal rights were embraced, the public and the private interests started to disentangle. The Republic of North Macedonia went through this process of transformation, and building a democratic society starting in 1991.

Modern democratic societies also face challenges in defining what constitutes public interest in general and in the area of urban planning and development (Puustinen, et al., 2017: 87). Some scholars use the objective concept in the pursuit of defining public interest. According to the objective concept, public interest is reflected in the objective interest of the nation. As such, the public interest is determined by rational consideration of what is universally beneficial for the nation – the common good (Nagy, 2015: 117-118; Puustinen, et al., 2017: 84; Bäcklund, Mäntysalo, 2010: 338). In common law countries like the United States and the United Kingdom, the dialogical concept is used for defining public interest. This dialogical concept is greatly influenced by liberalism and utilitarianism. As a result, it perceives public interest as plural and subjective, meaning that there is not one public interest but many. The many groups that share the same interests fight with other groups with diverse interests, all trying to accomplish their objectives, presenting them as a public interest. The role of the authorities is to assess which of these group interests will prevail, to what extent and for how long (Richardson, White, 2021: 575). Both concepts seem to have a common thread, which is that public interest is what we determine it to be at a certain point in time, either by rational assessment or by competitive selection. This means that public interest is not a constant and can change over time depending on various factors (political, economic, social, etc.) (Lloyd, 2011:2-3; Bakunowitsch et al., 2024:307). Another important issue is how one approaches assessing or selecting what constitutes public interest at a given time. Some consider that the best way is to use the deontological approach, which entails introducing moral evaluation (Machakaire, Mokhele,

2024: 6; Chiodelli, 2012: 115-116; Lennon, 2016: 11-12; Dadashpoor, Sheydayi, 2021: 547). Others consider that the teleological approach is better equipped to determine public interest because it focuses on evaluating consequences of policies and regulations as a more tangible criterion (Machakaire, Mokhele, 2024: 6; Chiodelli, 2012: 115-116; Lennon, 2016: 15-16; Dadashpoor, Sheydayi, 2021: 549; Lazarević-Bajec, 2009: 86). However, using only one approach in determining what public interest is can be limiting. Focusing solely on moral principles without assessing the long-term consequences of certain actions and policies could have an adverse effect on equity in enjoying the benefits of urban development. On the other hand, extracting morality in the evaluation of the long-term consequences of certain actions and policies could lead to infringement of rights and exacerbate the inequalities based on social status, race, ethnicity, gender and other factors. When one overemphasizes rationality over morality in evaluating long-term consequences of urban planning and development, it usually leads to viewing public interest through the prism of the so-called 'market rationality' that prioritises economic growth above all other indicators of sustainable urban planning and development (Machakaire, Mokhele, 2024: 7; Colic Markovic, Nedovic-Budic, 2021: 2; Boland, Bronte, Muir, 2017: 117). This is a very justifiable concern that is backed by empirical data from studies conducted in several states on the African continent where infrastructural projects have been prioritized as public interest based on the expectation of economic growth via urban development. Placing economic growth as the top priority justified the displacement of vulnerable communities and limiting individual rights in favour of the political and business elite, among other negative byproducts (Kamete, 2018: 266-267; Machakaire, Mokhele, 2024: 7). The same is more or less happening in North Macedonia at the moment.

The advantage that continental legal systems have regarding the determination of public interest lies in their ability to define it in laws and regulations. The expression of the public interest in the area of urban planning and development is done throughout policymaking and enforcing the regulations pertaining to land use (Machakaire, Mokhele, 2024: 4; Dadashpoor, Sheydayi, 2021: 545-546; Colic Markovic, Nedovic-Budic, 2021: 5). The policies usually consist of general statements and ambiguous principles that, according to scholars, rarely translate to tangible results even in a legislative sense (Machakaire, Mokhele, 2024: 4). The regulation of land use primarily by zoning plans is the other plane where public interest is promoted and protected. Regarding the legislation, scholars note that zoning plans and other regulations on land use should focus on providing a fair balance between public and private interests, while some argue that prevailing private interests should be considered as public due to their prevalence (Machakaire, Mokhele, 2024: 4). When private interests of individuals happen to collide, thus creating a social conflict, that conflict is

to be resolved by identifying what is in the best interest of all, also known as the common good expressed as public interest (Machakaire, Mokhele, 2024: 4). Scholars also warned against weaponising public interest for political purposes by creating conditions for marginalising political opponents, activist groups, communities, etc., all under the veil of public interest (Kamete, 2018: 253-254; Machakaire, Mokhele, 2024: 4). These concerns are completely justified and represent a test for democracies around the world.

That being said, in the Macedonian legal system, the Urban Planning Act determines the public interest in the area of urban planning and development for all intents and purposes. According to its provisions, public interest is creating a humane environment, environmental protection and preservation of natural and cultural resources and space.¹⁷ The defined public interest must be observed in all stages of urban planning and development. In the process of drafting, passing and enforcing zoning plans, there is a mandatory obligation for authorities to determine the areas and structures that are considered to be of public interest, detailing their intended purpose and manner of use. It refers to determining the areas where public infrastructure, public institutions and other structures relevant for the performance of state functions and defence are to be constructed. Thus-determined public interest prevails over the private interest when they happen to collide.

The Urban Planning Act proclaims commitment to realize the public interest while protecting private interests as one of the basic principles for urban planning and development. This principle is to be followed in all stages of urban planning and development, starting from drafting, passing and enforcing spatial and zoning plans.¹⁸ By adopting this principle, the Urban Planning Act demonstrates an intention to balance between public and private interests in urban planning and development. The balancing is to be carried out by collaborative planning (Bomfim, 2024: 86-88; Lazarević-Bajec, 2009: 91; Booher, 2004: 34; Horelli, Wallin, 2024: 2-5; Li, et al., 2020: 59-61), which entails the inclusion of interest groups, cooperation, and transparency in the process of drafting zoning plans.

Interest groups are included in the process of drafting zoning plans by taking part in participation committees, by directly instigating the drafting or amending of zoning plans, or by participating in the public assessment of the drafted zoning plans.

Taking part in participation committees is one way that interest groups can engage in the urban planning and development process. Participation committees are established at the local level by municipalities. They are to ensure

¹⁷ Article 5, Urban Planning Act.

¹⁸ Article 9, Urban Planning Act.

the inclusion of interested parties in the urban planning and development process conducted by municipalities. According to the Urban Planning Act, establishing participation committees (hereinafter: committees) is mandatory for municipalities. Formally, the municipalities' mayors give the initiative for establishing the committees. The committees need to be representative. They need to include diverse interest groups within the local community, paired up with experts and municipality officials. According to the Urban Planning Act, the committees should consist of members of the municipality's Urbanisation Commission, planners authorised to draft zoning plans, representatives from urban communities, non-government organisations, civil associations, local activists and experts well versed in different areas of urban planning and development.¹⁹ The municipal officials who are to take part in the committees are selected by the mayor. They participate in an official capacity, which means that their participation is mandatory. Other members of the committees are selected from volunteers who have responded to a public announcement for committee member selection. There is no limit on how many voluntary members can be chosen for the committees. The main function of the committees is to enable cooperation between interest groups and municipal authorities by: exchanging ideas, communicating needs and positions of interest groups regarding urban planning and development solutions, giving initiatives, offering suggestions regarding laws and regulations, etc. Even though the committees have a broad purview to discuss any issue connected to urban planning and development policies at a local level, it needs to be noted that they hold no authority over the process. Given that the role of the committees is strictly consultative, we estimate that their effectiveness as an instrument for inclusion and participation of interest groups in the urban planning and development process is limited.

Interest groups or individuals can also participate in the urban planning and development process by initiating a draft or amendments to zoning plans. This is an opportunity for individuals or groups to lobby for the private interest to be reflected in the zoning plans.²⁰ The initiative is first assessed by the Urbanisation Commission of the municipality. It decides whether the initiative will be accepted or rejected. If the Urbanisation Commission decides to accept the initiative, then the initiative is passed on to the mayor or the minister, depending on who is authorised to pass the proposed draft or amendments to the zoning plan. The initiative needs to be voted on by the municipal Council or the Government. If the initiative is voted on, it will be incorporated into a program for passing zoning plans. It is obvious that the process of examining, accepting and then voting on incorporating the initiative into the program for

¹⁹ Article 46, Urban Planning Act.

²⁰ Article 39, Urban Planning Act.

passing zoning plans is lengthy and complicated. That might discourage groups and individuals from taking initiative, especially considering that there is no guarantee that the proposed urban solution in the initiative will be integrated into the zoning plan. The uncertainty remains even if the initiative is incorporated into the program for passing zoning plans. Not only is there a high level of uncertainty regarding the outcome of the initiative, but there is also a financial burden involved. The group or the individual giving the initiative first has to bear the costs of preparing an elaborate proposal of an urban solution, and then they will be obligated to bear the costs of passing the zoning plan that the initiative refers to. Although this is presented as an inclusive approach in balancing public and private interests, in reality, this approach would mainly benefit the interests of wealthy private investors who push lucrative construction projects. There is also a risk that this approach could lead to favouring corporate interests at the expense of the public interest and/or the interests of vulnerable groups and marginalised communities. Local authorities could resort to catering to investors so that, in return, they can alleviate their financial burden of complying with the duty to continuously promote and plan for urban development at a local level (Wargent, et al., 2020: 193). In this scheme, the needs and interests of vulnerable groups and marginalised communities would be set aside as not being affordable, or in corporate terms, not cost-efficient and lucrative.

We estimate that this approach in balancing public and private interests is not fully inclusive and truly accessible for all groups and individuals. Having this type of initiative opportunity does not necessarily mean inclusion (Ringholm et al., 2018: 7). If the regulation imposes conditions and standards that are not achievable for the vast majority of persons, then it might turn into a tool for discrimination and marginalisation of certain social groups. This leads to infringement of individual rights, suppression and even displacement of marginalised communities (Lemaire, Kerr, 2017: 3-4; Wu, Liu, 2022:15-16; Bustos-Peñafiel, 2022: 162). The public interest will be harmed as well by the uneven urban development as a by-product of prioritising corporate interests. Whenever the laws and regulations leave room for corporate interests to be prioritised in urban planning and development, there is a real risk of it dominating the field (Ringholm et al., 2018: 13). This is what we see nowadays in the Republic of North Macedonia. Urban development is focused in major cities where real estate prices are rising by the day, while rural areas and less popular locations are left unattended to the point that they lack basic infrastructure. This is not conducive to the overall economic development, raising living standards and creating a humane living environment for the population (Ye, et al., 2017: 2-3).

Interest groups can participate in the urban planning and development process by involving themselves in the public assessment of drafted zoning

plans. The Urban Planning Act adheres to the requirement of transparency during the urban planning and development process by mandating that drafted zoning plans be made publicly available. At the stage of draft version, the zoning plans are publicly presented and discussed by experts, as well as by the general public. They can give remarks and suggestions for the improvement of the draft. The remarks are examined by authorised commissions, who prepare a report on the matter, determining which remarks and suggestions have been accepted and which rejected. The persons whose remarks and suggestions have been rejected are personally informed about the reason for their rejection. However, the entire procedure is more performative than functional because, in practice, there is very little chance for individuals or communities to have their remarks and suggestions addressed. Attesting to this fact is the public outrage and protest that have taken place because local authorities have ignored concerns about zoning plans not providing solutions for the preservation of green areas, creating humane living conditions and ensuring environmental protection.

The approaches of balancing public and private interests by including different interest groups and individuals as active participants in the urban planning and development process, be it by committee membership, by introducing urban solutions via initiatives, or by involvement in the assessment of zoning plans, are not necessarily a misstep. However, they need to be refined. The Urban Planning Act needs to regulate a checks and balances system to avoid the negative outcomes. There needs to be higher accountability of the authorities for their involvement in the urban planning and development process, not just regarding drafting, passing and enforcing zoning plans, but also regarding the positions they take when resolving conflicts between public and private interests.

The pursuit for a fair balance between public and private interest in urban planning and development that ensures equitable inclusion of different interest groups has occupied both legislators and scholars worldwide (Bomfim, 2024: 88-89). Addressing this issue, some scholars suggest including public-private partnerships and incentive measures and policies (Payne, 2000: 6; Fiorentini et. al., 2025: 2; Khululekani, Sijekula, 2020: 3; Bomfim, 2024: 93).

Public-private partnerships can be used as a valuable instrument for satisfying corporate interests and financing social programs by way of cooperation, thus ensuring that all interests will be proportionately protected. For such an endeavour to be successful, trust needs to be established between government authorities, investors, and communities. If any party gets sidelined in the process, the result could be an unrealised project. Creating successful public-private partnerships also requires authorities to be well versed in identifying the public needs, estimating the financial requirements and the desired

profit expectations of investors. In other words, authorities need to have the capacity to meet the professional and financial requirements on their part and also make the partnership attractive for investors.

Land sharing is proposed as a measure to balance the interests of low-income communities and investors (Payne, 2000: 7-8). This measure aims to incentivise investors to offer affordable housing to low-income households. It is implemented by authorities who, through urban planning and development, provide investors with the opportunity to build taller buildings with more floor space. In return, investors are expected to deliver affordable housing.

4. Conclusion

Urban planning and development are processes with a capacity to contribute to social and economic development, which is why they have drawn global interest. In an effort to raise awareness and to direct the process of urban planning and development towards resolving global issues, the United Nations and the EU have adopted documents underlining core objectives for future planning and development. The urban planning and development process is envisioned as an instrument for resolving issues that fall under the category of public interest, while simultaneously respecting the interests and needs of individuals. This requires balancing between public and private interests.

In the Republic of North Macedonia, the system for urban planning is regulated by the Urban Planning Act. The Act constructs an urban planning system pursuing several core goals: balanced spatial development, rational arrangement and use of space, creating and promoting conditions for humane living and work of citizens, overcoming barriers for persons with disabilities, sustainable spatial development, preserving and improving the quality of the environment and nature, dealing with climate change, preservation and protection of cultural heritage and security from natural and technological disasters and accidents. The goals set forth by the Urban Planning Act are concentrated around protecting the public interest while balancing between public and private interests. Balancing is carried out by the inclusion of interest groups, cooperation, and transparency in the process of drafting zoning plans. Interest groups are included in the process of drafting zoning plans by taking part in participation committees, by directly instigating the drafting or amending of zoning plans, or by participating in the public assessment of the drafted zoning plans.

References

Alexander, E. R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory*. 1. 226-249.

Bäcklund, P., Mäntysalo, R. (2010). Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice - the case of Finland. *Planning Theory*. 9. 333-350.

Bakunowitsch J., Bongers-Römer, S., Othengrafen, F. (2024). Using practice theory to conceptualise balancing and values in urban planning. *Planning Practice & Research*, 39:2. 306-319.

Boland, P., Bronte, J., Muir, J. (2017). On the waterfront: neoliberal urbanism and the politics of public benefit. *Cities*. 61. 117-127.

Bomfim, L. (2024). How Social Justice Planning Can Address Urban Inequities through Social Housing: from Theory to Practice. *Uni Porto Journal of Engineering*. 10.

Booher, D.E. (2004). Collaborative governance practices and democracy. *National Civic Review*. 93(4). 32-46.

Bustos-Peñafiel, M.A. (2022). La integralidad como nuevo desafío para la planificación y la gestión urbana: revisión de enfoques, aproximaciones y herramientas de intervención territorial. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. LIV(211). 161-180.

Chiodelli, F. (2012). Re-politicizing space through technical rules. *Planning Theory*. 11. 115-127.

Colic Markovic, N., Nedovic-Budic, Z. (2021). Public Interest as a Basis for Planning Standards in Urban Development: State-Socialist and Post-socialist Cases in Serbia. *Journal of Planning Education and Research*. 1-15.

Dadashpoor, H. Sheydayi, A. (2021). Defining Public Interest in Planning: A Review. *Journal of Planning Literature*. 36. 543-561.

Fiorentini, N., Moriani, M., Rovai, M. (2025). Balancing Public and Private Interests in Urban Transformations: Handling Uncertainty with the Monte Carlo Method. *Real Estate* 2025, 2, 3.

Gorzym-Wilkowski, W.A., Trykacz, K. (2022). Public Interest in Spatial Planning Systems in Poland and Portugal. *Land*. 11, 73.

Heberle L. C. (2008). Sustainable Urban Development: Local Strategies as Global Solutions. In: Heberle L.C., Opp, S.M. (eds), *Local Sustainable Urban Development in a Globalized World*. Burlington: Ashgate Publishing Company. 1-8.

Hirt, S. (2007). Suburbanizing Sofia: Characteristics of Post-Socialist Peri-Urban Change. *Urban Geography*. 28. 755-780.

Horelli, L., & Wallin, S. (2024). Civic Engagement in Urban Planning and Development. *Land*. 13(9), 1446.

Imlund, P., Haas, T., Mehaffy, M. (2018). Public Space in the New Urban Agenda. The Challenge of Implementation. *The Journal of Public Space*. 3. 165-170.

Kamete, A. Y. (2018). Of good plants and useless weeds: planning as a spatial technology of the gardening state. *Planning Theory*. 17(2). 253-273.

Khululekani, N., Sijekula, M. (2020). Privatization of urban public spaces and its impact on sustainable cities and social inclusion. Conference: *Sustainable Urbanization of the South Africa Sweden Universities Forum (SASUF)* 2019 Symposium at Nelson Mandela University, Port Elizabeth, Eastern Cape, South Africa.

Koglin, T., Pettersson, F. (2017). Changes, Problems, and Challenges in Swedish Spatial Planning—An Analysis of Power Dynamics. *Sustainability*. 9(10). 836.

LaGro, Jr., James A. (2013). *Site Analysis: Informing Context-Sensitive and Sustainable Site Planning and Design*, John Wiley and Sons INC.

Lazarević-Bajec, N. (2009). Rational or collaborative model of urban planning in Serbia: Institutional limitations. *Serbian Architectural Journal*. 81-106.

Lemaire X., Kerr D. (2017). *Inclusive Urban Planning Promoting Equality and Inclusivity in Urban Planning Practices*, UCL Energy Institute/SAMSET.

Lennon, M. (2016). On 'the Subject' of Planning's Public Interest. *Planning Theory*. Vol.16 (2).

Li, W., Feng, T., Timmermans, H. J.P., Zhang, M. (2020). The Public's Acceptance of and Intention to Use ICTs when Participating in Urban Planning Processes. *Journal of Urban Technology*. 27:3. 55-73.

Lloyd, G. (2011). National Spatial Planning and Scotland's cities. *Journal of Irish and Scottish Studies*. 4. 1-14.

Machakaire, D., Mokhele, M. (2024). A Literature Review on the Paradoxes of Public Interest in Spatial Planning within Urban Settings with Diverse Stakeholders. *Sustainability*. 16, 3608

Maričić, T, Cvetinović. M., Bolay JC., (2018) Participatory planning in the urban development of post-socialist Serbia. In: Bolay JC, Maričić T & Zeković S (eds) *Support to Urban Development Process*. Lausanne: EPFL, IAUS. 1–28.

Nagy, J.A. (2015). Planning and the Public Interest: A Critical Review. *Romanian Review of Regional Studies*.XI(2). 115-121.

Nocca, F. (2017). The Role of Cultural Heritage in Sustainable Development: Multidimensional Indicators as Decision-Making Tool. *Sustainability*. 9(10). 1882.

Payne, G. (2000). *Best Practices for Spatial Planning and Development Control in Developing Countries*, International Conference on Land Policy, Jakarta, 2000. Retrieved 28 July 2025 from <https://www.researchgate.net/>

publication/238669814_Best_Practices_for_Spatial_Planning_and_Development_Control_in_Developing_Countries

Perry B., Ager L., Sitas R. (2020). Cultural heritage entanglements: Festivals as integrative sites for sustainable urban development. *International Journal of Heritage Studies*. 603-618.

Pinderhughes R. (2008). Alternative Urban Futures: Designing Urban Infrastructures that Prioritize Human Needs, are Less Damaging to the Natural Resource Base, and Produce Less Waste Local Strategies as Global Solutions. In: Heberle L.C., Opp, S.M. (eds), *Local Sustainable Urban Development in a Globalized World*. Burlington: Ashgate Publishing Company. 9-19.

Puustinen, S., Mäntysalo, R., Jarenko, K. (2017). The Varying Interpretations of Public Interest: Making Sense of Finnish Urban Planners' Conceptions. *Current Urban Studies*. 05. 82-96.

Richardson, R., White, J.T., (2021). Design Governance, Austerity and the Public Interest: Planning and the Delivery of 'Well-Designed Places' in West Dunbartonshire, Scotland. *Planning Theory & Practice*. 22:4. 572-594.

Ringholm, T., Nyseth, T., Hanssen, G.S. (2018). Participation according to the law? The research-based knowledge on citizen participation in Norwegian municipal planning. *European Journal of Spatial Development*. 67.

Slaev, A., Kovachev, A., Nozharova, B., Daskalova, D., Nikolov, P., Petrov, P. (2019). Overcoming the failures of citizen participation: The relevance of the liberal approach in planning. *Planning Theory*. 18.

Teklemariam N. (2022). Sustainable Development Goals and Equity in Urban Planning: A Comparative Analysis of Chicago, São Paulo, and Delhi. *Sustainability*. 14. 13227.

UNECE (2008). *Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*, United Nations Economic Commission for Europe, New York, Geneva, 2008, https://unece.org/sites/default/files/2022-01/spatial_planning_e.pdf

United Nations (2017). *The Conference, Habitat III – 2016* (2017). The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). United Nations, 2017. Retrieved 15 July 2025 from <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-the-conference.pdf>.

Wargent, M., Parker, G., Street, E. (2020). Public-private entanglements: Consultant use by local planning authorities in England. *European Planning Studies*. 28(1). 192-210.

World Health Organisation/WHO (2022). Urban Planning Design and Management Approaches to Building Resilience, an Evidence Review: first report on protecting environments and health by building urban resilience, WHO Regional office for Europe, Retrieved 15 July 2025 from <https://iris.who.int/handle/10665/355761>

Wu, P., Liu, M. (2022). A Framework for the Spatial Inequality in Urban Public Facility for Urban Planning. Design and Management. *Land*. 2022. 11. 1429.

Ye, X., Ma, L., Ye, K., Chen, J., Xie, Q. (2017). Analysis of Regional Inequality from Sectoral Structure, Spatial Policy and Economic Development: A Case Study of Chongqing, China. *Sustainability*. 9(4). 633.

Legal documents

The Ljubljana Agreement (2021). Retrieved 15 July 2025 from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/brochure/ljubljana_agreement_2021_en.pdf

The New Urban Agenda (2017). A/RES/71/256. Retrieved 15 July 2025 from https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_71_256.pdf

The Pact of Amsterdam (2016). Retrieved 15 July 2025 from https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

Закон за просторно и урбанистичко планирање (Spatial and Urban Planning Act), *Сл. весник на РМ*, бр. 199/2014, 44/2015, 193/2015, 31/2016, 163/2016, 90/2017, 64/2018 и 168/2018

Закон за урбанистичко планирање (Urban Planning Act), *Сл. Весник на РСМ*, бр. 32/2020, 111/2023, 73/2024, 171/2024, 224/2024, 40/2025, 101/2025, 101/2025, 127/2025 [Urban Planning Act, Official Gazette of the Republic of North Macedonia, number 32/2020, 111/2023, 73/2024, 171/2024, 224/2024, 40/2025, 101/2025, 101/2025, 127/2025].

Др Тина Пржеска*

Урбанистичко планирање и развој и потреба за балансирањем јавног и приватног интереса

Резиме

Процес урбанистичког планирања и развоја значајно утиче на различите области као што су економски раст, очување животне средине, креирање одрживих и хуманих животних услова, заштита културног наслеђа, превенција катастрофа, итд. С обзиром на значај и утицај који процес урбанистичког планирања и развоја има на друштво, ова материја се ближе уређује националним законима. Урбанистичко планирање и развој привукли су и међународну пажњу због могућности решавања проблема на глобалном нивоу. Правни акти организација попут Уједињених нација и ЕУ баве се основним циљевима будућег планирања и развоја у Европи и широм света.

За остваривање основних циљева урбаног планирања и развоја неопходна је равнотежа између јавног и приватног интереса. Ова равнотежа се постиже давањем приоритета јавном интересу, у циљу обезбеђивања општег благостања грађана и друштва, али се истовремено оставља простор и могућност појединцима да задовоље своје приватне потребе и интересе.

У Републици Северној Македонији, законодавство о урбаном планирању и развоју предвиђа основне циљеве: уравнотежени просторни развој, рационално уређење коришћења простора, стварање и промоција услова за хуман живот и рад грађана, превазилажење препрека за особе са инвалидитетом, одрживи просторни развој, очување и унапређење квалитета животне средине и природе, заштита од климатских промена, очување и заштита културног наслеђа, и заштита од природних и технолошких катастрофа и несрећа. Према македонском Закону о урбанизму, постављени циљеви треба да се постигну успостављањем равнотеже између јавних и приватних интереса, а та равнотежа се остварује укључивањем интересних група у процес израде, измене и евалуације квалитета урбанистичких планова. Сарадња између институција, стручњака и интересних група се подстиче у свим фазама процеса урбанистичког планирања и развоја. Транспарентност целог процеса урбаног планирања и развоја гарантована је Законом о урбанизму.

* Редовни професор, Правни факултет „Јустинијан Први“ Универзитета „Ћирило и Методије“ у Скопље

Инструменти које предвиђа Закон о урбанизму Северне Македоније за остваривање равнотеже између јавних и приватних интереса у процесу урбанистичког планирања и развоја представљају корак у правом смеру. Међутим, да би били ефикасни и сврсисходни, ови инструменти се морају непрекидно усавршавати, што је био предмет анализе и разматрања и у овом раду.

Кључне речи: *стварно право, грађење, урбанизам, јавни интерес.*

СТРОГИ ФОРМАЛИЗАМ ЗАВЕШТАЊА ИЛИ СУВЕРЕНОСТ ПОСЛЕДЊЕ ВОЉЕ ЗАВЕШТАОЦА – ЧЕМУ ДАТИ ПРИМАТ?*

DOI: 10.5937/zrpfno-62905

UDK: 342.67(4/9)

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 20.11.2025.

Исправљен: 17.12.2025.

Прихваћен: 18.12.2025.

Апстракт: Завештање је формалан правни посао. Свако кршење прописаних услова форме за конкретан облик завештања води његовој правној неваљаности. Услед тога, због неког, чак и мањег формалног недостатка приликом састављања завештања, последња воља завештаоца неће бити испоштована. У савременој англосаксонској правној теорији јавиле су се идеје да законска регулатива и тумачење прописа о форми завештања треба да буду флексибилнији, и да примат треба дати намери за сачињавање завештања – ако је утврђено њено постојање, завештање треба третирати пуноважним. У раду ће бити анализирани владајуће доктрине, пре свега *harmless error* и *dispensing power*, које су извршиле снажан утицај на законодавство и јудикатуру земаља које припадају англосаксонском правном кругу. Истодобно, и на европско-континенталном правном подручју све је више ставова усмерених ка ублажавању ригидности форме завештања. У том смислу, потребно је размотрити да ли треба дати могућност и нашим судовима да, шире сагледавајући правила о форми, у случају формалних недостатака мањег значаја иду *in favorem testamenti*,

* Ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: novak@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID: 0000-0002-9380-1012

** 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 4. 2. 2025. године

како би се последња воља завештаоца испоштовала и реализовала, а посебно и у контексту развоја информационих технологија и широког спектра могућности њиховог коришћења за исказивање последње воље.

Кључне речи: завештање, форма, тестаментарна намера, последња воља, рушљивост.

1. Увод

Једна од основних карактеристика завештања, још од римског права наоვაмо, јесте да је формалан правни посао.¹ У систему полиморфног завештања (плурализам завештајних форми), који одликује већину савремених права, завешталац се може одредити за један од више облика у којима може да искаже своју последњу вољу, при чему формални захтеви морају да буду испоштовани како би се осигурало слободно манифестовање воље, њена поузданост, те очувала правна сигурност (Крстић, Видић, 2021: 81).

Будући да форма представља битан услов пуноважности завештања (форма *ad solemnitatem*), судови су ригидни у примени ових правила, те никакво одступање од прописаних формалности није допуштено (Антић, Балиновац, 1996: 307). Њено кршење води правној неваљаности завештања, рушљивости или ништавости, у зависности од тога колики значај форми придаје неки правни поредак.² Следствено томе, последња воља оставиоца која има формалне недостатке неће бити испоштована и реализована, већ ће заоставштина бити распоређена према правилима законског наслеђивања.

Последњих деценија, међутим, најпре у англосаксонској правној теорији, али и легислативи и јудикатури, а доцније и у европско-

1 У бројним савременим правима англосаксонског и европско-континенталног правног круга завештање се третира као строго формалан правни посао, јер се пропусти у форми санкционишу ништавошћу завештања. Како су у Републици Србији недостаци у форми разлог рушљивости завештања, то у нашем праву завештање треба сматрати формалним, а не строго формалним правним послом.

2 У великој већини данашњих држава, писани облици завештања без својеручног потписа завештаоца (осим у случајевима када је допуштено стављање рукознака), неће производити дејство (Horton, 2017: 551), али код појединих облика завештања, попут алографског, и мањи недостатак који се огледа у томе да ако завешталац није признао своје завештање пред два истовремено присутна сведока, или се они нису истовремено потписали на завештању, чиниће завештање неваљаним (Крстић, Видић, 2021: 90).

континенталној правној мисли, поставља се питање чему дати приоритет – форми или тестаментарној намери? Да ли већу тежину треба да има строги формализам или сувереност воље завештаоца? Да ли услед формалних недостатака, чак и оних мање значајних, треба поништити завештање или пак настојати да се последња воља испоштује и реализује?

Премда велика већина савремених правних система и даље строго санкционише формалне недостатке завештања, поједина законодавства већ извесно време трагају за прелазним решењима. У раду ћемо најпре указати на значајне доктринарне ставове из англосаксонског правног окружења, који су снагом своје аргументације извршили утицај на законодавство појединих држава у погледу одступања од строгог придржавања правила о форми завештања. Ови законодавни захвати изазвали су турбуленције и колебљивост, и наишли на различита тумачења у јудикатури, која ће бити предмет посебне пажње. О наведеним питањима све више се дискутује и у европској правној науци, и указује да је и у континенталним правима могуће изнаћи механизме да се испоштује последња воља завештаоца упркос формалној манљивости завештања. Овим радом покушаћемо да дамо допринос изналажењу правних механизма којима би се пружила могућност судовима да, под одређеним условима, занемаре поједине формалне недостатке завештања, избегну његово поништење и на тај начин испоштују намеру оставиоца за сачињавање завештања.

2. Значај и функције форме завештања

У домаћој правној доктрини истакнуто је да постоје два разлога строгости форме завештања: она, с једне стране, омогућује да до изражаја дође права, истинита, „хладна“ воља завештаоца, а с друге стране обезбеђује поштовање последње воље и спречава могућност њене злоупотребе. Зато се и инсистира да воља буде фиксирана у писаној форми, а у усменој се може исказати само изузетно – ако услед изванредних околности завешталац није у прилици да сачини писано завештање (Марковић, 1972: 101). Форма доприноси озбиљности и зрелости одлуке завештаоца о расподели заоставштине, минимизира утицај на његову вољу, спречава фалсификовање завештања и доказује да оно постоји (Ђорђевић, 1903: 14–15; Перић, 1923: 32). Уз то, омогућује спољашњу манифестацију завештаочеве воље и обезбеђује њену аутентичност (Ђурђић Милошевић, 2021, 437). Ово је нарочито важно јер се завештање у једном битном детаљу разликује од других правних послова: оно производи дејство тек када завешталац премине. Зато се и сматра да формална правила треба да буду строжа у компарацији са другим, пре свера *inter vivos*, правним пословима.

Чувени проф. Langbein са Универзитета Јејл (Yale) истиче да форма завештања има четири функције: заштитну, доказну, каналишућу и упозоравајућу (Langbein, 1975: 492–497).

Форма завештања има вишеструку заштитну улогу. Заштитна функција примарно обезбеђује да намера завештаоца буде изражена слободно, без икаквог утицаја са стране, лишена мана у изјављеној вољи. Строга формална правила, стога, представљају инструмент заштите завештаоца од различитих злоупотреба, обезбеђивања аутентичности завештања, спречавања фалсификовања завештања, као и у томе да се укаже да је учињено располагање *animus testandi*, а не да представља само идеју или наговештај завештаоца да планира да сачини завештање одређене садржине (Ђурђевић, 2015: 128).

Доказна функција форме манифестује се у томе што форма обезбеђује утврђивање постојања завештања, представља поуздан доказ садржине и аутентичности последње воље – да документ заиста потиче од завештаоца. Наиме, неретко се у правном животу дешава да завешталац сачини завештање годинама пре смрти. Да би се доказало постојање и садржај последње воље, савремена законодавства захтевају да исказана воља буде „сачувана“ у писаном документу, приватном или јавном.³ Ова правила служе да се потврди идентитет завештаоца, као и чињеница да је заиста хтео да сачини завештање, а не неки други правни посао (Załuski, 2020: 817).

Каналишућа функција подразумева да правила о форми усмеравају завештаоца да своју последњу вољу изрази на начин који је препознатљив, правно уобличен и стандардизован, како би се избегла различита тумачења документа и како би и суду и учесницима у поступку било недвосмислено јасно да је реч о завештању, а не о неком другом писмену (белешци, писму и слично).

Упозоравајућа функција служи томе да формалности које се морају испоштовати упозоре завештаоца на важност радње коју предузима – да сачињавање завештања не представља уобичајену, свакодневну активност, већ да овај посао производи озбиљне правне последице и

3 И код усменог завештања захтева се да завештајни сведоци без одлагања (дакле, док су им у свежем сећању последње речи завештаоца, као и околности у којима је последња воља усмено изречена) саставе писмено у којем ће изнети садржину последње воље и описати прилике у којима се завешталац нашао, које ће што пре предати суду, или да пред судом усмено на записник понове садржину завештања, уз навођење где је и у којим околностима оно сачињено (за српско право: чл. 111, ст. 1 Закона о наслеђивању Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 46/95, 101/03 – одлука УСРС и 6/15. Даље: ЗОН). У скорој будућности ваља очекивати да се омогући да се посебно регулише да се садржина последње воље може похранити и на неком другом медијуму, односно у електронском облику, а не само у писаној форми.

да се њиме одлучује о расподели заоставштине након смрти. Због тога, правила о форми завештања имају за циљ да подстакну осећај повећане одговорности. Тиме се смањује ризик од непромишљених, импулсивних или наметнутих одлука, обезбеђује се да исказана воља буде не само аутентична већ и зрела и промишљена. У супротном, постојала би превелика опасност да се многе брзоплето донете одлуке или незавршени нацрти завештања сматрају ваљаним располагањима (Załucki, 2021: 144). Осим тога, с обзиром на то да форма наглашава озбиљност чина завештавања – ако завештање мора да испуни све формалне услове, завешталац неће моћи да га мења или да сачини ново без озбиљног разматрања (Horton, 2017: 556).

У правној теорији заштитна функција форме апострофира се као најзначајнија, док су остале функције секундарног карактера (Ђурђевић, 2015: 128–129).

3. Учења о сукобу форме завештања и намере за сачињавање завештања у англосаксонској правној теорији

Чињеница да је завештање правни посао *mortis causa* и да дејство производи након смрти, у корелацији са тим да се оно може оспоравати и његов поништај због недостатака у форми захтевати тек по смрти завештаоца, отвара проблем (не)постојања корективног механизма у случају његове неваљаности, будући да завешталац више није у стању да формалне недостатке отклони, нити да ново завештање сачини.

Последњих деценија XX века, у америчкој правној теорији развило се учење које се снажно супротставило вишевековном доминантном ставу о стриктном придржавању правила о форми завештања, које је за последицу имало неваљаност завештања и због мањих формалних недостатака, премда завештаочева намера за сачињавање завештања и аутентичност изјаве последње воље нису били спорни.

Проф. Langbein творац је доктрине *substantial compliance* (суштинског придржавања, суштинског усклађивања са формалностима) у завештајном праву, коју је изнео у свом чланку још 1975. године, а коју је нешто више од деценије касније кориговао учењем о безазленој грешци (*harmless error doctrine*). Аутор је пошао од става да је правило буквалног придржавања правила форме надживело сваку могућу корист коју је могло имати и да је дошло време за другачије погледе (Langbein, 1975: 531). Као оснивач тзв. функционалне школе, он је формалне захтеве третирао као смислене само уколико они ефикасно служе: 1. остварењу завештаоачеве намере и 2. отклањању питања у погледу природе документа (да се заиста ради о завештању) и његове аутентичности (Douglas Miller, 1991: 605).

Насупрот свеприсутној идеји о строгом придржавању форме, доктрина суштинског придржавања даје судовима могућност да признају завештању пуноважност и онда када одступа од формалности које закон прописује, да мање формалне пропусте опросте и валидирају завештање ако утврде да је пропуст без утицаја на сврху због којег је форма предвиђена, односно да је циљ прописане формалности адекватно остварен (Langbein, 1975: 513). Како је један амерички суд приметио, сврха доктрине суштинског придржавања није да отвори врата немару или превари, већ да „уклони процедуралне ситнице као препреку за оставински поступак (проглашење завештања)“.⁴

Доктрина безазлене грешке (*harmless error*) представља ревидирану, поједностављену верзију доктрине суштинског придржавања и подразумева да суд може признати ваљаност завештању ако постоји јасан и убедљив доказ да је документ заиста израз последње воље завештаоца (Langbein, 1987: 53). Она је настала на бази проучавања законодавне реформе у Јужној Аустралији (једној од савезних држава Аустралије), која је прва усвојила модел „дискреционог овлашћења“ (*dispensing power*), којим се суд овлашћује да занемари недостајућу формалност завештања све док је убеђен да нема јасне и разумне сумње да је оставилац намеравао да документ представља његово завештање. Проф. Langbein је сматрао овај приступ доследнијим у поштовању последње воље завештаоца, те је кориговао и преименовао своје пређашње учење у доктрину безазлене грешке. Сматрао је да и Сједињене Америчке Државе треба да следе овакав пример, како не би традиционалним решењима наносиле неправду својим грађанима и како би се „*приватно право ослободило срамотних реликата*“ (Langbein, 1987: 54).

Изменама америчког Uniform Probate Code-а 1990. године,⁵ на темељу овог учења уведено је тзв. *harmless error rule* у § 2-503. На основу овог правила, документ који није сачињен у складу са формалним правилима, сматра се важећим ако се јасно и уверљиво докаже да је завешталац имао намеру да тај документ представља његово завештање, додаток или измену завештања, или да је њиме делимично или потпуно опозвао

4 In re Will of Ranney, 589 A2d 1339 (New Jersey, 1991).

5 Uniform Probate Code је модел-закон донет 1969. године са циљем да се уједначе правила о наслеђивању, завештањима и управљању заоставштином у америчким савезним државама. Будући да није савезни закон, државе нису у обавези да га примењују, али могу да га усвоје својим законодавством у целини или делимично, са мањим изменама. До сада га је у целости усвојило 15 савезних држава, а са изменама још неколико, и у њима представља основу наследног права. Тренутно је у примени Uniform Probate Code са изменама из 2019. године, са локалним модификацијама.

раније завештање, или пак да је делимично или потпуно „оживео“ раније опозвано завештање.

Суштина наведених доктрина (*substantial compliance*, *harmless error*, *dispensing power*), које имају сличну полазну основу, али не и домаћај примене, јесте у томе да се завештаочева намера да распореди своју имовину након смрти и његова исказана последња воља сматрају најзначајнијим, и да морају бити испоштоване без обзира на формалне недостатке завештања. Ова учења (а нарочито *harmless error* доктрина) стекла су велики број присталица међу америчким теоретичарима који су пледирали за њихово увођење у законодавства савезних држава које нису имплементирале Uniform Probate Code.

Ипак, већина савезних америчких држава ни до дан-данас није усвојила овај правни пропис, самим тим ни доктрину безазлене грешке. Очигледно овај приступ, којим се значај форме битно умањује, а апсолутни приоритет даје завештаочевој намери, сматрају превише либералним. Међу посленицима правне мисли постоји и схватање да већина савезних држава није усвојила *harmless error rule* јер се у њима не примењује принцип строгог придржавања форме, како то описује Langbein, већ принцип флексибилног строгог придржавања (*flexible strict compliance*), који је прагматичнији. Проф. Wendel овим појмом означава судску праксу где се правила о форми и даље поштују, али се тумаче еластичније како би се избегло поништење завештања због ситних пропуста који не угрожавају сврху форме (Wendel, 2017: 343).

4. Судска пракса заснована на доктринама суштинске усаглашености, безопасне грешке и дискреционог овлашћења у САД и Аустралији

Судска пракса САД и Аустралије обилује поступцима у којима су судови одлучивали да ли да признају ваљаност завештањима која су имала недостатке у форми. То питање се пре свега постављало код приватних писаних облика завештања. Током деценија, међутим, и други облици исказивања последње воље, нарочито коришћењем савремених технологија, били су предмет судских поступака у којима се ценила испуњеност формалних услова пуноважности завештања кроз призму постојања завештаоачеве намере и аутентичности последње воље. У кратким цртама указаћемо на неке од најзначајнијих случајева из јудикатуре ових двеју земаља.

Две најпознатије одлуке где су судови на основу схватања о суштинском придржавању форме признали ваљаност завештања донете

су у Пенсилванији 1981. године, у случају *In re Kajut's Will*,⁶ и у Луизијани, у предмету *Succession of Guezuraga* 1987. године.⁷ У првом случају, адвокат је име слепог завештаоца у документ укуцао унапред, у његовом одсуству, а потом се завешталац потписао на завештању стављањем знака, што није било у складу са законом. По становишту суда, никаква се корисна сврха не би постигла поништавањем завештања услед техничког непридржавања формалних правила, будући да је основни циљ форме да се обезбеди спровођење намере завештаоца.⁸ У другом случају, Врховни суд Луизијане је нашао да је формално манљиво завештање у суштинском складу са законом ако документ адекватно штити завештаоца од преваре. Будући да је, по мишљењу суда, намера законодавца да форму сведе на минимум неопходан за спречавање преваре, то здраворазумска логика налаже да благо одступање од форме ваља занемарити, и да оно не треба да доведе до ништавости завештања ако није било никакве преваре, односно утицаја на вољу завештаоца.⁹

Правило о безазленој грешци, садржано у Uniform Probate Code-у, које се примењује у одређеном броју америчких савезних држава, довело је до великог броја судских одлука где су судови признавали пуноважност завештања са значајним формалним недостацима, када би утврдили постојање тестаментарне намере. Један од најлибералнијих примера његове примене догодио се у случају *Estate of Ehrlich*,¹⁰ где је завешталац, иначе правник, сачинио непотписано завештање које је било откуцано на формулару (меморандуму) са именом и адресом адвокатске канцеларије завештаоца одштампаним на маргини. Апелациони суд у Њу Џерсију, иако је приметио да је потпис „*најтеже оправдати као недостатак, јер отвара озбиљну, али не и непремостиву сумњу*“ у погледу тестаментарне намере, ипак је нашао да је завештање пуноважно, јер се уклапа у прокламовани циљ правила о безазленој грешци, а то је поштовање *animus testandi* оставиоца (Uzcategui, 2015: 3). У предмету из Калифорније *Estate of Berger* из 2023. године,¹¹ оставиља је написала и потписала писмо, без присуства и потписа сведока, којим је располагала већим делом имовине за случај

6 *In re Kajut's Will*, [1981] 2 Pa. Fiduc. 2d 197, 204.

7 *Succession of Guezuraga*, 512 So. 2d 366 (La. 1987).

8 Наведено према: (Alberta Law Reform Institute, 1999: 44).

9 У новијој америчкој правној мисли износи се став, заснован на темељу случаја *Guezuraga*, да ако применом анализе „вероватноће преваре“ (*likelihood-of-fraud analysis*) суд утврди да је одступање од захтева форме такво да је завешталац био адекватно заштићен од вероватноће да буде преварен, завештање треба сматрати ваљаним и када је формално манљиво (Holmes, 2014: 541).

10 *In re Estate of Ehrlich*, [2012] 427 N. J. Superior Court 64.

11 *Estate of Melanie P. Berger*, 91 Cal. App. 5th 1293 (2023).

смрти. Суд је узео у обзир све доказе и утврдио је да конкретно писмо и пратеће околности, „као ствар права“, достижу праг јасних и уверљивих доказа о томе да је оставила заиста желела да изврши распоред своје заоставштине.

У новијој судској пракси ваљаност завештања признавана је и када су сачињавана коришћењем савремених техничких средстава, односно уз помоћ информационих технологија. У случају из Охаја Estate of Castro,¹² из 2013. године, суд је одлучио да је пуноважно електронско завештање сачињено и потписано од стране завештаоца и сведока на таблети, коришћењем *stylus*-а (електронске оловке), јер је утврдио постојање тестаментарне намере. У предмету Re Estate of Horton, из 2018. године,¹³ који се често наводи као водећи случај поштовања „дигиталне воље“, суд је нашао да и белешка у апликацији *Evernote* на мобилном телефону којом је распоређена заоставштина, а на коју је у својеручно написаној опроштајној поруци реферисао оставилац, може важити као писани документ иако је реч о дигиталној слици, што је неопходно да би се сматрало завештањем.

У неколико аустралијских држава, где је доктрина дискреционог овлашћења суда (*dispensing power*) имплементирана у законске прописе, бројни су случајеви где су судови дали предност поштовању последње воље завештаоца насупрот крупним формалним пропустима. Још у случају Graham из 1978. године,¹⁴ који је ударио темеље практичној примени дискреционог овлашћења суда, суд је признао ваљаност завештања које није било потписано од стране сведока у заједничком присуству сведока и завештаоца, након што је утврдио да је постојала јасна намера завештаоца да распореди своју заоставштину.

У последњих петнаестак година у пракси аустралијских судова било је доста случајева где се применом *dispensing power*-а одлучивало о пуноважности завештања сачињених уз помоћ савремених технологија. У случају Yazbek v Yazbek из 2012. године,¹⁵ пуноважним је оглашено завештање у програму Word, названо *Will.doc*, којим је извршен распоред заоставштине. У предмету Re Estate of Wilden из 2015. године,¹⁶ оставилац је сачинио два завештања: DVD са видео-снимком на коме износи своју вољу, а чији су транскрипт припремили адвокати подносиоца захтева, и

12 In re Estate of Javier Castro, 2013 ES00140 (Ohio Court of Common Pleas, Lorain County, Probate Division).

13 In re Estate of Horton, 325 Mich. App. 325, 925 N. W. 2d 207 (Mich. Ct. App. 2018).

14 In the Estate of Graham, [1978] 20 S. A.

15 Yazbek v Yazbek, [2012] NSWSC 594.

16 Re Estate of Wilden, [2015] SASC 9.

потписани куцани документ, али без потписа сведока. Суд је закључио да је проширење круга докумената који могу да представљају завештање на нетрадиционалне форме или медијуме, укључујући и видео-запис на DVD-у, у складу са либералнијим приступом тумачењу правила о форми завештања када се утврди постојање завештајне намере. Чак је и непослатој СМС поруци признат карактер завештања у предмету *Re Nichol* 2017. године.¹⁷ Како је на крају поруке стајало „*my will*“, потом како је садржина поруке упућивала на распоред заоставштине, а и на начин поступања са његовим пепелом након кремације, то је суд сматрао поузданим доказом постојања *animus testandi*, и узео је завештање у поступак као пуноважно.

Као што се може уочити, више од четири деценије примене у пракси правила заснованих на ове три доктрине довело је до бројних занимљивих одлука. Утисак је, ипак, да се отишло предалеко, јер се апсолутно преимућство даје поштовању тестаментарне намере и последње воље оставиоца, а форма потпуно губи значај у мери да се готово ниједан њен елемент не сматра неприкосновеним, осим можда писане форме (схваћене у ширем смислу) и евентуално постојања завештаоачевог потписа (Sca-lise Jr, 2011: 375), мада је у неким одлукама и недостатак тог формалног елемента занемарен.

5. Нека новија доктринарна схватања европских теоретичара о сукобу формализма завештања и суверености последње воље завештаоца

Последњих година и међу европским посленицима правне мисли провејавају размишљања о потреби ублажавања схватања о ригидности завештајне форме. Она иду у правцу настојања да се у судској пракси флексибилније сагледавају формални недостаци, нарочито када су споредни и ирелевантни, како би се завештање одржало на снази.

Шпанско право се може навести као један од примера судске праксе која ублажава формалне захтеве применом начела *favor testamenti*. Иако се овај принцип првенствено примењује приликом тумачења садржине завештања, односно воље завештаоца, тако да цело завештање, или макар нека одредба у завештању произведу дејство, оно се може применити и при тумачењу правила која треба да одразе вољу завештаоца исказану у неком завештајном облику (Załucki, 2021: 107).

У шпанској правној науци се истиче да је законски захтев да се изјава последње воље сачини у складу са прописима о форми у пракси често модификован од стране судова у циљу поштовања слободе завештања

¹⁷ *Nichol v Nichol & Anor*, [2017] QSC 220.

(Vaquer Aloy, 2016: 12). Тиме се формалистички приступ своди на минимум. Ипак, то не значи да треба дати апсолутни приоритет тестаментарној намери и потпуно занемарити захтеве форме. Напротив, ублажавање формализма мора да буде учињено уз поштовање значаја функција које форма завештања има, а које имају за циљ да гарантују слободу завештања и поштовање воље завештаоца (Vaquer Aloy, 2016: 29).

Врховни суд Шпаније је у једној одлуци навео да се правила о ништавости завештања због повреде облика не могу тумачити на преувеличано формалистички начин, јер би се тиме нарушио принцип врховне суверености воље завештаоца.¹⁸ Још сликовитије је то приказао у својој одлуци Апелациони суд Ђироне, наводећи да *„оно што се не може прихватити јесте да дрвеће претераног формализма сакрије шуму последње воље завештаоца“*.¹⁹

И у хрватској теорији наследног права наглашава се да сада, више него икада, постоји сукоб између две важне карактеристике завештајног наслеђивања: његовог формализма и стварне намере оставиоца, које је тешко помирити (Klasiček, 2019: 40). Сматра се да се тај корективни механизам може уочити у начелу *in favorem testamenti*, које се огледа и у томе што су недостаци у форми код завештања разлог рушљивости, а не ништавости овог правног посла (Gavella, Belaj, 2008: 149), те и формално манљиво завештање може конвалидирати. Ипак, то никако не значи да судови дају примат завештајној намери у односу на форму. Напротив, судови су стриктни у санкционисању кршења формалних правила завештања и таква завештања поништавају.

Свеприсутност информационих технологија, те свакодневно коришћење паметних уређаја изискује и у сфери завештајног наслеђивања законодавне реформе усмерене ка регулисању нових облика завештања. Потпуно напуштање формализма у корист технологије било би веома опасно и вероватно би изазвало више проблема него што би их решило (више: Klasiček, 2019: 42). До тада, могућ је другачији приступ судова у признавању ваљаности завештања сачињених коришћењем информационих технологија. Указује се да то нарочито може бити случај код усменог завештања, које се сачињава у изузетним приликама усменим казивањем последње воље пред два истовремено присутна сведока (у хрватском праву).²⁰ Наводи се да се под истовременим присуством сведока не мора сматрати само њихово физичко присуство поред оставиоца, већ да

¹⁸ ROJ: STS 4755/2013, 20. 3. 2013.

¹⁹ SAP Girona, 17-03-2003, AC 2003, 756.

²⁰ Чл. 37, ст. 1 Zakona o nasljeđivanju Hrvatske, *Narodne novine*, 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15, 14/19.

оно може да буде остварено путем видео-позива или телефонског позива, што би било у складу са циљем због кога се захтева њихово присуство: да чују изјаву последње воље и спрече било какве манипулације њом (Каџег, 2007: 737–738). Осим у овој ситуацији, сматра се да треба признати пуноважност и усменом завештању снимљеном камером, без присуства сведока, јер за њима, као видом контроле, нема потребе, а последња воља је свакако забележена на медијуму (Klasiček, 2016: 35). Тиме би се обезбедило да се последња воља испоштује када завешталац није био у прилици да је пред потребним бројем сведока искаже.

Вредни пажње су и ставови и анализе које по питањима која су предмет овог рада износи пољски теоретичар права проф. Załuski. Он уочава да правила која се вековима сматрају основним и непроменљивим, као што су правила која се тичу формализма завештања и њихове ригидне примене, показују се неадекватним за потребе савременог доба (Załuski, 2021: 182). Усвајајући мишљење да је најважнији задатак наследног права поштовање последње воље завештаоца ако се утврди постојање тестаментарне намере, а не поштовање прописаних формалних захтева, и да је флексибилност наследног права вредност којој треба тежити (Orth, 2008: 80–81), изнео је предлог како би правила која регулишу форму завештања требало да гласе. Притом, узео је у обзир чињеницу да последња воља завештаоца не мора да буде забележена искључиво средствима која су тренутно препозната у различитим правним системима, већ да би требало допустити да она буде похрањена на сваком медијуму који омогућава њено сазнавање и репродукцију у будућности (нпр. путем аудио или видео записа, преко друштвених мрежа, чувањем у *cloud*-у, употребом *blockchain* технологије, или на други начин). С тим у вези, он сматра да правило о форми завештања убудуће треба да гласи: „Завешталац може сачинити завештање тако што ће своју тестаментарну намеру изразити било којим поступањем које довољно открива његову изјаву воље, при чему је та изјава сачувана на било којем медијуму који омогућава њено репродуковање на начин који омогућава идентификацију лица које је дало ту изјаву“ (Załuski, 2021: 184).

Очигледно проф. Załuski, који се темељно бави проблемом ригидности форме завештања и следбеник је идеје о стварању функционалног механизма ефективног завештавања, пледира да се на један крајње либералан начин регулише питање завештајне форме и да се уклоне било каква посебна правила за различите облике завештања. Иако високо ценимо рад и ставове које износи проф. Załuski, овакво схватање представљало би револуционаран заокрет у сфери завештајног наслеђивања и није логично очекивати да се законодавци прихвате таквог захвата у постојећу регулативу у скорије време, бар не на простору континенталне Европе.

6. О ублажавању формализма завештања у српском праву – како пружити судовима могућност да формалне недостатке протумаче у корист завештања?

У праву Републике Србије завештање које није сачињено у облику и под условима које прописује закон санкционисано је рушљивошћу.²¹ Поништај оваквог завештања могу захтевати само лица која имају непосредни правни интерес, у субјективном року од годину дана од сазнања за завештање, који не може почети да тече пре његовог проглашења, а најкасније пре протекла објективног рока од 10 година од дана проглашења.²² У домаћој судској пракси судови стриктно примењују правила о форми завештања и, уз ретке изузетке који нису последица неких доктринарних учења,²³ већ оцене доказа и ширег сагледавања околности случаја, поништавају завештања која имају формалне недостатке.

Примера ради, код писменог завештања пред сведоцима, ако се завешталац није потписао на завештању у присуству два сведока, већ раније, а пред сведоцима је признао потпис за свој, завештање је рушљиво.²⁴ Такође, ако је завешталац признао завештање и потписао се на њему у присуству једног сведока, а касније га је признао и пред другим сведоком, након чега су се оба сведока потписала на завештању, оно неће бити правно ваљано.²⁵ Својеручно завештање које је завешталац у потпуности написао својом руком, али је пропустио да се на крају потпише – неће произвести правно дејство, без обзира што је завешталац касније указао трећим лицима да је сачинио завештање и да жели да се оно испоштује након његове смрти.²⁶

У свим овим случајевима из судске праксе јасно је и недвосмислено доказано да је сачињено завештање израз последње воље оставиоца, да је она била слободна и стварна и да је постојала *animus testandi*. Ипак, воља завештаоца остала је без дејства због пропуста у форми. Логично је поставити питање да ли су сви захтеви форме заиста толико битни, и

²¹ Чл. 168 ЗОН.

²² Чл. 170 ЗОН.

²³ Тако, Апелациони суд у Крагујевцу је у једном случају заузео став да је писмено завештање пред сведоцима пуноважно иако га није прочитао сам завешталац, већ је овластио лице којем је он диктирао завештање да га пред сведоцима прочита, што није у складу са формалностима прописаним чл. 85, ст. 1 ЗОН за овај облик завештања. Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Гж. 3227/2011 од 13. 6. 2012.

²⁴ Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 3085/2005 од 22. 2. 2006.

²⁵ Пресуда Апелационог суда у Нишу, 29 Гж. 1194/2016 од 24. 5. 2016.

²⁶ Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2306/2008 од 9. 4. 2009.

да ли морају стриктно да буду испоштовани, или ипак треба настојати да се последња воља завештаоца испоштује, како сачињавање завештања не би било узалудно. Ако нема сумње да је реч о стварној, јасно и слободно изреченој вољи оставиоца, да није било утицаја на његову вољу, да ли је оправдано да се због мањег формалног недостатка завештање у целости поништи, и да заоставштина припадне наследнику кога је завешталац разбаштинио, или једноставно претерирао у завештању не желећи да му остави ништа?

Ова питања ће се још изразитије поставити када се пред судом појаве завештања сачињена уз помоћ савремених техничких средстава. С обзиром на то да у српском праву није регулисано електронско завештање, нема сумње да би судови оваква завештања поништавали. Убеђени смо да, сходно важећој регулативи у нашем праву, ниједан суд не би признао као пуноважно својеручно завештање написано и потписано електронском оловком на неком електронском (паметном) уређају и сачувано на њему, или писмено завештање пред сведоцима које су *stylus*-ом потписали завешталац и завештајни сведоци у електронском документу на мобилном телефону или таблети.²⁷ Да не говоримо о другим облицима електронског завештања који су откуцани у неком програму, мејлом или на други начин, сачувани у cloud-у и слично, где недостаје потпис завештаоца и/или сведока, или је снабдевано квалификованим електронским потписом.

Такође, у случају да завештање буде сачињено у изузетним околностима без непосредног присуства три сведока, али који су сведочили последњој изјави воље путем видео-позива или преноса уживо на некој друштвеној мрежи или платформи (када је завешталац користио мобилни телефон или неки други уређај да у стању непосредне животне опасности искаже последњу вољу), без сумње домаћи судови не би признали ваљаност таквом завештању. Једноставно, код свих наведених примера прописана завештајна форма није испоштована, а судови се не би ни упуштали у разматрање постојања тестаментарне намере, нити би то, сходно важећим прописима, било нужно.

У погледу одговора на горе постављена питања и дилеме који се тичу значаја појединих елемената форме и односа између формализма и суверености последње воље оставиоца, аутор ових редова стоји на линији са шпанским теоретичарима. Сматрамо да треба наћи адекватан баланс између поштовања формалних захтева, с једне стране, и захтева за реализацију последње воље завештаоца, с друге стране, што нам се чини

²⁷ У домаћој доктрини износе се убедљиви аргументи зашто би требало признати ваљаност завештању сачињеном на паметном уређају електричном оловком (Видић, Ковачевић, 2024: 129–130).

примарним циљем норми које уређују завештајно наслеђивање. Воља не може да има апсолутни приоритет, јер због значаја који имају функције форме, суштинска формална правила морају да буду испоштована. Судовима не треба омогућити да у потпуности занемаре формалности које су кључне код сваког облика завештања, али истодобно треба прекинути и са ригидним формализмом. Стога, ако недостаје неки формални елемент који није од есенцијалне важности – онда треба пружити могућност судовима да ову ситуацију протумаче *in favorem testamenti* и признају пуноважност завештања.

На основу наведеног, мишљења смо да би чл. 168 Закона о наслеђивању требало допунити да гласи: *„Рушљиво је завештање које није сачињено у облику и под условима одређеним законом, осим ако се ради о недостатку мањег значаја и ако се утврди да је постојала јасна и одређена намера за сачињавање завештања“*.

Свесни смо да би квантитативно одређење „недостатак мањег значаја“ изазвало различита тумачења у јудикатури, и вероватно доношење опречних одлука док се судска пракса не би ускладила, као што је увек случај са правним стандардима. Ипак, оваква законодавна техника је традиционално доста заступљена, а безобалним појмовима не оскудева ни Закон о наслеђивању. Смисао оваког законодавног захвата био би у томе да се пружи већа шанса судовима да буду креативни и да иду у корист завештања како би оно „преживело“, те да тако омогуће реализацију последње воље умрлог лица, под условом да утврде да су функције форме завештања остварене.²⁸

Овакво решење би омогућило да случајеви из домаће судске праксе о којима је било речи буду окончани одлуком која би омогућила да они произведу дејство. Такође, и усмено завештање саопштено у изузетним околностима пред најмање три сведока путем телефонског разговора, *video call*-а или *live* преноса на некој платформи – сматрало би се пуноважним, јер је сврха форме остварена, чиме би се омогућила реализација последње воље лица када нема три сведока којима може да саопшти садржину своје последње воље. На тај начин би се заштитили интереси самог завештаоца,

²⁸ На пример, ако се завешталац код писменог завештања пред сведоцима није потписао на завештању – такво завештање биће рушљиво. Међутим, ако се на завештању потписао без присуства сведока, или у присуству једног сведока, а касније пред оба сведока признао потпис за свој – такав формални недостатак има мањи значај јер потпис постоји, завешталац га је недвосмислено признао пред сведоцима, што је довољно да се потврди да је реч о његовом завештању и да му је воља слободна и стварна. Сврха форме је на овај начин остварена. Не видимо да је захтев да се завешталац потпише у присуству два сведока од суштинске важности, нити да се на овај начин остварује нека сврха форме која се не остварује када он стављени потпис доцније призна за свој пред сведоцима.

као и интереси завештајних стичалаца, а то су управо лица којима је он желео да остави део или целокупну своју заоставштину.

7. Закључак

Поштовање последње воље завештаоца једна је од основних вредности наследног права. Због тога легислатори треба да створе такав нормативни оквир и механизме који ће омогућити да воља завештаоца буде пресудна приликом обликовања имовинскоправних последица његове смрти (Rzewuski, 2013: 978). Форма не би смела да буде оков који онемогућава неко лице да сачини завештање, јер је она и прописана да би се обезбедило исказивање последње воље (Марковић, 1972: 111). Ако је форма престога, неки мањи недостатак може продукovati неваљаност целог завештања.

Правни формализам је болест не старости, већ детињства друштава (Maine, 1883: 170). Учење о строгом придржавању правила о форми, које егзистира вековима у легислативи и судској пракси, савремена права све више напуштају. У области завештајног наслеђивања, за које је овај принцип нарочито карактеристичан и изражен, неколико деценија уназад, пре свега у англосаксонском, а у последње време и у европско-континенталном праву, све чешће се доводи у питање стриктно поштовање формалних правила за сачињавање завештања и указује на потребу да примат треба дати тестаментарној намери завештаоца.

У англосаксонској правној теорији нарочити значај имају доктрина безазлене грешке у САД и доктрина дискреционог овлашћења у Аустралији, које су извршиле снажан утицај на легислаторе и судове да промене приступ у погледу оцене пуноважности завештања код кога сви елементи форме нису били доследно испоштовани. Ова учења, а нарочито доктрина дискреционог овлашћења, широко отварају врата признавању ваљаности завештања са очигледним формалним пропустима, јер се апсолутни примат даје тестаментарној намери и реализацији последње воље оставиоца.

Овако либералан приступ сматрамо непожељним. Форма завештања има свој значај и своје функције, које неопходно морају бити очуване. С друге стране, ригидност формалних захтева не сме бити непремостива препрека реализацији коначне воље оставиоца. Треба, стога, учинити напоре ка функционалном приступу којим би се формализам учинио флексибилнијим. Форма јесте нужна и завештање ће увек бити један од најформалнијих правних послова. Елементи форме који су суштински и који омогућавају реализацију функција форме не могу да буду релативизовани. Они морају да буду испоштовани приликом сачињавања

завештања – у супротном, завештање ће бити рушљиво. Међутим, ако завештање има формални недостатак мањег значаја, мање тежине, који не угрожава остваривање функција завештања, а утврђено је постојање намере за сачињавање завештања – онда не видимо оправдани разлог да се због тог мањег пропуста последња воља преминулог лица не реализује.

У сфери завештајног наслеђивања ваља очекивати да се све чешће за исказивање последње воље користе савремена техничка средства. Према важећим прописима, завештања сачињена на овај начин не би била пуноважна. Корацима предузетим у правцу да се форма учини флексибилнијом, отварањем пута судовима да шире сагледају недостатке у форми, и давањем слободе да одређене недостатке занемаре, отвара се пут за признавање ваљаности и електронским и њима сродним завештањима, сачињеним коришћењем модерних техничких средстава, у неким ситуацијама, пре него што она у нашем праву буду регулисана.

Литература

Alberta Law Reform Institute. (1999). *Wills: Non-Compliance With Formalities*. Преузето: 16. 10. 2025. <https://www.alri.ualberta.ca/wp-content/uploads/2020/03/cmoo8.pdf>.

Антић, О., Балиновац, З. (1996). *Коментар Закона о наслеђивању*. Београд: Номос.

Vaquero Aloy, A. (2016). La relajación de las solemnidades del testamento. *Revista de Derecho Civil*. 4. 9-34.

Видић, Ј., Ковачевић, М. (2024). О појединим питањима завештајног наслеђивања у српском праву – *de lege ferenda* (II део). *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 1. 119-142.

Gavella, N., Belaj, V. (2008). *Nasljedno pravo*. Zagreb: Narodne novine.

Douglas Miller, C. (1991). Will Formality, Judicial Formalism, and Legislative Reform: An Examination of the Uniform Probate Code Harmless Error Rule and the Movement Toward Amorphism Part Two: Uniform Probate Code Sec. 2-503 and a Counterproposal. *Florida Law Review*. 43. 599-721.

Ђорђевић, А. (1903). *Наследно право у Краљевини Србији*. Београд.

Ђурђевић, Д. (2015). *Институције наследног права*. Београд: Досије студио.

Ђурђић Милошевић, Т. (2021). Јавне завештајне форме у српском праву. У: *Усклађивање правног система Србије са стандардима ЕУ*, зборник радова. Крагујевац. 437-449.

Zalucki, M. (2021). *Wills Formalities versus Testator's Intention – Functional Model of Effective Testation for Informal Wills*. Baden-Baden: Nomos.

Załucki, M. (2020). Evidentiary Function of the Provisions on the Form of Wills in the Contemporary Succession Law. Is the Complete Abandonment of Formalism Possible?. *Trusts & Trustees*. 8–9. 814–825.

Kačer, H. (2007). Neka (prijepona) pitanja hrvatskog oporučnog prava. *Liber Amicorum Nikola Gavella, Građansko pravo u razvoju, Zbornik radova u čast 70. rođendana profesora emeritusa Nikole Gavelle*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.

Klasiček, D. (2019). 21st Century Wills. *Pravni vjesnik*. 2. 29–48.

Klasiček, D. (2016). Wills in the digital era. *Informatologia*. 1–2. 31–40.

Kрстић, Н., Видић, Ј. (2021). О неким спорним питањима пуноважности писменог завештања пред сведоцима у домаћој судској пракси. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 93. 79–97.

Langbein, J. (1987). Excusing Harmless Errors in the Execution of Wills: A Report on Australia's Tranquil Revolution in Probate Law. *Columbia Law Review*. 1. 1–54.

Langbein, J. (1975). Substantial Compliance with the Wills Act. *Harvard Law Review*. 3. 489–531.

Maine, H. S. (1883). *Early Law and Custom*. London: Oxford University Press.

Марковић, С. (1972). Форме тестаментa *de lege lata* и *de lege ferenda*. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 11. 101–114.

Перић, Ж. (1923). *Специјални део грађанског права, IV Наследно право*. Београд.

Orth, J. V. (2008). Wills Act Formalities: How Much Compliance Is Enough?. *Real Property, Probate and Trust Journal*. 1. 73–81.

Rzewuski, M. (2013). Formalisation of the Testament in the Light of the Favor Testamenti Principle. *Milníky Práva v Stredoeurópskom Priestore*. 978–984.

Scalise Jr, R. J. (2011). Testamentary Formalities in the United States of America. In: Reid, K., de Waal, M., Zimmermann, R. (Eds.). *Testamentary Formalities, Comparative Succession Law*. Vol. 1. New York: Oxford University Press. 357–380.

Uzcategui, J. (2015). Application of the Harmless Error Doctrine in California and Beyond. *California Trusts & Estates Quarterly*. 1. 1–7.

Holmes, G. (2014). Testamentary Formalism in Louisiana: Curing Notarial Will Defects Through a Likelihood-of-Fraud Analysis. *Louisiana Law Review*. 75. 511–541.

Horton, D. (2017). Tomorrow's Inheritance: The Frontiers of Estate Planning Formalism. *Boston College Law Review*. 2. 539–598.

Wendel, P. T. (2017). Wills Act Compliance and the Harmless Error Approach. *Oregon Law Review*. 337–396.

Прописи

Закон о наслеђивању Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 46/95, 101/03 – одлука УСРС и 6/15.

Zakon o nasljeđivanju Hrvatske. *Narodne novine*. Бр. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15 и 14/19.

Судска пракса

Estate of Melanie P. Berger, 91 Cal. App. 5th 1293 (2023).

In re Estate of Ehrlich, [2012] 427 N. J. Superior Court 64.

In re Estate of Javier Castro, 2013 ES00140 (Ohio Court of Common Pleas, Lorain County, Probate Division).

In re Estate of Horton, 325 Mich. App. 325, 925 N.W.2d 207 (Mich. Ct. App. 2018).

In re Kajut's Will, [1981] 2 Pa. Fiduc. 2d 197, 204.

In re Will of Ranney, 589 A2d 1339 (New Jersey, 1991).

In the Estate of Graham, [1978] 20 S. A.

Nichol v Nichol & Anor, [2017] QSC 220.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу, Гж. 3227/2011 од 13. 6. 2012. (*Билтен Апелационог суда у Крагујевцу*. (2013). Крагујевац. 1).

Пресуда Апелационог суда у Нишу, 29 Гж. 1194/2016 од 24. 5. 2016. (*Билтен Апелационог суда у Нишу*. (2017). Ниш).

Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 3085/2005 од 22. 2. 2006. (*Paragraf Lex*).

Пресуда Врховног суда Србије, Рев. 2306/2008, од 9. 4. 2009. (*Paragraf Lex*).

Re Estate of Wilden, [2015] SASC 9.

ROJ: STS 4755/2013, 20. 3. 2013.

SAP Girona, 17-03-2003, AC 2003, 756.

Succession of Guezuraga, 512 So. 2d 366 (La. 1987).

Yazbek v Yazbek, [2012] NSWSC 594. In re Kajut's Will, [1981] 2 Pa. Fiduc. 2d 197, 204.

Novak Krstić, LL.D.*

Strict Formalism of Wills or Sovereignty of Testamentary Intent: Which should prevail?

Summary

The paper examines the tension between (strict) formalism of wills and testamentary intent in the law of wills. Traditionally, wills are strictly formal acts: any deviation, even a minor one, renders the will invalid and triggers the application of intestacy rules. The Anglo-American theory and practice have advanced flexible approaches that prioritize testamentary intent over strict compliance to form, primarily the “harmless error” doctrine and the “dispensing power” doctrine. These new approaches have influenced legislation and case law in common-law jurisdictions and spurred a debate in the European-continental theory on whether priority should be given to strict formalism or to testamentary intent. The development of digital technologies further complicates the issue because electronic wills are not regulated, which generates a real risk that such wills may be annulled despite the presence of clear testamentary intent. In this paper, the author cautions against resorting to an overly liberal model, particularly the broad “dispensing powers”, which can erode the protective and evidentiary functions of the testamentary form. The author proposes a middle path: to preserve the essential formal elements that serve these functions, but allow courts, in favorem testamenti, to excuse minor defects when testamentary intent is proven. Such flexibility would better honor the testator’s last wills without sacrificing core formal safeguards, and it would provide sufficient latitude to validate technology-assisted wills even before comprehensive legislation on electronic wills is enacted.

Key words: *testament, form, testamentary intent, last will, voidability.*

* Associate Professor, Faculty of Law, University of Niš

ПРАВНИ ЕФЕКТИ ПРИЗНАЊА ИСТОПОЛНИХ ЗАЈЕДНИЦА – ПРИМЕНА ЕВРОПСКИХ СТАНДАРДА

DOI: 10.5937/zrpfno-62063

UDK: 347.62-055.3(4-672EU)
UDK: 341.645.5(4)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 09.10.2025.

Исправљен: 29.11.2025.

17.12.2025.

Прихваћен: 18.12.2025.

Апстракт: Вековна дефиниција брака у делу који се односи на различитост полова, доведена је у савремено доба под знак питања. У упоредном праву наводе се три приступа проблему признања права истополним заједницама: систем признања одређених права на основу регистроване заједнице, систем непризнавања никаквих права, систем закључења брака.

Традиционално, повреда права ових особа, према пракси ЕСЉП, тумачена је као повреда права на приватни живот. Међутим, овакав приступ важио је до 2010. године, када ЕСЉП, у случају Шалк и Коф против Аустрије, пресуђује да се однос између особа истог пола може подвести под појам породичног живота. Овом пресудом у потпуности је још једном дат смисао ставу да је ЕКЉП жив инструмент који се развија у зависности од друштвених околности и конкретних услова савременог (породичног) живота.

На основу анализираних пракси ЕСЉП произлази следеће: Суд тражи да особе истог пола буду у стабилној трајној заједници да би утврдио постојање породичног живота међу њима; стабилност и трајност хомосексуалне заједнице манифестује заједнички живот; да би постојао породични живот, није довољно да ове особе буду

* Ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду, имејл: uros.novakovic@ius.bg.ac.rs, ORCID ID: 0009-0002-9749-7369

у краткотрајној, пролазној и нестабилној вези, већ је потребна стабилна заједница, што се може показати кроз заједничко место пребивалишта, дељење трошкова становања, заједничко привређивање, стицање имовине у заједници.

За разлику од претходне праксе до 2010. године, када је ЕСЉП одбијао да призна однос између особа истог пола као однос који се може сматрати породичним животом, у новијим пресудама Суд, по правилу, сматра овај однос породичним животом, те непостојање правне регулације и правне заштите ових односа карактерише као повреду права на поштовање породичног живота.

Кључне речи: брак, истополна заједница, породични живот, регистрована заједница, Европски суд за људска права.

1. Увод

За разлику од законске форме, броја особа које ступају у брак (начело моногамије), спорно питање око дефинисања брака тиче се само питања полности. У европским правним системима, од три конститутивна елемента брака – пола, форме и броја субјеката – једино је полност постала спорна. Породично право почело је да умањује значај чињенице полности, али и сексуалних односа, како између партнера, тако и у случају прокреације, и више пажње усмерава на избегавање дискриминације на основу полности и сексуалности.¹ У неким областима породичног права биолошка чињеница вршења сексуалних односа задржава и даље примат. То је област издржавања, где чињеница зачећа детета, природним, сексуалним путем, без обзира на то да ли постоји или не постоји заједнички живот између родитеља, или било која форма неке заједнице између њих, рађа правну обавезу издржавања детета, под условом да се роди. У овој области, ЕСЉП већ више од двадесет година, на основу пресуде у случају *Goodwin* против Уједињеног Краљевства, стоји на становишту да прокреација није услов за брак.²

Са друге стране, поред неких користи, питање полности може изазвати проблеме у стицању породичних права у случајевима хомо-

1 *Fitzpatrick v. Sterling Housing Association* (2001) 1 FLR 571; 1 AC 27. За транссексуалне особе видети случај *Z. Bellinger v. Bellinger* (2002) 1 FLR 1043. О томе и дефиницији породице, Probert, 2003: 1.

2 *Christine Goodwin v. United Kingdom*, представка број 28957/95, пресуда од 11. јула 2002. године.

сексуалности и транссексуализма.³ Традиционално, повреда права наведених категорија особа, према пракси Европског суда за људска права (даље: ЕСЉП), тумачена је као повреда права на приватни живот. У већини случајева радило се о томе да не постоји породични живот између особе хомосексуалне оријентације и неке друге особе (детета), као што је то случај у осталим аспектима код права на поштовање породичног живота. Неспорно је да приватни живот постоји између хомосексуалних партнера. Оно што је предмет расправе јесте да ли њихов однос спада у домен породичних односа. У раду ће бити анализирани савремени и некадашњи ставови ЕСЉП у погледу признања породичног живота хомосексуалних особа. Применићемо компаративни, упоредноправни, као и метод анализе садржаја судских одлука. Намера нам је да утврдимо да ли међународни стандарди ЕСЉП изједначавају брак и истополну заједницу.

2. Брак – заједница жене и мушкарца?!

Вековна дефиниција брака у делу који се односи на различитост полова доведена је у савремено доба под знак питања. Одатле почиње пут брачног и породичног права на *terra incognita* и траже се одговори на питање ко може закључити брак (Новаковић, 2015: 455). Упоредноправно посматрано, знамо да се више са сигурношћу не може тврдити да се брак односи само на жену и мушкарца, али, ипак, не можемо рећи шта је извесно у савременом европском породичном праву.⁴ Проблематика брака и услова различитости полова своди се на питање да ли савремени појам брака подразумева (и) заједницу живота две особе истог пола, поред оног традиционалног схватања.

Право на поштовање породичног живота уско је повезано са дискриминацијом, а с тим у вези ЕСЉП стоји на становишту да је дискриминација на основу сексуалног опредељења супротна Европској конвенцији о људским правима (даље: ЕКЉП) (Eekelaar, 2006: 88). ЕКЉП предвиђа

3 Наводи се и да кастрати, као особе без пола, могу бити спорни (Панов, 2011: 68).

4 Све различите савремене форме породичних односа имају основ у компаративном или моделу разлика. Први модел истиче поређење свих нових породичних форми (ванбрачне заједнице, хомосексуалне заједнице, породице једног родитеља и детета) са традиционалном (нуклеарно-брачном) породицом. Традиционална породица је основ, матрица за поређење и стварање нових форми. Модел разлика признаје мноштво породичних форми и не издваја нити једну од њих. Традиционална породица је само једна од многобројних равноправних форми. О томе, Mazzotta, 2005: 202. За хомосексуалне заједнице видети још Singer, 2010: 394; Novales, 2005: 221-240; Cottier, 2005: 181-200.

да хомосексуалне активности не могу бити предмет кривичног гоњења (Stark, 2006: 399).

3. Унификација европског породичног права и права хомосексуалних особа

У упоредном праву наводе се три приступа проблему признања права истополним особама.⁵ Најпре, системи који признају одређена права особама истог пола на основу регистроване заједнице (Хрватска,⁶ Мађарска, Грчка, Кипар, Чешка, Италија, Словенија), затим мањи број система који не признају права особама истог пола (Србија, Русија, Словачка, Пољска, Северна Македонија, Босна и Херцеговина,) и системи који дозвољавају закључење брака између особа истог пола (Данска, Малта, Холандија, Немачка,⁷ Шведска, Финска, Белгија, Француска, Шпанија,⁸ Луксембург, Португал,⁹ Ирска, Исланд) (Новаковић, 2015: 459; Павловић, 2022: 828). Канада је у јулу 2005. године омогућила закључење брака између две особе независно од њиховог пола (Brinig, 2006: 283).¹⁰

Србија је 2021. година имала Нацрт закона о регистрованим заједницама, али тај Закон није ушао у скупштинску процедуру. Услед ограничености обима овог рада, нисмо у могућности да поред анализе европских стандарда извршимо и анализу предложених норми у српском праву.¹¹

5 Boele-Woelki, Fuchs, 2012: 72.

6 Хрватска је 2014. године донела Закон о животном партнерству особа истог пола, *Народне новине РХ*, бр. 92/14, 98/19, који је у примени од 1. 1. 2020. године.

7 Sanders, 2012: 925, за цивилно партнерство у Немачкој. Међутим, Немачка више не дозвољава склапање регистрованих грађанских заједница.

8 Lamarca, 2014: 45.

9 Boele-Woelki, Fuchs, 2012: 41.

10 О процесу легализовања брака између особа истог пола у Канади, Eekelaar, 2006: 152. У овој држави најзначајнији извор представља судска одлука Врховног суда Канаде у случају *M. v. H.* (*M. v. H.* (1999) 171 DLR 577 (SCC), (1999) 2 SCR 3) поводом супружничког издржавања, којом је суд законску дефиницију супружника проширио и на лица истог пола. О начину на који Врховни суд САД проширује појам брака и на хомосексуалне партнере, Conkle, 2014: 34. У погледу стицања права на породичну пензију у Канади, примењена је слична аргументација као у случају *M. v. H.*, тако да је и то право проширено на заједнице истог пола, *Rosenberg v. Canada* (1998), 38 OR (3d) 577. Обе одлуке имале су далекосежне последице. Већ 2000. године савезна влада изменила је 68 одредби закона који се тичу права особа истог пола, а затим је 2005. године донета нова дефиниција брака која гласи: „Брак је законска заједница две особе која искључује све остале“ (Young, 2009: 95).

11 Више о овом Нацрту закона, Симовић, Прлаиновић Јовић, 2021: 1095–1118.

Једно од значајних питања у предметној области постаје и признање закључених форми хомосексуалних заједница у другој јурисдикцији.¹² Хашка конференција не предвиђа надлежност за униформно регулисање заједница особа истог пола на европском тлу (Baagma, 2011: 300). Слично је и са Европским удружењем за породично право (Pintens, 2003: 32). У области признања судских и управних одлука подвлачимо значај *Brussels II ter* препоруке на плану уједначавања норми брачног права, тачније развода брака.¹³ Ова препорука не прописује дефиницију брака и оставља домаћим правима да предвиде материјалноправне норме о закључењу брака. По аналогiji, ова препорука се примењује и на област развода брака. Поставља се питање како ће и да ли ће бити могуће развести брак пред судом једне државе која не предвиђа брак особа истог пола, а тај брак је закључен у другој држави која дозвољава бракове између особа истог пола.¹⁴ Препорука не предвиђа решење за овај случај. Уједно, јавља се следећи проблем – како дозволити развод таквог брака, или, ако се не дозволи развод, то доводи до колизије са намером уједначавања правила брачног права *Brussels II ter* препоруке. Аналогна примена *Brussels II ter* препоруке на друге форме заједница особа истог пола, као нпр. регистроване заједнице или ванбрачне заједнице, није могућа с обзиром на то да се наведена препорука искључиво односи на брачне односе (Baagma, 2011: 161).

4. Признање заједнице особа истог пола

Истополне заједнице само су још једна од заједница у читавом низу савремених приватних односа које пледирају да буду правно регулисане. Приступ признавања нових породичних форми повлачи за собом извесне последице. Није могуће у исто време постићи изједначавање заједница особа истог пола, те ванбрачне заједнице и брака, а, са друге стране, сачувати брак као базну институцију породичног права и друштва уопште (Glennon, 2005: 166). Та два циља међусобно се искључују.

12 Seuffert, 2009: 144. Дискриминација на основу Имиграционог закона Новог Зеланда иде толико далеко да прави разлику по питању боје коже партнера регистрованих заједница. Закон ове државе признаје улазак особама хомосексуалне оријентације које су своје регистроване заједнице закључиле у пет држава (Финска, Велика Британија, Немачка, Њу Џерси и Вермонт) које се претежно сматрају „белим“ државама. За признање хомосексуалног брака закљученог у Канади од стране енглеских власти, видети случај *Wilkinson v. Kitzinger* (2007) 1 FLR 295.

13 За инструменте ЕУ и Савета Европе у овој области, Цвејић Јанчић, 2019: 65.

14 О овом питању говори случај закљученог брака између два мушкарца холандског и немачког држављанства (*Boele-Woelki, Fuchs*, 2012: 235).

Истицање дискриминације особа истог пола које живе у одређеним облицима заједничког живота формирало је у теорији нов термин „хетеронормативности“, под којим се подразумева скуп правних норми којима се регулишу само односи између особа различитог пола (Seuffert, 2009: 143). Међутим, иако се особе хомосексуалне оријентације позивају на вредности особа различитог пола, као што је брак, оно што је занимљиво је да се теоријска концепција истополних заједница декларише као „отпор режиму нормалног“ (Seuffert, 2009: 132). Својеврстан парадокс огледа се у томе да се отпор од традиционалних вредности оличава управо у позивању на права, односно форму једног института традиционалне природе као што је брак. Особе у истополним заједницама истичу да желе успостављање односа заснованог на извесној форми брака. Тенденције савременог породичног права показују намеру да се разобличи форма и успоставе флексибилни обрасци породичних односа. Отуда се оправдано намеће питање како заједница која нема карактеристике општеприхваћене традиционалне формалне заједнице – хомосексуална заједница – не пронађе специфичан назив и начин правне регулације унутрашњих права и обавеза, већ има намеру да буде уређена по угледу на једну традиционалну установу као што је брак (Новаковић, 2015: 471).

Ако се појам брака не везује искључиво за заједницу живота жене и мушкарца, према аргументацији *pro* дозвољавање закључења хомосексуалних бракова, у теорији се поставило питање да ли се и заједнице две особе истог пола, као што су пријатељство или цимерство, које споља испуњавају извесне одлике брака (постојање заједничког живота) могу према неким правима и обавезама изједначити са браком. Неки аутори, као *Eekelaar*, породичноправне односе поистовећују са овим и сличним односима личне природе (Eekelaar, 2006: 31). Чак и ако одређени однос испуњава неке функције, карактеристике одређеног односа, то не значи да се може изједначити са тим односом, посматрано са правне стране. Питања закључења брака између особа истог пола и добијања потомства показују се као неодвојива, с обзиром на то да се након признавања права на брак особама истог пола може (оправдано) поставити захтев да се додели право на добијање потомства, идентично како то право имају и особе различитог пола. Међутим, овде долазимо до једног великог (правног) проблема. Особе истог пола не могу између себе зачети дете, тачније не могу без учешћа треће особе која је различитог пола у односу на две хомосексуалне особе. Утолико пре се поставља као нужно питање да ли се сврха брака код особа истог пола тумачи на исти начин као и код особа различитог пола, а своди се на чињеницу рађања деце. Забрана закључења брака особама истог пола дискриминише

њихову децу да уживају све предности које имају деца чији су родитељи у браку (Stark, 2005: 46).

Правно признање хомосексуалних истополних заједница у себи садржи вредносне елементе. Наиме, признање права особама у истополним заједницама подразумева уважавање чињенице да ове особе добијају правни статус захваљујући истим вредностима које постоје у њиховим заједницама – вредностима неге, заштите, помагања, привређивања, а које су својствене и у (ван)брачним заједницама код особа различитог пола (Bottomley, 2009: 5).

Права хомосексуалних особа традиционално нису била предмет повреде права на поштовање породичног живота заштићеног чл. 8 ЕКЉП. Претежно је хомосексуалним особама заштита пружана кроз повреду права на приватни живот. Међутим, овакав приступ важио је све до 2010. године, када је ЕСЉП, први пут у својој историји, у случају *Шалк и Конф против Аустрије*, пресудио да се однос између особа истог пола може подвести под појам породичног живота. Овом пресудом у потпуности је још једном дат смисао ставу да је ЕКЉП жив инструмент који се развија у зависности од друштвених околности и конкретних услова савременог (породичног) живота (Cooper, 2011: 1747). Сматрано је да би било вештачки задржати став, у светлу нарастајућег европског консензуса поводом признања права из заједница особа истог пола, да, за разлику од особа различитог пола, хомосексуални партнери не могу уживати породични живот. Однос хомосексуалног пара који живи заједно у стабилном *de facto* односу ни по чему се не разликује од истог односа особа различитог пола. ЕСЉП примећује да постоји нарастајући европски консензус, посебно последњих неколико деценија, према правном признању заједница особа истог пола. Упркос томе, имајући у виду да је ово једно од конвенцијских права у развоју, државе и даље уживају широко поље слободне процене у погледу правне регулације хомосексуалних заједница.¹⁵ На тај начин је одвојено постојање породичног живота особа у хомосексуалним заједницама од позитивне обавезе државе да тај однос заштити доношењем норми којима се признају права из хомосексуалних заједница.¹⁶

¹⁵ Тако се у ирском праву заједница две особе истог пола, са или без деце, без обзира на постојање посвећености или трајања заједнице, не сматра породичним односом (Mahon, 2012: 53).

¹⁶ О овој пресуди, Grabenwarter, 2014: 194.

На основу савремене праксе ЕСЉП, особе у хомосексуалним заједницама имају имовинска права, попут права на породичну пензију, станарског права, права наслеђивања преминулог партнера.¹⁷

Посматрано у односу на право на закључење брака, истиче се потенцијални сукоб ове одлуке Суда са чл. 12 ЕКЉП, који изричито предвиђа да право на закључење брака подразумева особе различитог пола. Насупрот оваквом тумачењу чл. 12 ЕКЉП, стоје ставови у теорији да ЕСЉП види брак као институцију која није изричита тапија особа различитог пола (Соорег, 2011: 1754). Ипак, наведена одлука у случају *Шалк и Конф против Аустрије* представља велико одступање од дотадашње праксе ЕСЉП, с обзиром на то да се као *de facto* породица сматра заједница две особе истог пола без деце.

5. Стандарди ЕСЉП – признање одређене форме хомосексуалних заједница

У овом делу рада посматраћемо какав став има ЕСЉП када је реч о признању брака особа хомосексуалне оријентације у домаћој држави, а који је закључен у иностраној држави.

У случају *Валианатос и други против Грчке*¹⁸, ЕСЉП је приметио да се жалба подносилаца представке не односи на општу обавезу грчке државе да обезбеди облик правног признања у домаћем праву за истополне везе. Подносиоци су се жалили да је Закон бр. 3719/2008 предвиђао грађанске заједнице само за парове различитог пола, чиме су истополни парови аутоматски искључени из његовог делокруга. Суд је поновио да су истополни парови подједнако способни као и парови супротног пола да ступе у стабилне чврсте везе. Стога је сматрао да су подносиоци представке у сличној ситуацији са паровима различитог пола у погледу њихове потребе за правним признањем и заштитом њихових

¹⁷ За разлику од ЕСЉП, Европски суд правде (ЕСП) није се у много случајева изјашњавао о правима особа истог пола. Слична, економска аргументација, иницијално је примењена и пред ЕСП у додели права особама хомосексуалне оријентације. У случају *Grant v. South West Trains*, C-249/96, 17. фебруар 1998. године, ЕСП је права из пензионог осигурања, у складу са начелом равноправности, проширио и на радника железничке компаније хомосексуалног опредељења (McGlynn, 2007: 250). У случају *P v. S and Cornwall County Council*, C-13/94, 30. април 1996. године, ЕСП је пресудио да је отпуштање транссексуалне особе из разлога претходне промене пола довело до неравноправног третирања те особе. Толерисање такве дискриминације било би неподношљиво и представљало би пропуст поштовања достојанства транссексуалне особе (Harper, Downs, Landells, Wilson, 2005: 12).

¹⁸ *Vallianatos and others v. Greece*, представке број 29381/09 и 32684/09, пресуда од 7. новембра 2013. године.

веза. Понављајући принципе утврђене његовом судском праксом, ЕСЉП је нагласио да је циљ заштите породице у традиционалном смислу прилично апстрактан и да се широк спектар конкретних мера може користити за његову имплементацију. Пошто је ЕКЉП живи инструмент који треба тумачити у садашњим условима, држава, према чл. 8, треба да узме у обзир развој догађаја у друштву, као и чињеницу да не постоји само један начин или један избор када је у питању вођење породичног или приватног живота. Стога је на држави био терет да покаже да је било неопходно, у циљу остваривања легитимних циљева на које се позива – признавања права паровима који живе заједно ван брака и могућности да ове особе региструју своју везу у флексибилнијем правном оквиру од оног који пружа брак – да забрани истополним паровима да склапају исте такве грађанске заједнице.

Чак и под претпоставком да је намера законодавца била да побољша правну заштиту деце рођене ван брака и индиректно да ојача институцију брака, чињеница је остала да грађанске заједнице представљају облик грађанског партнерства који искључује истополне парове, док дозвољава паровима различитог пола, без обзира на то да ли имају децу или не, да регулишу бројне аспекте своје везе. Суд није био уверен да постизање наведених циљева путем законодавства о грађанским заједницама претпоставља искључивање истополних парова из његовог делокруга. Суд је даље приметио да је Национална комисија за људска права сматрала да је закон дискриминаторски. На крају, Суд је приметио да, према грчком закону, парови различитог пола, за разлику од парова истог пола, могу имати правно признату везу чак и пре доношења Закона бр. 3719/2008, било у потпуности на основу институције брака или у ограниченијем облику према одредбама Грађанског законика које се односе на *de facto* партнерства. Сходно томе, истополни парови су имали интерес да склопе грађанску заједницу, јер би им то дало једини основ у грчком праву на основу којег би њихова веза била правно призната. Поред тога, Суд је приметио да не постоји консензус међу државама чланицама Савета Европе – од 19 држава које су дозволиле неки облик регистрованог партнерства, осим брака, Литванија и Грчка су биле једине које су овај облик резервисале искључиво за парове различитог пола. Из тога је следило да су, уз два изузетка, државе чланице Савета Европе, када су се одлучиле да донесу закон којим се уводи нови систем регистрованог партнерства, као алтернатива браку, имале намеру да укључе истополне парове у његов делокруг. Суд је сматрао да домаћа држава није понудила убедљиве и јаке разлоге који би могли да оправдају искључење истополних парова из делокруга Закона бр. 3719/2008, те стога утврдио да је дошло до повреде чл. 14, у вези са чл. 8 ЕКЉП.

Занимљиво је да се питање дискриминације парова различитог пола поставило у погледу права која су резервисана само за особе истог пола. У случају *Раценбок и Сејдл против Аустрије*¹⁹, ЕСЉП је прихватио да су парови различитог пола у принципу у сличној или упоредивој ситуацији са истополним паровима у погледу њихове опште потребе за правним признањем и заштитом њихове везе. Међутим, искључење парова различитог пола из регистрованог партнерства у Аустрији морало се посматрати у контексту целокупног правног оквира који регулише признавање истополних заједница. Регистровано партнерство је уведено као алтернатива браку, како би се истополним паровима који су остали искључени из брака омогућила суштински слична институција за правно признање. Закон о регистрованом партнерству из 2010. године је тако уравнотежио претходно искључење истополних парова из било каквог правног признања. У својој пресуди у случају *Шалк и Конф против Аустрије*, ЕСЉП је утврдио да је правни статус предвиђен Законом о регистрованом партнерству једнак или сличан у многим аспектима. Од тада, правни оквири који регулишу два облика правног признања везе су додатно хармонизовани, тако да нису остале значајне разлике. Чињеница да су подносиоци захтева као пар различитог пола имали приступ браку задовољила је њихову главну потребу за правним признањем. Штавише, нису тврдили да су били посебно погођени било каквом разликом у праву између ова два облика. Подносиоци, стога, нису били у релевантно сличној или упоредивој ситуацији са истополним паровима који нису имали право да се венчају у Аустрији и којима је регистровано партнерство било потребно као алтернативни начин да се њихова веза правно призна. Сходно наведеном, није било кршења чл. 14, у вези са чл. 8 ЕКЉП.

У случају *Федотова и други против Русије*²⁰, ЕСЉП је приметио да се овај случај односи на одсуство било какве могућности за законско признање истополних парова у руском праву, без обзира на облик таквог признања. Судска пракса показује да је чл. 8 ЕКЉП већ био тумачен као захтев државе потписнице да обезбеди законско признање и заштиту истополних парова успостављањем „специфичног правног оквира“. Суд се позвао на своје пресуде у случајевима *Олиари и други против Италије* и *Орланди и други против Италије*. Међутим, Суд подвлачи да чл. 8 ЕКЉП није био тумачен као наметање позитивне обавезе државама потписницама да брак учине доступним истополним паровима. Ова судска пракса ЕСЉП у вези са чл. 8 ЕКЉП, из које је следило да државе

19 *Ratzenböck and Seydl v. Austria*, представка број 28475/12, пресуда од 26. октобра 2017. године.

20 *Fedotova and others v. Russia*, представке број 40792/10, 30538/14 и 43439/10, пресуда од 17. јануара 2023. године.

потписнице имају позитивну обавезу да обезбеде законско признање и заштиту истополним паровима, била је у складу са опипљивим и континуираним развојем домаћег законодавства и међународног права држава потписница. Неуспех ЕСЉП да одржи динамичан и еволутиван приступ ризиковао би да га учини препреком реформи или побољшању положаја грађана. Суд је, кроз своју праксу, приметио континуирани тренд ка правном признавању и заштити истополних парова у државама потписницама.²¹ Исти тренд који је ЕСЉП већ приметио у поменутим случајевима сада је јасно потврђен. Неколико тела Савета Европе нагласило је потребу да се обезбеди правно признање и заштита истополних заједница унутар држава чланица. Узимајући у обзир своју судску праксу, консолидовану јасним континуираним трендом у државама чланицама Савета Европе, ЕСЉП је потврдио да су, у складу са својим позитивним обавезама према чл. 8 ЕКЉП, државе биле дужне да обезбеде правни оквир који омогућава истополним паровима да добију адекватно признање и заштиту своје везе. Када је био у питању суштински или посебно важан аспект постојања или идентитета појединца, поље слободне процене државе је обично било ограничено. Међутим, тамо где није постојао консензус у државама чланицама Савета Европе, слобода процене је била шира, посебно тамо где је случај покретао осетљива морална или етичка питања. Суд је већ утврдио да су суштински или посебно важни аспекти идентитета појединца у питању у случајевима који се тичу правног односа родитељ–дете, приступа информацијама о пореклу и идентитету родитеља, етничком или родном идентитету. Што се тиче питања које је покренуо овај случај, ЕСЉП је утврдио да захтев истополних партнера за правно признање и заштиту њихове везе дотиче посебно важне аспекте њиховог личног и друштвеног идентитета. ЕСЉП је већ приметио јасан континуирани тренд на европском нивоу ка правном признању и заштити истополних парова унутар држава чланица

21 На овом месту, ЕСЉП се позвао на аргументацију из два своја случаја. Суд је у случају *Шалк и Конф против Аустрије* приметио: „Постоји нови европски консензус о правном признавању истополних парова. Штавише, ова тенденција се брзо развијала током последње деценије. Ипак, још увек не постоји већина држава која обезбеђује правно признавање истополних парова. Предметна област се, стога, и даље мора сматрати једним од права у развоју без утврђеног консензуса, где државе такође морају имати маргину слободне процене у времену увођења законских промена.“ Суд је у случају *Валијантос и други против Грчке* приметио да „иако не постоји консензус међу правним системима држава чланица Савета Европе, тренутно се појављује тренд у погледу увођења облика правног признавања истополних веза.“ Суд је у случају *Олиари и други против Италије* приметио да се тренд ка правном признавању истополних парова „наставио брзо развијати у Европи од пресуде Суда у случају *Шалк и Конф*.“

Савета Европе. Сходно томе, с обзиром на то да су посебно важни аспекти личног и друштвеног идентитета особа истог пола били у питању и да је, поред тога, примећен јасан континуирани тренд унутар држава чланица Савета Европе, ЕСЉП је сматрао да је маргина процене држава чланица значајно смањена када је у питању пружање заштите истополним паровима. Утврђена је повреда чл. 8 ЕКЉП.

У случају *Бухуцеану и други против Румуније*²², ЕСЉП је поновио да су државе чланице дужне да обезбеде правни оквир који омогућава адекватно признавање и заштиту односа истополних парова. У вези са тим, позвао се на пресуду Великог већа у случају *Федотова и други против Русије* и јасан континуирани тренд унутар држава чланица. Државе су имале извесну дискрециону оцену у погледу облика признања и врсте додељене заштите. Према румунском закону, само један облик породичне заједнице – брак особа супротног пола – био је законски признат. Неколико покушаја да се ова правна ситуација промени пропало је у румунском парламенту, а Влада није дала никакве назнаке о својој намери да прошири приступ правној заштити за друге односе, наводећи да је „преовлађујући интерес“ био да се таквим заједницама не пружи заштита према чл. 8, што је у потпуној супротности са ситуацијом у великом броју других држава ЕКЉП. Подносиоци, као и други парови у њиховој ситуацији, нису могли да приступе бројним социјалним и грађанским правима која су законом доступна брачним паровима, нити да регулишу области као што су имовина, издржавање и наслеђивање.²³ Суд је уважио аргумент Владе да се ова права могу уредити приватним уговорним аранжманима, али је утврдио да аргументу недостају детаљи и да је у сваком случају већ одбачен у судској пракси ЕСЉП. Штавише, ЕСЉП је навео да негативни ставови хетеросексуалне већине не могу да надјачају интересе подносилаца захтева да се њихове везе признају. Дозвољавање признавања истополних заједница не би штетило институцији брака, јер парови различитог пола и даље могу да се венчавају. Генерално посматрано, ниједан од аргумената које је домаћа држава изнела да би оправдала ограничење законских заједница на хетеросексуалне бракове не може да надјача интерес подносилаца захтева да се њихове везе на неки начин признају, стога је дошло до кршења чл. 8 ЕКЉП. Суд није сматрао да је потребно посебно испитати жалбе по чл. 14, с обзиром на то да је утврдио повреду чл. 8. На овај начин, ЕСЉП је поставио стандард да чл. 8 има већу тежину у приватним и породичним односима у односу на чл. 14 ЕКЉП.

22 *Buhideanu and others v. Romania*, представка број 20081/19, пресуда од 23. маја 2023. године.

23 Поводом примене међународних стандарда код обавезе издржавања особа у истополним заједницама, Павловић, 2022: 823 и даље.

У случају *Маимулакин и Маркив против Украјине*²⁴, ЕСЉП је приметио да подносиоци захтева живе заједно у стабилној и посвећеној вези од 2010. године и да су стога у релевантно сличној ситуацији као и било који пар супротног пола у погледу њихове потребе за правним признањем и заштитом њихове заједнице. Док постојећи правни оквир у Украјини признаје две врсте заједница за особе различитог пола – брак и породичну заједницу, где мушкарац и жена „живе као породица без брака“ – истополним паровима су ускраћене обе заједнице. Као резултат тога, истополним паровима је ускраћена свака могућност да регулишу основне заједничке аспекте живота, осим оних везаних за имовину, и то само као приватна лица која склапају уговоре по обичајном праву. ЕСЉП је већ утврдио да се такви приватни уговорни споразуми не могу сматрати признањем и потребном заштитом ових заједница, јер су ограниченог обима и не обезбеђују основна права. Није постојала могућност да се истополни парови позивају на постојање своје заједнице у односима са судским или управним органима, нпр. у вези са правом на заједничку имовину, на законско наслеђивање, на посете партнера у случају хоспитализације, правом да одбију да сведоче једно против другог, на усвајање, на социјалну помоћ, као и на бенефиције за породице са ниским приходима.

Из свега наведеног је произашло да су подносиоци другачије третирани од парова различитог пола услед недостатка било каквог законског признања и заштите за њих. Њихова сексуална оријентација је била једини основ за разлику у третману. ЕСЉП је прихватио да Украјина има слободу да ограничи приступ браку само на парове различитог пола. Истовремено, поновио је да је, тамо где је разлика у третману заснована на полу или сексуалној оријентацији, дискреционо право државе (маргина слободне процене) веома уско. Суд је утврдио да домаћа држава није изнела никакве разлоге, а камоли убедљиве и ваљане, за потпуно искључивање истополних заједница из правне регулативе. Иако је поздравио намеру домаће државе да успостави правни оквир који би омогућио да се истополним заједницама додели адекватно признање и заштита њихове везе, ЕСЉП је приметио да није у могућности да коментарише прописе, тј. закон који још не постоји, и поновио да нема основа за сматрање да би пружање правног признања и заштите истополним паровима у стабилној и посвећеној заједници само по себи могло да наштети породицама конституисаним на традиционалан начин или да угрози њихову будућност или интегритет.

²⁴ *Maymulakhin and Markiv v. Ukraine*, представка број 75135/14, пресуда од 1. јуна 2023. године.

Суд је закључио да разлика у третману у овом случају, која се састојала у неоправданом ускраћивању подносиоцима, као истополном пару, било каквог облика правног признања и заштите у поређењу са паровима различитог пола, представља дискриминацију подносилаца захтева на основу њихове сексуалне оријентације.²⁵ Стога је дошло до кршења чл. 14 и чл. 8 ЕКЉП.

У случају *Przybyszewska и други против Пољске*²⁶, ЕСЉП је поновио да су општи принципи који се тичу дужности држава чланица (позитивне обавезе) у случајевима сличним овом, недавно утврђени у пресуди Великог већа у случају *Федотова и други против Русије*. Конкретно, од држава чланица се захтевало да обезбеде правни оквир који омогућава истополним паровима да добију адекватно признање и заштиту своје заједнице. Што се тиче аргумента домаће државе да има широку дискрецију у том погледу и да традиционални концепт брака као заједнице мушкарца и жене представља друштвено и правно наслеђе Пољске, ЕСЉП је приметио да се овај случај не односи на истополни брак. У складу са праксом ЕСЉП, државе чланице су могле да одреде тачну природу правног режима који треба да буде доступан истополним паровима, али су имале знатно мање дискреционих права када је у питању било правно признање и заштита уопште, што је било очигледно у јасном континуираном тренду ка правном признању истополних заједница који је примећен унутар држава уговорница ЕКЉП. Важно је да заштита коју државе чланице пружају истополним заједницама буде адекватна.

У овом случају, ЕСЉП је закључио да се не може рећи да пољски правни оквир обезбеђује основне потребе признања и заштите истополних парова у стабилној и посвећеној заједници који нису могли да регулишу основне аспекте свог заједничког живота. Такође, у већини ситуација, њихов однос није имао никакву тежину у односима пред судским или управним органима. Приликом испитивања разлога које је домаћа држава изнела како би оправдала недостатак било каквог законског признања и заштите истополних заједница, ЕСЉП је приметио да се наведени разлози нису значајно разликовали од оних на које се позвала Руска Федерација и које је испитао у случају *Федотова и други*. На пример, тврдили су да већина Пољака не одобрава истополне заједнице, али показује толеранцију према хомосексуалцима. Не слажући се, подносиоци захтева су се ослањали на различите статистике које показују да међу пољским грађанима расте подршка истополним заједницама. Истовремено, ЕСЉП

²⁵ О ставу ЕСЉП поводом дискриминације особа хомосексуалне оријентације, Јанчић, 2020: 167 и даље.

²⁶ *Przybyszewska and others v. Poland*, представка број 11454/17, пресуда од 12. децембра 2023. године.

је приметио поднеске и трећих страна које су се умешале и који указују на све непријатељскије и хомофобичније ставове према сексуалним мањинама, које показују високи политичари из владајуће странке, укључујући резолуције „супротстављања ЛГБТ идеологији“ које су усвојила нека локална тела власти у Пољској. Такође, према чл. 14 ЕКЉП, утврдио је да традиције, стереотипи и преовлађујући друштвени ставови у одређеној земљи не могу сами по себи оправдати разлику у третману на основу сексуалне оријентације. Наводно негативан или непријатељски став хетеросексуалне већине не може се супротставити интересу подносилаца да се њихови одговарајући односи адекватно признају и заштите законом. Слично томе, иако је ЕСЉП признао да је заштита породице у традиционалном смислу, у принципу, легитиман разлог који би могао да оправда разлику у третману, такође је утврдио да нема основа за сматрање да пружање правног признања и заштите истополним паровима може, само по себи, наштетити породицама конституисаним на традиционалан начин или угрозити њихову будућност или интегритет.

На крају ЕСЉП је сматрао да је пољска држава прекорачила своје дискреционо право и није испунила своју дужност да обезбеди да подносиоци захтева имају специфичан правни оквир који предвиђа признавање и заштиту њихових истополних заједница. Тај пропуст је резултирао у немогућности подносилаца захтева да регулишу основне аспекте својих живота и представљао је кршење њиховог права на поштовање приватног и породичног живота, те је утврдио повреду чл. 8 ЕКЉП.

6. Закључак

На основу анализиране праксе ЕСЉП можемо извући одређене закључке. Суд тражи да особе истог пола буду у стабилној трајној заједници да би утврдио постојање породичног живота међу њима. Да би постојао породични живот није довољно да особе хомосексуалне оријентације буду у краткотрајној и пролазној вези, већ је потребна стабилна заједница, што се може манифестовати кроз заједничко место пребивалишта, дељење трошкова становања, заједничко привређивање, стицање имовине у заједници. У потпуности смо сагласни са оваквим ставом Суда, с обзиром на то да само стабилне заједнице треба да буду признате у правном поретку у оквиру породичног живота.

За разлику од претходне праксе ЕСЉП, који је до 2010. године и пресуде *Шалк и Конф против Аустрије*, одбијао да призна однос између особа истог пола као однос који се може сматрати породичним животом, у новијим пресудама ЕСЉП, по правилу, сматра овај однос као породични

живот, те непостојање правне регулације и правне заштите ових односа карактерише као повреду права на поштовање породичног живота. И поред тога што се утврђује породични живот, држава нема обавезу да предвиди закључење брака овим особама, али, према преовлађујућој пракси ЕСЉП, има обавезу да на неки начин, тј. кроз одређену форму, призна овакве заједнице. ЕСЉП домаћим државама не намеће начин на који ће то учинити, и у том погледу оставља широко поље слободне процене, али посредно уводи стандард обавезе правног признања истополних заједница. Облик, обим и начин признања ових заједница ЕСЉП оставља домаћој држави и њеним властима. Оваквим поступањем, ЕСЉП се поставља, не као отворени, али као прикривени креатор европских стандарда у унутрашњем праву, и то у области која је до пре само две деценије била у искључивој надлежности домаћих држава, а прешла је на наднационални ниво оличен у стандардима ЕСЉП.

Ипак, и поред донекле прогресивног приступа, ЕСЉП успоставља чврсте критеријуме за признање породичног живота код ових заједница. Оно што сматрамо изузетно значајним јесте став да се разликује постојање стабилне, чврсте и дуготрајне заједнице од пролазних, повремених односа и краткотрајних веза. Ако нема заједничког живота – тада не може бити речи о стабилној и дуготрајној заједници. Такође, уколико истополни парови нису успоставили заједнички живот – тада не може да се говори о постојању породичног живота. Идентично, како код ванбрачне заједнице иста не постоји ако није успостављен заједнички живот, то треба да важи и код истополних заједница. Пролазни престанак заједничког живота или одлазак у иностранство из професионалних разлога нису чињенице које говоре у прилог непостојања стабилности заједнице. ЕСЉП оставља по страни питање закључења брака у складу са чл. 12 ЕКЉП изван своје праксе, са чиме смо сагласни, и питање признања форме истополних заједница оставља унутрашњим правним системима. Са једне стране, Суд посредством чл. 8 сужава поље слободне процене држава и обавезује их на признање права истополним заједницама, док са друге стране, у оквиру чл. 12, непостојањем праксе, појам брака особа истог пола (о) ставља у надлежности унутрашњих права.

ЕСЉП у новијим пресудама знатно проширује појам брака и породичног живота изван традиционалних граница и одбацује приступ дискриминације особа само на основу њихове сексуалне оријентације. Од пресуде *Шалк и Конф против Аустрије* однос између хомосексуалних особа које живе заједно неспорно представља породични живот. Ипак, не сматрамо да признање брака истополних особа у домаћем праву треба да буде императив, већ само, како то и ЕСЉП истиче, признање одређене форме таквих заједница. Имајући у виду скорашње пресуде Суда,

намеће се закључак да је поље слободне процене држава у овој области сужено. Такође, под утицајем праксе ЕСЉП, налазимо да нема сметњи да сваки облик имовинских права особа у истополним заједницама буде признат, попут права на породичну пензију, права наслеђивања, права из социјалног и здравственог осигурања.

Литература

Baarsma, N. A. (2011). *The Europeanisation of International Family Law*. Hague: T.M.C. Asser Press.

Boele-Woelki, K., Fuchs, A. (2012). *Legal, Recognition of Same-Sex Relationships in Europe. National, Cross-Border and European Perspectives*. Cambridge: Intersentia.

Bottomley, A., Wong, S. (2009). *Changing Contours of Domestic Life, Family and Law: Caring and Sharing* (Oñati International Series in Law and Society). Oxford: Bloomsbury Publishing.

Brinig, M. F. (2006). Domestic Partnership and Default Rules. In: R. F. Wilson, *Reconceiving the Family* (pp. 269–284). Cambridge.

Glennon, L. (2005). Targeting the Exclusionary Impact of Family Law. In: M. Maclean (Ed.), *Family Law and Family Values* (pp. 157–180). Oxford: Hart Publishing.

Grabewarter, C. (2014). *European Convention on Human Rights – Commentary*. München: C. H. Beck.

Eekelaar, J. (2006). *Family Law and Personal Life*. Oxford: University Press.

Јанчић, М. (2020). *Забрана дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета – теорија и пракса*. Нови Сад: Новосадски хуманитарни центар.

Young, C. (2009). Taking Spousal Status into Account for Tax Purposes: The Pitfalls and Penalties. In: A. Bottomley, S. Wong (Eds.), *Changing Contours of Domestic Life, Family and Law: Caring and Sharing* (pp. 91–107). Oxford: Hart Publishing.

Lamarca, A. (2014). Regulating Cohabitation in Spain: the unconstitutionality of current legislation. *International Family Law*. 44–47.

Mazzotta, V. (2005). Same-Sex Relationships in Italy. In: M. Maclean (Ed.), *Family Law and Family Values* (pp. 201–220). Oxford: Hart Publishing.

Mahony, C. O'. (2012). Irreconcilable Differences? Article 8 ECHR and Irish Law on Non-Traditional Families. *International Journal of Law, Policy and Family*. 26(1). 31–61.

McGlynn, C. (2007). Families and European Union Law. In: R. Probert (Ed.), *Family Life and the Law Under One Roof* (pp. 247–282). Burlington: Ashgate Publishing.

Новаковић, У. (2015). *Право на поштовање породичног живота* (докторска дисертација). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Novalés, T. P. (2005). Cohabitation: The Ideological Debate in Spain. In: M. Maclean (Ed.), *Family Law and Family Values* (pp. 221–240). Oxford: Hart Publishing.

Павловић, М. (2022). Истополне заједнице живота у светлу примене Хашког протокола о меродавном праву за обавезе издржавања из 2007. године. *Анали Правног факултета у Београду*. 70(3). 819–847.

Панов, С. (2011). *Породично право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.

Pintens, W. (2003). Europeanisation of Family Law. In: K. Boele-Woelki (Ed.), *Perspectives for the Unification and Harmonization of Family Law in Europe* (pp. 3–33). Antwerpen: Intersentia.

Probert, R. (2003). *Cretney's Family Law*. London: Sweet and Maxwell.

Sanders, A. (2012). Marriage, Same-Sex Partnership and German Constitution, *German Law Review*. 13(8). 911–940.

Seuffert, N. (2009). Same-Sex Immigration: Domestication and Homonormativity. In: A. Bottomley, S. Wong (Eds.), *Changing Contours of Domestic Life, Family and Law: Caring and Sharing* (pp. 131–149). Oxford: Hart Publishing.

Симовић, Д., Прлаиновић Јовић, О. (2021). Контроверзе правног уређивања истополних заједница у Републици Србији у светлости међународног права и упоредног права. *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*. 55(4). 1095–1118.

Singer, A. (2010). Equal Treatment of Same-Sex Couples in Sweden. *The International Survey of Family Law 2010 edition*. 393–399.

Stark, B. (2006). The Principles on Agreements: “Fairness” and International Human Rights Law. In: R. F. Wilson (Ed.), *Reconceiving the Family* (pp. 392–407). Cambridge.

Stark, B. (2005). *International Family Law*. Burlington: Ashgate.

Harper, M., Downs, M., Landells, K., Wilson, G. (2005). *Civil Partnership: The New Law*. Bristol: Family Law.

Цвејић Јанчић, О. (2019). Заједнице живота лица истог пола – трендови у регулисању породичноправног статуса ових заједница у савременом праву. *Правни живот*. 10. 61–84.

Conkle, D. O. (2014). Evolving Values, Animus, and Same-Sex Marriage. *Indiana Law Journal*. 89(1). 27–42.

Cooper, S. L. (2011). Marriage, Family, Discrimination and Contradiction: An Evaluation of the Legacy and Future of the European Court of Human Rights' Jurisprudence on LGBT Rights. *German Law Journal*. 12(10). 1746–1763.

Cottier, M. (2005). Registered Partnership for Same-Sex Couples in Switzerland: Constructing a New Model of Family Relationships. In: M. Maclean (Ed.), *Family Law and Family Values* (pp. 181–200). Oxford: Hart Publishing.

Судске одлуке

Buhuceanu and others v. Romania, представка број 20081/19, пресуда од 23. маја 2023. године.

Vallianatos and others v. Greece, представке број 29381/09 и 32684/09, пресуда од 7. новембра 2013. године.

Wilkinson v. Kitzinger (2007) 1 FLR 295.

Grant v. South West Trains, C-249/96, 17. фебруар 1998. године.

Z. Bellinger v. Bellinger (2002) 1 FLR 104.

M. v. H. (1999) 171 DLR 577 (SCC), (1999) 2 SCR 3.

Maymulakhin and Markiv v. Ukraine, представка број 75135/14, пресуда од 1. јуна 2023. године.

P v. S and Cornwall County Council, C-13/94, 30. април 1996. године.

Przybyszewska and others v. Poland, представка број 11454/17, пресуда од 12. децембра 2023. године.

Ratzenböck and Seydl v. Austria, представка број 28475/12, пресуда од 26. октобра 2017. године.

Rosenberg v. Canada (1998), 38 OR (3d) 577.

Schalk and Kopf v. Austria, представка број 30141/04, пресуда од 24. јуна 2010. године.

Fedotova and others v. Russia, представке број 40792/10, 30538/14 и 43439/10, пресуда од 17. јануара 2023. године.

Fitzpatrick v. Sterling Housing Association (2001) 1 FLR 571; 1 AC 27.

Christine Goodwin v. United Kingdom, представка број 28957/95, пресуда од 11. јула 2002. године.

Uroš Novaković, LL.D.*

Legal Effects of Recognition of Same-Sex Unions: Application of European Standards

Summary

The European Court of Human Rights (ECtHR) requires evidence that persons of the same sex live in a stable and lasting union in order to recognize the existence of family life between them. In order for family life to exist, it is not enough for persons of homosexual orientation to be in a short-term and transient relationship; same-sex couples are required to be in a stable and lasting union, which may be proven by their common place of residence, shared housing costs, joint business activities, acquisition of community property, etc.

In its previous practice, before the judgment in the case Schalk and Kopf v. Austria (2010), the ECtHR refused to consider this relationship as family life. In its recent judgments, the ECtHR, as a rule, considers the relationship between cohabitating same-sex couples to be family life. Thus, the lack of legal regulation and legal protection of these relationships by the ECHR state parties is deemed to constitute a violation of the right to respect for family life. Despite the fact that family life is established, a state is not obliged to grant same-sex couples the right to marry; yet, in line with the prevailing ECtHR practice, the state has the obligation to recognize these unions in an alternative way (such as civil unions or registered partnerships). In this regard, states enjoy a wide margin of appreciation. Since the judgment in Schalk and Kopf v. Austria, a relationship between cohabiting homosexual persons living together in a stable partnership indisputably constitutes family life.

Key words: marriage, same-sex union, family life, registered partnership, European Court of Human Rights.

* Associate Professor, Faculty of Law, University of Belgrade

НАЧЕЛО САМОСТАЛНОСТИ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

DOI: 10.5937/zrpfno-62788

UDK: 35(497.11)

UDK: 342.51:342.2(497.11)

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 14.11.2025.

Исправљен: /

Прихваћен: 10.12.2025.

Апстракт: Рад се бави анализом начела самосталности органа државне управе у Републици Србији. У раду се анализирају етимолошки корен термина „самосталност“ и кључне разлике између значења термина „самосталност“ и „независност“ као правних појмова. Након указивања на основне теоријскоправне поставке самосталности органа државне управе и њихов положај у уставном развоју Србије, анализира се начело самосталности органа државне управе у домаћем правном поретку. Постојећи нормативни оквир пружа добру основу за остваривање овог начела у пракси, а перспективе даљег развоја подразумевале би унапређење заштитних механизма у посебним законима којима би се учврстио положај запослених у органима државне управе који покажу отпорност на недопуштене утицаје.

Кључне речи: начело самосталности, начело поделе власти, начело одговорности, начело законитости, органи државне управе, недопуштени утицај.

* Доцент, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, имејл: stevandic.danilo@gmail.com, ORCID ID: 0009-0007-4468-5477

1. Увод

Потреба за самосталним радом државних органа настала је као логична последица процеса ширења послова и надлежности државе, који је најпре довео до повезивања сродних послова у хомогене целине, а затим и до диференцијације државног апарата који је такве послове обављао. Тек са учвршћивањем идеје о подели власти у првим писаним уставима и уставној пракси, створени су услови да самосталност органа државе добије изглед правног начела као што га има данас.

Самосталност органа државне управе у рудиментарном облику присутна је од почетка уставног развоја у Србији (1835), али се она поступно обликује тек од успостављања парламентарне монархије (1888) и развија у зависности од различитих облика државних уређења кроз које је Србија од тада до данас пролазила.

Циљ овог рада је да испита начело самосталности органа државне управе према важећем Уставу Републике Србије из 2006. године (даље: Устав).¹ Полазна хипотеза је да постојећи нормативни оквир пружа добру полазну основу за оживотворење овог начела, али и да постоји потреба да се он у појединим елементима догради како би обезбедио чвршће гаранције за доследну примену у пракси.

2. Етимологија израза и разграничење појмова

Именица „самосталност“ вуче корен од латинске речи „*independens*“ (Вујаклија, 2002: 330),² која се након рецепције у другим језицима примила и у изведеним облицима раширила доминантно у значењу „независност“, а ређе у значењу „самосталност“, премда се те речи најчешће употребљавају као синоними. У француској и енглеској језичкој пракси у употреби је реч „*indépendance*“³ и њена изведеница „*independent*“⁴ са примарним и преовлађујућим значењем „независност“, а ређе „самосталност“ (Putanec, 1974: 415; Oxford, 2012: 431), с тим да се у Уједињеном Краљевству (даље: УК) узгред користи и израз „*autonomy*“⁵ (Oxford, 2012: 55). Слична

1 Сл. гласник РС, 98/06 и 115/21 – Амандмани I-XXIX.

2 Независан, самосталан, слободан, склон независности или самосталности.

3 Фр. независност, самосталност, одељени део, доградња. Енг. стање слободе и неконтролисаности особе, округа итд., од стране друге особе, земље итд.; независност.

4 Фр. независан, самосталан, самосвојан, без везе, независњак, самосталац. Енг. независан; самосталан/не треба или не жели помоћ/; није под утицајем или повезан са нечим/ничим, жалбе против полиције требало би да истражи независно тело.

5 Право особе, организације, региона итд. да управља или контролише своје послове. Именица аутономија (аутос – сам, номос – закон) потиче од грчке рећи *Αὐτόνομος* – аутономан, независан (Балаћ, Стојановић, 2009: 134) и дословно означава „самозакоње“.

је ситуација и са немачким изразима „unabhängig“ (независан) и „selbständig“ (самосталан, независан, аутономан), с тим да би први израз, према значењу корена речи „abhängig“ (зависан) и префикса „un“ (не), требало да има искључиво значење „независан“, а други израз би, према значењу корена речи „selbst“ (сам, само, сама, сами, лично) и суфикса „ständig“ (сталан, вечити, вечан), требало да има (примарно) значење „самосталан“ (Zdravković, 2010: 13, 291, 301 и 324).

У правном животу се наведени изрази такође веома често користе као синоними, а преовлађујуће значење је условљено контекстом и правном природом института уз који се употребљавају. На пример, у Основном закону Савезне Републике Немачке (даље: Основни закон)⁶ на више места је наведен израз „selbständig“, претежно за означавање положаја савезног канцелара, савезне администрације, верских заједница и карактера хитне акције управе за отклањање опасности, али и заједно са изразом „unabhängig“ при одређењу уставног положаја Савезног уставног суда и финансирања савезне државе и покрајина.⁷ У француском Уставу од 4. октобра 1958. године (даље: Устав 1958),⁸ израз „indépendance“ употребљен је за означавање положаја нације, парламентарних комисија, контроле медија и деловања судова.⁹ Независност (*independence*) судија у УК је гарантована још Законом о насељавању (Act of Settlement 1701) (Barnett, 2009: 32, 81, 98-99).

Термин „државна управа“ означава онај део јавне управе који је за своје потребе образовала држава, за разлику од недржавне управе коју чине органи управе територијалних јединица и други субјекти недржавне управе. У управном праву, том термину приписују се најмање два значења: прво, у смислу функције, тј. управне делатности; и друго, у смислу организације којем је пријемчивији израз „органи државне управе“ (Поповић, Петровић, Прица, 2011: 63; уп. Вујанић, Гортан Премк,

„самозаконодавство“, „самосталност“, „политичку независност“ (Бујаклија, 2002: 90), а може означавати и облик организовања у коме одређене територије или социјалне групе, због своје особитости, имају посебан статус и аутономна права (Pravna enciklopedija, 1979: 1353).

6 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 /BGBl. 2025 I Nr. 94/ geändert worden ist). Преузето 29. 10. 2025. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

7 Чл. 65, ст. 1, чл. 87, ст. 3, чл. 140, чл. 115и, чл. 93, ст. 1 и чл. 109, ст. 1 Основног закона.

8 Constitution du 4 octobre 1958. Преузето 9. 11. 2025. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

9 Чл. 5, ст. 2, чл. 16, ст. 1, чл. 25, ст. 3, чл. 34, ст. 1 и чл. 64, ст. 1 Устава 1958.

Дешић, Драгићевић, Николић, Ного, Павковић, Амић, Стијовић, Радовић Тешић, Фекете, 2007: 1405).

Лексичко-семантичка анализа нас тежишно упућује на то да синтагма „самосталност органа државне управе“ у најопштијем смислу означава положај тих органа и корелацију према неком другом субјекту (врсту односа) и извесну слободу у њиховом организовању и функционисању. То су уједно путање нашег даљег истраживања, али је упутно да претходно расплетемо термине „самосталност“ и „независност“ који се обично користе као синоними. То нам налаже њихова конкурентност у свакодневном говору, местимична и неуједначена примена у језичкој пракси, а нарочито различита значења која им се приписују у правном животу.

За разлику од правних поредака УК, Француске и Немачке који за означавање положаја органа управе у систему власти практикују термин „независност“ (Craig, 1999: 106-109; Милосављевић, 2011: 97-98; Јеринић, 2012: 32),¹⁰ за наше прилике много је пријемчивији термин „самосталност“. Неки аутори сматрају да је то логична последица система власти, тј. да се у земљама поделе власти инсистира на термину „независност“ управе, а да у земљама јединства власти положају управе у највећој мери одговара термин „самосталност“, док је термин „независност“ резервисан за означавање положаја судова (Milkov, 1983: 1296).¹¹ Ово становиште се чини исправним према стању ствари у времену у коме је настало (систем јединства власти у СФРЈ), али треба имати на уму да су нормативни појмови „самосталност управе“ и „независност судова“ остали фамилијарни домаћем правном поретку и након повратка систему поделе власти (1990).

Екскурс. Положај органа државне управе одређен је односима у које они ступају са другим субјектима у систему власти, а какав ће положај и односи бити зависи од примењеног начела организације власти (Марковић, 1995: 147, 149, 155-156). У систему јединства власти, органи државне управе су организационо и функционално подређени и везани за парламент који је највиши орган државне власти. У систему поделе власти, у варијанти парламентаризма, државна управа се ослобађа непосредне подређености парламенту и организационо и функционално се везује за владу. У таквом систему односи између законодавне и извршне власти засновани су на начелу координације, док у председничком систему постоји релативна изолованост међу њима, при чему је председник носилац целокупне извршне власти и на челу управних ресора који му

¹⁰ Вид. чл. 93, ст. 1 Основног закона.

¹¹ Аутор на другом месту тврди да би независност управе била у супротности са начелом јединства власти и да јој због тога није ни гарантована, тј. да је јединство власти уведено да управа не би била независна (Milkov, 1981: 187).

помажу у раду. Мешовити систем представља парламентарни систем који је обogaћен појединим начелима или институцијама председничког система, на пример председник захваљујући непосредном избору има својство представничког органа, баш као и парламент. Судови као носиоци треће, стручне, гране државне власти, имају положај независних државних органа и у систему јединства и у систему поделе власти.

Појам „независност“ је шири по обиму и подразумева већи степен слободе судова у организационом и у функционалном смислу (Milkov, 1981: 186). Дистинкција између самосталности управе и независности судова је садржинске природе и подразумева најмање следеће моменте приказане у Табели 1 (Симовић, Петров, 2018: 283–285; Милосављевић, 2017, 137 и 280; Milkov, 1981: 186–187; Милосављевић, Поповић, 2009: 152 и 293; чл. 142, ст. 4 Устава).

Табела 1.

САМОСТАЛНОСТ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ	НЕЗАВИСНОСТ СУДОВА
ОРГАНИЗАЦИОНА И ФУНКЦИОНАЛНА	ОРГАНИЗАЦИОНА И ФУНКЦИОНАЛНА
део извршне гране власти	одвојеност од других грана власти
организовани по хијерархијском начелу и начелу субординације у односу на извршну власт	нису организовани по тим начелима у односу на законодавну и извршну власт
изузетно допуштена супституција надлежности	не подлежу супституцији надлежности
извршна власт усмерава и усклађује рад општим актима, смерницама, закључцима	не постоји власт која би усмеравала и координирала рад судова
акти органа државне управе подлежу парламентарној, управној и судској контроли	о поништавању, укидању или измени судских аката одлучују искључиво судови (и Уставни суд); друге две гране власти не могу утицати на одлуке судова, нити их могу вансудским путем мењати, изузев аката амнестије и помиловања
за свој рад непосредно одговорни влади или шефу државе, а посредно и парламенту	нема одговорности у односу на друге две гране власти

редовно учествују у обликовању политике извршне власти припремањем нацрта прописа, прате стање у одређеним областима, обављају развојне и друге стручне послове	не мешају се у рад других власти, посебно управе, изузев када су овлашћени да врше контролу њених аката; не уплићу се у политичка питања, изузев када су она предмет спора и имају правну садржину
руководилац органа предлаже Влади постављење и смењивање виших руководица, а поједине категорије руководица сам поставља и смењује	о избору судија и престанку њихове функције одлучује нарочито тело у коме већину имају представници судске гране власти (мада су могућа и другачија решења)
руководилац органа може овластити друго службено лице да води управни поступак	немогућност да се уклони или замени судија
унутрашња самосталност упитна због хијерархијског начела	отпорност на недопуштене утицаје судија истог или виших судова (унутрашња независност)
дужност извршавања налога претпостављеног, осим кад сматра да је налог супротан прописима, правилима струке или да његово извршење може да проузрокује штету или ако би налог представљао КД	судија нижег суда не сме примити и поступити по инструкцијама вишег суда, изузев у оквиру поступка по правном леку у истој судској ствари
нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима	забрањен је сваки непримерен утицај на судију у вршењу судијске функције
поступа у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката, самостално поступа у управној ствари (у оквиру својих овлашћења) – утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар	суди на основу Устава, потврђених међународних уговора, закона, општеприхваћених правила међународног права и других општих аката, донетих у складу са законом

не могу се давати конкретна наређења како да реши одређени случај, тј. не може се одређивати начин поступања у конкретној управној ствари	не могу се давати конкретна наређења како да реши одређени случај, тј. не може се одређивати начин поступања у конкретној судској ствари
---	--

Управна власт није апсолутно самостална, као што ни судска власт није апсолутно независна. У пољу организације државне власти, без обзира на примењени систем (поделе или јединства власти), судска власт ужива већи степен слободе (независност) у односу на самосталност државне управе. Тај већи степен слободе израженији је у функционалном смислу, тј. у погледу веће слободе од контроле (рада), управљања (усмеравања) рада и одговорности. Сликовито приказано, ако бисмо самосталност органа државне управе различитог обима скицирали као систем концентричних кругова, онда би независност судова заузела простор изван круга који је најшири по обиму, а унутар круга који обухвата објективно право.

3. Теоријскоправна скица

У српској науци управног права постоје бројна схватања о начелу самосталности органа државне управе. Сва ова схватања, тежишно оријентисана ка анализи законодавства, резултат су различитих углова посматрања самосталности управе, а условљена су временом у ком су настала. На основу њиховог претреса, теоријскоправна скица самосталности органа државне управе добија овакав изглед.

Самосталност, као посебно обележје органа државне управе, означава слободу у доношењу одлука у области њихове надлежности без ичијег спољног утицаја (Марковић, 1995: 77–78; Милосављевић, 2017: 121).

За разлику од земаља чија се државна организација заснива на начелу поделе власти и у којима би самосталност управе понекад могла бити апсолутна, у скупштинском систему заснованом на начелу јединства власти може се говорити само о извесној релативној самосталности органа државне управе, која је призната законима и прописима донетим на основу закона. Та самосталност је врло значајна када се ради о доношењу управних акта ради извршења закона и других прописа (Роровић, 1974: 7; Dimitrijević, 1983: 184–185).

Самосталност у раду као начело вршења управе подразумева: *самосталност органа* који је овлашћен да донесе одлуку о управној ствари (реална) – орган води поступак и доноси решење самостално у оквиру овлашћења утврђеног законом и прописа заснованог на закону. У ширем смислу означава да је самосталан сваки орган управе који није

унутрашња јединица другог органа (организациона самосталност), већ има прописима одређену надлежност (функционална самосталност), а у ужем смислу означава потчињеност органа управе само представничким и њиховим политичко-извршним органима, али не и вишим органима управе (Stjepanović, према: Dimitrijević, 1964: 365; Dimitrijević, 1983: 224; Марковић, 1995: 238–239; Милосављевић, 2017: 276; Томић, 2021: 290–291). Самосталност може постојати још и у облику финансијске и персоналне самосталности (Роровић, 1974: 9). *Самосталност службеног лица* (персонална) – овлашћено службено лице органа надлежног за вођење управног поступка самостално утврђује чињенице и околности и на подлози тако утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај. Овлашћено службено лице не сме да подлегне туђим утицајима и да се њима руководи, нити други смеју да му дају какве налоге (Милосављевић, 2017: 276; Томић, 2021: 290–291).

Самосталност управе чине следећи елементи: правно гарантована могућност вршења послова из надлежности органа управе без ичијег утицаја, организациона одвојеност од других државних органа и немогућност вршења утицаја на елементе органа управе као организације, тј. на циљеве, кадрове, материјална средства и облике организационог повезивања. Неопходан минимум да би се могло говорити о самосталности једног органа управе јесте самосталност у вршењу управне делатности (Milkov, 1983: 1305).

Прописи о надлежности у извесном смислу гарантују самосталност органа управе јер прописују право и дужност обављања послова (Роровић, 1974: 9). Начело законитости садржи захтев да органи државне управе нису самостални у смислу да могу креирати акте својом аутономном вољом и независно од закона, него они морају конкретизовати (применити) закон. Начело самосталности у решавању представља гаранتيју стручног и објективног поступања органа који води поступак (Марковић, 1995: 78, 239).

Самосталност је највећа када у непосредном извршењу закона и других прописа органи управе утврђују чињенице и друге околности и на основу њих непосредно примењују правни пропис и издају управне акте – у таквим случајевима она се потпуно приближава, чак и изједначава са самосталношћу судова у вршењу правосуђа (Stjepanović, 1978: 41; Роровић, 1974: 8; Марковић, 1995: 78 и 239; Томић, 2021: 291). Давањем инструкција у облику стручних и обавезних упутстава не нарушава се самосталност у раду вршилаца управе (Dimitrijević, 1983: 224).

За разлику од решавања у управним стварима, када се органима управе не могу издавати конкретни налози, њихова самосталност је мања када врше функцију стручних помагача скупштина и извршних органа,

или када доносе прописе на основу стриктно и конкретно делегиране надлежности чије је вршење више усмерено и одређено (Stjepanović, 1978: 41–42; Popović, 1974: 8–9; Милосављевић, 2017: 121).

Мере ограничења самосталности управних органа чине следећа овлашћења виших органа: давање обавезних инструкција, вршење инспекцијских послова, право супституције (изузетно), тражење извештаја и података о извршавању закона и других прописа и инстанциона контрола (Popović, 1974: 10–11).

На овом месту вреди додати још неколико напомена. Начело самосталности органа државне управе није у сукобу са начелом законитости, већ „начело легалитета само учвршћује ту радну самосталност, јер што су опсежнији законски прописи јаче се истиче интерпретаторско деловање органа управе“ (Krbek, 1961: 11). У исти мах, начело законитости остварује и једну другу функцију – недвосмислено везује органе државне управе за доминантне опште интересе (Pusić, Ivanišević, Pavić, Ramljak, 1988: 28).

Начело самосталности органа државне управе није у супротности ни са начелом хијерархије управне власти чија је сврха да одржи јединство у раду управне власти и обезбеди остваривање примарних друштвених интереса (циљева). Упркос томе што су органи државне управе организовани према начелу хијерархије које подразумева надређеност вишег органа власти нижем органу власти (Јовановић, 1990: 351), сваки орган државне управе има своју законом утврђену надлежност, па виши орган не би могао преузети обављање неког посла који је у надлежности нижег органа (начело забране супституције) (уп. Popović, 1964: 5). Изузетно, супституција надлежности је могућна једино када је законом изричито допуштена, а такав случај постоји само код поверених послова имаоцима јавних овлашћења (Милосављевић, 2017: 280).

Начело самосталности државне управе је у директној вези са начелом одговорности, само признање самосталности повлачи сразмено одговорност органа државне управе за свој рад. У питању је однос равнотеже у коме већа самосталност помера клатно ка већој одговорности и обратно. Одговорности претходи контрола која може бити политичка и правна, спољна и унутрашња, хијерархијска, инстанциона, управна, судска и др.

Унутар државне управе и споља према другим државним органима, поред формалних односа успостављају се и одређени неформални (фактички) односи који могу бити и који најчешће јесу од пресудног значаја за остваривање самосталности. Организација, уз финансијске изворе и личност која игра улогу вође, чини трећи познати и битан извор моћи сваког колективитета и појединца у њему, па тако и моћи државе и њене управне власти (Димитријевић, 2012: 75–76). Организација постаје све

битнији извор моћи унутар формалне структуре управне власти, због тога што је делотворност управног система директно условљена квалитетом његове организације. Моћ управе се ослања на широко разгранату, сложену и дисциплиновану организацију (Димитријевић, 1994: 144). С друге стране, како наводи Димитријевић (2012: 76), Crozier (1964) сматра да се унутар организационе структуре међу људима успостављају фактички односи различите природе, а неки од њих произлазе из борбе за што већи удео у организационој структури моћи. Таква борба је константна, врши се кроз контролу независности у области одлучивања, а испољава се кроз два основа облика: смањење простора за слободу избора приликом одлучивања и појачавање утицаја на понашање других.

4. Самосталност органа државне управе у уставном развоју

Од почетка писане уставности (1835) Србија је „прошла кроз доба самосталности и доба заједничке државе, да би опет била самостална“ (Милосављевић, Поповић, 2009: 83). У читавом том периоду организација власти је била заснована прво на начелу поделе власти, затим на начелу јединства власти (скупштински систем), а од онда поново на начелу поделе власти.

У првом периоду поделе власти (1835–1941, односно 1945) идеја о самосталности органа државне управе је лагано освајала терен, али се упркос динамичном уставном развоју није развила и усталила као уставно начело.

За време скупштинског система (1945–1992), извршна већа и државна управа били су подређени скупштини (носиоцу суверенитета радничке класе) као највишем органу државне власти у земљи и зависни од ње, али су ипак одређене димензије самосталности признате у уставима и законима тог доба (Роровић, 1974: 5). Начело самосталности нашло је своје место најпре у закону (о државној управи) да би на ранг уставног начела било подигнуто у Уставу из 1963. године и Уставу из 1974. године (и у републичким уставима). Самосталност државне управе била је релативна, тј. самосталност која је призната законима и прописима донетим на основу закона и као таква веома значајна у обављању појединих послова државне управе, а нарочито при доношењу управних аката ради извршавања закона и других прописа.

Од Устава из 1990. године, који је оживео начело поделе власти, самосталност је задржала статус уставног начела – послове државне управе обављају министарства која су самостална у вршењу Уставом и законом одређених надлежности. За обављање одређених послова државне управе могу се образовати органи управе у саставу министарства,

а за вршење стручних послова образују се посебне организације.¹² Уставне одредбе добиле су своју разраду у Закону о општем управном поступку кроз „начело самосталности у решавању“ према коме орган води поступак и доноси решење самостално, у оквиру овлашћења утврђеног законом, односно другим прописом, а овлашћено службено лице самостално утврђује чињенице и околности и на основу утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај.¹³ Самосталност је, дакле, била зајемчена у организационом и функционалном смислу, органу државне управе и његовом овлашћеном службеном лицу (уп. Марковић 1995: 95, 238–239). Уставни акти заједничке државе Србије и Црне Горе из 1992. и 2003. године нису садржали одредбе које се односе на самосталност државне управе.

5. Самосталност државне управе према важећем праву

Уређење власти у Републици Србији почива на подели власти на законодавну, извршну и судску. Однос три гране власти заснива се на међусобном проверавању и равнотежи, а судска власт је независна.¹⁴

Државна управа је део извршне власти који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Према уставном положају, државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна Влади.¹⁵ Већ из ових одредби произлазе три начела о организацији и функционисању државне управе: начело самосталности, начело законитости и начело одговорности државне управе. Уставне одредбе је на свој начин разрадио Закон о државној управи (даље: ЗДУ),¹⁶ прописујући да су органи државне управе самостални у вршењу својих послова и да раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката,¹⁷ да за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија¹⁸ и да Влада и органи државне управе задржавају и после поверавања послова државне управе одговорност за њихово извршавање.¹⁹ Закон о

¹² Чл. 94, ст. 1, 3–4. Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, 1/90.

¹³ Чл. 11 Закона о општем управном поступку, *Сл. лист СРЈ*, 33/97, 31/01 и *Сл. гласник РС*, 30/10.

¹⁴ Чл. 4 Устава (Амандман I).

¹⁵ Чл. 136, ст. 1 Устава.

¹⁶ *Сл. гласник РС*, 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон.

¹⁷ Чл. 7 ЗДУ.

¹⁸ Чл. 5, ст. 1 ЗДУ.

¹⁹ Чл. 51, ст. 1 ЗДУ.

општем управном поступку (даље: ЗУП)²⁰ је на сличан начин прописао да орган поступа у управној ствари самостално, у оквиру својих овлашћења и да овлашћено службено лице самостално утврђује чињенично стање и на основу тога примењује законе и друге прописе на управну ствар.²¹ Самосталност органа државне управе би дакле у том смислу подразумевала: самосталност у погледу статуса (статусна, организациона), тј. да су њихов положај (образовање и делокруг), међусобни односи и односи са другим државним и недржавним субјектима правно уређени;²² самосталност у погледу рада (функционална), тј. да обављање управне делатности (послова) мора бити у границама објективног права (везани су Уставом и законом) и лишено ичијег утицаја; и одговорност за грешке у раду. Функционална самосталност првенствено подразумева самосталност органа у раду и самосталност овлашћеног службеног лица у вођењу управног поступка до доношења одлуке и у решавању управне ствари, али њу треба посматрати шире од тога зато што укључује самосталност овлашћених службених лица у обављању послова из надлежности органа државне управе који подлежу другом правном режиму (кривичном или прекршајном).

Државну управу у организационом смислу чине министарства, органи управе у саставу министарстава (даље: органи у саставу) и посебне организације,²³ а у функционалном смислу још и одређени недржавни субјекти (имаоци јавних овлашћења) који могу обављати послове државне управе када им је обављање тих послова поверено законом. Не уживају сви органи државне управе исти степен самосталности. Министарства су једини органи државне управе који (у пуном смислу!) уживају самосталност у обављању послова из своје надлежности (Милосављевић, 2017: 124).

Самосталност органа у саставу је ограничена на начин да њихов рад подлеже усмеравању и надзору од стране министра који је на челу министарства у чијем су саставу. Даље, ограничење самосталности произлази из овлашћења министра да доноси прописе из делокруга органа у саставу. Коначно, ограничење самосталности огледа се и у правној немогућности ступања органа у саставу у непосредне односе са Владом, Народном скупштином (и председником Републике), јер њих пред тим државним органима представља министар. Такође, Влада и Народна скупштина (и председник Републике) своја овлашћења према

20 *Сл. гласник РС*, 18/16, 95/18 – аутентично тумачење и 2/23 – одлука УС.

21 Чл. 12, ст. 1–2 ЗУП.

22 Чл. 136, ст. 2–3 Устава и чл. 2 ЗДУ.

23 Чл. 136, ст. 2 Устава и чл. 1 ЗДУ.

органу у саставу остварују преко министарства. Иако ограничена, ова самосталност је већег обима од самосталности сектора,²⁴ јер се органи у саставу образују „за извршне односно инспекцијске и с њима повезане стручне послове, ако њихова природа или обим захтевају *већу самосталност* (курзив, Д. С.) од оне коју има сектор у министарству.“²⁵

Сектори такође уживају извесну самосталност, с тим да је код њих самосталност у вођењу поступка и решавању у управној ствари као облик функционалне самосталности наглашенија у односу на организациону самосталност. Руководилац органа државне управе може издавати директиве којима одређује начин рада, поступања и понашања запослених, али директивом не може одређивати начин поступања и решавања у управној ствари.²⁶ Уз то, сектори у неким органима државне управе могу имати други назив и уживати одређени облик функционалне самосталности кад је то предвиђено посебним законом и прописом.

Екскурс. Дирекција полиције је унутрашња организациона јединица Министарства унутрашњих послова²⁷ која је образована за обављање полицијских и других унутрашњих послова.²⁸ ЗОП изричито гарантује полицији тзв. оперативну „независност“²⁹ од других државних органа у обављању полицијских и других послова за које је полиција одговорна, а МУП намеће дужност да обезбеди претпоставке за оперативну независност и рад полиције (уп. Субошић, Вукашиновић Радојичић, 2007: 93–100).³⁰ Уз то, полиција ужива и одређени степен организационе самосталности, која произлази најпре из самосталног положаја МУП-а као министарства, а затим из правног положаја Дирекције полиције и

24 Основна унутрашња јединица је сектор, посебне су секретаријат, кабинет министра, а у Министарству одбране – и Генералштаб Војске Србије, а уже одељење, одсек и група. Чл. 10, ст. 2 Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, *Сл. гласник РС*, 81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13, 2/19 и 24/21 (даље: Уредба о унутрашњем уређењу).

25 Чл. 28, ст. 2 ЗДУ.

26 Чл. 44 ЗДУ.

27 Чл. 4 Уредбе о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова, *Сл. гласник РС*, 38/23.

28 Чл. 22, ст. 1 Закона о полицији, *Сл. гласник РС*, 6/16, 24/18 и 87/18 (даље: ЗОП).

29 Термин „оперативна независност“ није адекватан, јер је полиција (Дирекција полиције) организациона јединица МУП-а који као орган државне управе, исто као и сама државна управа, у уставном поретку Републике Србије има положај самосталног, а не независног органа. Начело самосталности је иманентно положају и раду државне управе, а начело независности положају и раду судова.

30 Чл. 12, ст. 1 и 3 ЗОП. Вид. Субошић, Вукашиновић Радојичић, 2007: 93–100.

њене законом утврђене надлежности,³¹ тј. обавезе полиције да полицијске послове обавља у складу са циљем и начелима полицијских послова и стандардима полицијског поступања.³² Међутим, таква оперативна независност полиције подлеже извесним ограничењима.³³

Посебне организације се образују за стручне и с њима повезане извршне послове чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу.³⁴ У односу на министарства и органе у саставу, њихова примарна улога огледа се у обављању стручних послова, док извршне послове обављају тек онда када је њихово обављање у непосредној вези са стручним пословима (Марковић, 1995: 92). Њихова организациона самосталност је мања у односу на министарства, а нешто већа у поређењу са органима у саставу који су подређени сталном усмеравању и надзору министарства. Непосредно су подређене Влади и могу да, исто као и министарства, успостављају идентичне односе са Владом и Народном скупштином,³⁵ као и да доносе подзаконске прописе из свог делокруга.³⁶ Образују се законом и могу имати својство правног лица када је то одређено законом, првенствено због потребе самосталног иступања у правним пословима (Милосављевић, 2017: 130).

Органи државне управе могу ради обављања послова из свог делокруга ван седишта органа у управном округу образовати окружну подручну јединицу³⁷ и подручну јединицу за подручје које је уже или шире од подручја управног округа, једну или више општина, град или аутономну покрајину,³⁸ а такве подручне јединице могу имати одређени степен самосталности слично секторима.³⁹

Степен самосталности органа државне управе произлази из њиховог положаја као посебне организације (најопштије речено) и њиховог делокруга (Милосављевић, 2017: 139). Будући да сви они обављају послове у име и за рачун државе и њених грађана, њихово деловање треба да изгледа

31 Чл. 24–29 ЗОП.

32 Чл. 31–33 ЗОП.

33 Чл. 4, чл. 11, ст. 4, чл. 12, ст. 2, чл. 14, ст. 1, чл. 18, чл. 30, ст. 5, чл. 36–46, чл. 219–243 ЗОП, чл. 44 Законика о кривичном поступку, *Сл. гласник РС*, 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 35/19, 27/21 – одлука УС и 62/21 – одлука УС. Вид. Милосављевић, 2023: 373–417; Милетић, Југовић, 2019: 374–381.

34 Чл. 33 ЗДУ.

35 Чл. 68 ЗДУ.

36 Чл. 15 ЗДУ.

37 Чл. 38, ст. 3 ЗДУ.

38 Чл. 39, ст. 3 ЗДУ.

39 Уп. чл. 10–23 Уредбе о унутрашњем уређењу.

као један усклађени систем, а да би се то остварило прописују се правила о њиховим међусобним односима. При томе, Влада остварује усмеравање и усклађивање њиховог рада и врши надзор над њиховим радом.⁴⁰ Будући да се међусобни односи органа државне управе као једнакоправних субјеката успостављају према начелу сарадње, самосталност органа државне управе се у таквим односима не доводи у питање. С друге стране, њихова самосталност је највећим делом ограничена овлашћењима Владе и других државних органа.

Влада је носилац извршне власти и као таква је одговорна Народној скупштини за вођење политике Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и за рад органа државне управе.⁴¹ Из уставног положаја и надлежности Владе произлазе врло опсежна организациона (прописивање начела за унутрашње уређење и систематизацију радних места и давање сагласности на акте којима се у органима државне управе уређују та питања), персонална (постављења и разрешења одређених функционера), функционална (усмеравање и усклађивање њиховог рада) и надзорна овлашћења (утицај на планирање рада, поништавање и укидање прописа, покретања поступка за утврђивање одговорности и разрешења од дужности функционера).⁴²

Народна скупштина оснива и укида органе државне управе, утврђује њихов делокруг, бира и разрешава министре, одобрава буџетска средства за њихов рад, надзире рад у оквиру надзора над радом Владе и чланова Владе, поставља посланичка питања и интерпелације, покреће питање одговорности, тражи обавештења, објашњења и податке (преко Владе) и врши друга надзорна овлашћења.⁴³ Сва ова овлашћења произлазе из начела поделе власти и права и дужности утврђених Уставом, законом и другим општим актима (уп. Томић, 2021: 162).

Председник Републике у вршењу својих уставних овлашћења може да тражи обавештења, објашњења и податке, његови односи са органима управе се заснивају на начелу поделе власти и правима и дужностима утврђеним Уставом, законом и другим општим актима, а остварују се преко Владе (осим односа са Војском Србије којом командује).⁴⁴

Судови и органи државне управе сагласно начелу поделе власти обављају различите државне функције као независни, односно

⁴⁰ Чл. 61–62 ЗДУ.

⁴¹ Чл. 122–124 Устава.

⁴² Чл. 123, т. 5) Устава; чл. 8 Закона о Влади, *Сл. гласник РС*, 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – одлука УС, 72/12, 7/14 – одлука УС, 44/14 и 30/18 – др. закон.

⁴³ Чл. 99 Устава.

⁴⁴ Чл. 112 Устава.

самостални органи.⁴⁵ Међу њима се одвијају различити односи који се заснивају на правима и дужностима одређеним Уставом, законом и другим општим актима (Милосављевић, 2017: 142–143), а рапорт о томе изгледа овако: постоји обавеза међусобног признавања правноснажних аката; решавање правне ствари из надлежности органа друге гране власти не би производило правно дејство јер би се радило о акту апсолутне ненадлежности, изузев прејудуционог питања (Stevandić, 2022: 158–164); судови у управном спору врше контролу законитости управних аката, док органи државне управе не могу да контролишу судске акте; судови су дужни да на њихов захтев, и ако то не омета вођење судског поступка, доставе органима државне управе списе који су им потребни за вођење управног поступка; послове правосудне управе обавља министарство надлежно за послове правосуђа; сваки појединачни акт правосудне управе којим би се дирало у самосталност и независност суда и судија био би ништав.

Јавно тужилаштво као јединствен и самосталан државни орган у обављању своје функције ступа у различите односе са органима државне управе.⁴⁶ У погледу гоњења учинилаца кривичних и других кажњивих дела, нарочито су значајни односи јавног тужилаштва и полиције као органа државне управе надлежног за откривање и хватање учинилаца кривичних дела. Даље, јавни тужилац је овлашћен да у управном поступку улаже правна средства ради заштите јавног интереса и законитости, па је могућност утицаја јавног тужилаштва на рад управе првенствено процесног, а не мериторног карактера (Dimitrijević, 1983: 186). Коначно, јавни тужилац је овлашћен да захтева од органа државне управе списе и обавештења који су му потребни за обављање своје функције.

Службено лице овлашћено за вођење управног поступка ужива самосталност при утврђивању чињеница и околности, у складу са начелом истине и слободне оцене доказа, у примени материјалних прописа на утврђено чињенично стање и у извођењу одговарајућег закључка.⁴⁷ При томе дужно је да води рачуна и о другим општим актима, смерницама скупштине, начелним ставовима и смерницама владе, као и обавезним инструкцијама и упутствима органа управе (Томић, 2019: 147). С друге стране, нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима.⁴⁸

45 Чл. 136, ст. 1 и чл. 142, ст. 1 Устава (Амандман IV).

46 Чл. 155, ст. 1 Устава.

47 Чл. 12, ст. 2 ЗУП.

48 Чл. 6, ст. 2 Закона о државним службеницима, *Сл. гласник РС*, 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18, 157/20, 142/22, 13/25 – одлука УС и 19/25 (даље: ЗДС).

Повреда начела самосталности може имати за последицу незаконитост и поништење управног акта у управном поступку⁴⁹ или судском спору,⁵⁰ кривичну одговорност или политичку одговорност министра пред Владом и Народном скупштином.⁵¹

Као што је већ речено, одговорност органа државне управе је у непосредној вези са њеном самосталношћу у обављању послова. Службена лица органа државне управе одговарају због грешака у свом раду, а таква одговорност може бити правна (кривична, прекршајна, дисциплинска и материјална)⁵² и ванправна (морална и политичка коју сnose функционери).

6. Закључак

Самосталност органа државне управе могла би се према родној припадности сврстати у ред „правно уређеног односа“ органа државне управе према другим државним органима и недржавним субјектима, а специфична обележја појма чине: субјект – органи државне управе; релативно самосталан положај (организациона раздвојеност) – постоји могућност вршења правно допуштеног утицаја парламента и владе на елементе органа државне управе као управне организације и судова на обављање послова у границама закона; вршење управне делатности у границама објективног права – правно уређен делокруг и надлежности који гарантују самостално обављање послова у границама објективног права; вршење управне делатности лишено утицаја других – обављање послова из законом утврђеног делокруга и надлежности лишено правно недопуштених утицаја других субјеката; обављање управних послова подлеже надзору и контроли владе, парламента и судова; повреде самосталности органа државне управе подлежу правној санкцији.

Самосталност органа државне управе у Републици Србији правно је уређена и гарантована Уставом и законом у облику организационе и функционалне самосталности органа у границама објективног права и у облику функционалне самосталности службеног лица овлашћеног за вођење управног поступка и одлучивање о управној ствари у границама закона. Самосталност је релативна јер је ограничена вршењем правно допуштених утицаја (нормативним, надзорним и другим овлашћењима) Владе, Народне скупштине и судова и условљена обављањем послова из свог делокруга и надлежности (управних и надзорних) у границама

49 Чл. 171, ст. 2, чл. 176, ст. 1, т. 8) и чл. 183, ст. 1, т. 5 ЗУП.

50 Чл. 24 Закона о управним споровима, *Сл. гласник РС*, 111/09.

51 Чл. 125, ст. 3 и чл. 136, ст. 1 Устава.

52 Чл. 5, ст. 1 ЗДУ, чл. 6, ст. 1 и 107–124 ЗДС.

закона. Повреде самосталности санкционисане су поништењем управног акта, кривичном и политичком одговорношћу.

Уставна и законска решења пружају солидан нормативни оквир за остваривање самосталности органа државне управе. Међутим, како постоји јасна разлика између духа закона и његове примене, тако је и самосталност органа државне управе свакодневно на испиту отпорности на недопуштене спољне утицаје. Правце даљег нормативног развоја представљало би уређење заштитних механизма у посебним законима који би онемогућили смену руководећих категорија државних службеника који нису подлегли неформалним (недопуштеним) утицајима. На пример, прописати овлашћење министра да предлаже Влади постављење и смењивање само руководиоца основних и посебних унутрашњих организационих јединица, али не и овлашћење да поставља (или даје сагласност на постављење) или смењује руководиоце ужих унутрашњих организационих јединица.

Ипак, важнијим од унапређења нормативног оквира чини се његова адекватна и доследна примена у пракси. Изграђивање и континуирано унапређивање политичке културе, с једне стране, и интегритета државних службеника, с друге стране, од суштинске је важности не само за реалну димензију самосталности органа државне управе, него и за учвршћивање владавине права и јачање институција правне државе. Када „добри момци“ буду и са једне и са друге стране, могло би се основано очекивати да ће органи државне управе у пуном (уставном и законском) смислу бити самостални.

Литература

Балаћ, А. Стојановић, М. (2009). *Грчко-српски речник*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства.

Barnett, H. (2009). *Constitutional and Administrative Law*. London – New York: Routledge – Cavendish.

Вујаклија, М. (2002). *Лексикон страних речи и израза*. Београд: Просвета.

Вујанић, М. Гортан Премк, Д. Дешић, М. Драгићевић, Р. Николић, М. Ного, Љ. Павковић, В. Амић, Н. Р. Стијовић, Р. Радовић Тешић, М. Фекете, Е. (2007). *Речник српскога језика*, Нови Сад: Матица српска.

Dimitrijević, P. (1983). *Osnovi upravnog prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Dimitrijević, P. (1964). *Javna uprava*. Niš.

Димитријевић, П., (2012). „Организација државне управе у Републици Србији“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 62, 73–89.

Димитријевић, П. (1994). Нека критичка запажања о теоријском концепту управе, *Теме*. 1–2. 143–151.

Zdravković, Lj. (2010). *Nemačko-srpski / srpsko-nemački rečnik: sa gramatikom*. Beograd: Marso.

Јеринић, Ј. (2012). *Судска контрола управе*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник.

Јовановић, С. (1990). *О држави – основи једне правне теорије*. Београд: БИГЗ.

Krbek, I. (1961). *Pravo jugoslovenske javne uprave*. II. Zagreb: Birozavod.

Марковић, Р. (1995). *Управно право*. Београд: Службени гласник.

Милетић, С. Југовић, С. *Право унутрашњих послова*. Београд: Криминалистичко-полицијски универзитет.

Milkov, D. (1981). Samostalnost uprave i nezavisnost sudova. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*. 1(15). 185–187.

Milkov, D. (1983). Samostalnost organa uprave u vršenju upravne delatnosti. *Pravni život*. 12(33). 1294–1305.

Милосављевић, Б. (2011). *Увод у теорију уставног права*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник.

Милосављевић, Б. (2017). *Управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник.

Милосављевић, Б. (2023). *Основи безбедносног права*. Београд: Академија за националну безбедност – Службени гласник.

Милосављевић, Б. Поповић, Д. М. (2009). *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник.

Oxford English – Serbian Student's Dictionary. (2012). Oxford: Oxford University Press.

Popović, S. (1964). О међусобним односима органа управе. *Zbornik radova Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu*. 3(3). 1–15.

Popović, S. (1974). О samostalnosti organa državne uprave u skupštinском систему. *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, ванр. бр. 14. 5–14.

Поповић, С. Б. Петровић, М. Прица, М. (2011). *Управно право: општи део*. Ниш: Свен.

Pravna enciklopedija. (1979). Beograd: Savremena administracija.

Pusić, E. Ivanišević, S. Pavić, Ž. Ramljak, M. (1988). *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine.

Putanec, V. (1974). *Francusko-hrvatski ili srpski rječnik*. Zagreb: Školska knjiga.

Симовић, Д., Петров, В. (2018). *Уставно право*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.

Stevandić, D. (2022). Prejudiciono pitanje kao sporedni predmet upravnog postupka. *Pravni zapisi*. 1 (13). 154–173.

Stjepanović, N. (1978). *Upravno pravo u SFRJ – opšti deo, udžbenik za studente prava*. Beograd: Privredni pregled.

Субошић, Д. Вукашиновић Радојичић, З. (2007). Статусна обележја полицијске организације. *Безбедност*. 2(49). 92–107.

Томић, З. Р. (2019). *Коментар Закона о општем управном поступку: са судском праксом и регистром појмова*. Београд: Службени гласник.

Томић, З. Р. (2021). *Опште управно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник.

Craig, P. (1999). *Administrative law*. London: Sweet & Maxwell.

Прописи

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. (in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 /BGBl. 2025 I Nr. 94/ geändert worden ist). Преузето 29.10.2025. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

Закон о државним службеницима. *Службени гласник РС*. Бр. 79. 2005, 81. 2005 – испр., 83. 2005 – испр., 64. 2007, 67. 2007 – испр., 116. 2008, 104. 2009, 99. 2014, 94. 2017, 95. 2018, 157. 2020, 142. 2022, 13. 2025 – одлука УС и 19. 2025.

Закон о државној управи. *Службени гласник РС*. Бр. 79. 2005, 101. 2007, 95. 2010, 99. 2014, 47. 2018 и 30. 2018 – др. закон.

Законик о кривичном поступку. *Службени гласник РС*. Бр. 72. 2011, 101. 2011, 121. 2012, 32. 2013, 45. 2013, 55. 2014, 35. 2019, 27. 2021 – одлука УС и 62. 2021 – одлука УС.

Закон о општем управном поступку. *Службени лист СРЈ*. Бр. 33.1997, 31.2001 и *Службени гласник РС*. Бр. 30. 2010.

Закон о општем управном поступку. *Службени гласник РС*. Бр. 18.2016, 95.2018 – аутентично тумачење и 2.2023 – одлука УС.

Закон о полицији. *Службени гласник РС*. Бр. 6.2016, 24.2018 и 87.2018.

Закон о управним споровима. *Службени гласник РС*. Бр. 111.2009.

Закон о Влади. *Службени гласник РС*. Бр. 55. 2005, 71. 2005 – испр., 101. 2007, 65. 2008, 16. 2011, 68. 2012 – одлука УС, 72. 2012, 7. 2014 – одлука УС, 44. 2014 и 30. 2018 – др. закон.

Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе. *Службени гласник РС*. Бр. 81. 2007 – пречишћен текст, 69. 2008, 98. 2012, 87. 2013, 2. 2019 и 24. 2021.

Уредба о начелима за унутрашње уређење Министарства унутрашњих послова. *Службени гласник РС*. Бр. 38.2023.

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98.2006 и 115.2021.

Constitution du 4 octobre 1958. Преузето 9. 11. 2025. <https://www.legi-france.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>

Danilo Stevandić, LL.D.*

The Principle of Autonomy of State Administration Authorities in the Republic of Serbia

Summary

The principle of autonomy constitutes a legally regulated relationship between administrative authorities and other state bodies or non-state entities. It entails a relative organizational and functional autonomy of administrative authorities, as well as the functional autonomy of authorized officials, objectively determined by the law. Following a lexical-semantic analysis of the term and the delineation of related concepts, the paper first presents a legal-theory framework on the autonomy of administrative authorities, followed by an overview of the legal-history framework and an analysis of the normative framework in the Republic of Serbia. The author concludes that constitutional and statutory provisions provide a solid normative basis for the autonomy of administrative authorities, yet there remains a need for its further enhancement. More importantly, there is a constant need to improve political practice and legal tradition in the consistent application of legal norms, that is, to develop a firmly established understanding and general consensus regarding the inadmissibility of undue influence on the work of administrative authorities.

Keywords: *principle of autonomy, principle of separation of powers, principle of accountability, principle of legality, administrative authorities, undue influence.*

* Assistant Professor, Faculty of Law, Union University, Belgrade

ДРЖАВНО-ВЕРСКО ПРАВО КРАЉЕВИНЕ СХС ДО 1930. ГОДИНЕ: ЗАКОНИ О ПРИЗНАТИМ ВЕРОИСПОВЕСТИМА

DOI: 10.5937/zgrfno-62141

UDK: 322(497.1)"1918/1929"
UDK: 342:348(497.1)"1918/1929"

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 14.10.2025.

Исправљен: 11.12.2025.

Прихваћен: 15.12.2025.

Апстракт: *Плуралитет државно-црквених релација упућује на потребу типологизације могућих односа унутар којих се препознају специфичности нашег времена и простора. У овом раду размишљања су усмерена ка правно-историјском приступу државно-верској регулативи у првој Југославији. „Нова држава“ успоставила је посебну политику државно-верског права. Елиминисањем концепта „државне цркве“ и променом модела државно-црквених односа, постигнут је ефекат решавања сложених питања правног положаја и деловања цркава и верских заједница. Систематичним законодавством обезбеђен је конзистентни третман традиционалним црквама и верским заједницама, који чини да сложени међусобни односи дистанцираних заједница прате процес интеграције и међусобне коалиције. Државно-верско право у Југославији и концепт државног и националног јединства промовишу флексибилни однос између различитих конфесија и равнотежу у комуникацији са другим верским заједницама.*

Кључне речи: *Краљевина СХС, државно-црквено право, верско законодавство, верски идентитети.*

* Научни сарадник, Институт за европске студије, Београд, имејл: avasiljevic@ies.rs,
ORCID ID: 0009-0003-9167-6224

1. Увод

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца била је држава са примером јединства и могућег функционисања различитих друштвених структура. Међутим, није довољно бити различит колико је неопходно јединство система и његова функција. Према речима апостола Павла: „Да не буде распре у телу, него да се уди једнако брину за другог. И ако страда један уд, са њим страдају сви уди; ако ли се један уд слави, с њим се радују сви уди“.¹ Идеал функционисања у љубави и прихватању појединачних разлика и емпатијском подржавању и разумевању других – основни је елемент идеје о верском интегритету прве Југославије.

Државу одликује истицање јасне националне и верске припадности и апсолутне примене права на слободу вероисповести као и верске толеранције. Систематична и богата правна регулатива којом су регулисана државно-верска питања, односно закони који појединачно нормативно уређују правни статус одређене верске заједнице, основа су дискурса о верским идентитетима у првој Југославији. У том периоду људи су позвани да се из истинске убеђености представе као припадници одређене верске деноминације.

Предмет нашег истраживања је правно-историјски приступ развијеном систему државно-црквеног права. Циљ истраживања је да, са становишта верског интегритета у првој Југославији, укаже на заједничке елементе тада усвојених закона о признатим вероисповестима до 1930. године. Идеја националне конвергенције план је са конкретном применом и без токсичних верских импликација. Међутим, концепт одрживости Краљевине СХС као демократске политичке заједнице нису угрозиле верске, већ изражене националне поделе које су изразитим интензитетом прерасле у сукобе и супротстављености. Последица разарања, за тадашње услове завидне верске толеранције и кооперације, јесте пренаглашена служба националном идентитету. Поред уједначених права, обавеза и развијене верске толеранције, заједничка коегзистенција црква и верских заједница је под утицајем токсичних идеја националних идентитета потпуно елиминисана.

2. Идеја уједињења и настанак заједничке државе

Идеја уједињења словенских народа прокламована је у српској политичкој и интелектуалној елити, и то много пре почетка Првог светског рата (Екмечић, 1989: 624–625). Југословенство је почетком 20. века добило на снази заслугом јужнословенских интелектуалаца и

¹ 1Кор. 12, 25–26.

политичара. Истовремено, долази до преклапања са територијалним тежњама хрватских и српских националиста, који су замишљали уједињење својих народа у оквиру „Велике Хрватске“ или „Велике Србије“ (Foster, 2016).

Идеја уједињења постаје интензивнија у периоду Првог светског рата, када је 1914. године коалициона влада Николе Пашића као темељни и јасни ратни циљ Србије прогласила ослобођење свих Јужних Словена под хабзбуршком влашћу и њихово уједињење са Србијом (Foster, 2016). Идеја унитаризма почива на ставовима да граница између Срба и Хрвата не постоји, односно да је основа нације у заједничком језику, а не религији (Dietrich-Beschmitt, 1980: 202). Први носилац идеје заједничке државе је Влада Краљевине Србије, која је, усвајањем Нишке декларације на почетку Првог светског рата, борбу за независност Србије изједначила са борбом за ослобађање и уједињење свих Срба, Хрвата и Словенаца (7. децембар 1914): „...Влада Краљевине сматра као свој најглавнији и у овим судбоносним тренуцима једини задатак да обезбеди успешан свршетак овог војевања које је у тренутно кад је започето постало уједно борбом за уједињење све наше неослобођене браће Срба, Хрвата и Словенаца...“ (Petranović, Zečević, 1985: 22).

Други носилац идеје заједничке државе је Југословенски одбор, основан у априлу 1915. године у Паризу (Hrvatska enciklopedija, 2013). Између носилаца идеје заједничке државе постојале су значајне разлике. Са једне стране, Влада је рачунала на централизовану и унитарну државу која ће постати гарант успостављања сопствене доминације, док Југословенски одбор није располагао војним и политичким формацијама, а изнутра је подељен на присталице и противнике централизоване и унитарне државе. Допринос уједињењу евидентан је 6. октобра 1918. године, када је у Загребу основано Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба, са јасним циљем преузимања власти након што Аустроугарска нестане (Ledeger, 1963: 43). Одбор се залагао за уједињење Срба, Хрвата и Словенаца, с тим да о облику државе одлучи Уставотворна скупштина већинским гласањем.

Суштински компромис између носилаца идеје заједничке државе резултирао је Крфском декларацијом (Ђоровић, 2011: 731). Крфска декларација је први политички уговор између носилаца заједничке идеје, објављен 20. јула 1917. године на Крфу.² У тексту декларације се примећује да су се потписници, председник српске владе Никола Пашић

2 Оставовима из овог документа као и другим околностима током Крфске конференције видети у: Казимировић, 1990: 127–144. Од посебне важности за разумевање Крфске декларације је текст др Анте Трумбића, једног од њених потписника. Видети у: Trumbić, 1917: 306–311.

и председник Југословенског одбора Анте Трумбић, сложили да ће након завршетка Првог светског рата делове Аустроугарске насељене Словенцима, Хрватима и Србима сјединити са Краљевином Србијом у заједничку државу. Заједнички циљ је да новонастала држава свим народима осигура националну и верску равноправност (Šišić, 1920: 98–99).

Крај Првог светског рата донео је радикално измењену политичку карту Европе. Са историјске сцене су нестала велика царства попут Османског и Аустроугарског, док је евидентно стварање више независних националних држава – Пољска, Финска, Чехословачка, Аустрија, Мађарска и као најсложенија – Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца (у наставку Краљевина СХС). Усвојено је државно уређење, и то на начин да владарска моћ припада регенту Александру, законодавна – привременом Државном већу, у чији састав улазе сви чланови Народног већа, делегати народних скупштина и пет чланова Југословенског одбора. Постигнут је заједнички циљ да је Влада једна и заједничка. После вековне борбе и напора, српски народ је свечано 1. децембра 1918. године дочекао своју давну жељу.³ Тог датума је регент Александар прогласио свечано уједињење Срба, Хрвата и Словенаца, што је, са једне стране, означило коначно уједињење балканских народа, а са друге ослобађање од туђинских власти, (Ђоровић, 2011: 730).

На међународном плану, представници Владе Краљевине Србије, представници Југословенског одбора и Народног већа у Загребу, окупљени у Женеви, једнодушно су и свечано представили своје уједињење у државу Срба, Хрвата и Словенаца. Од 9. новембра 1918. године, овим актом нова држава се појављује као једна недељива државна целина и члан друштва слободних народа (Janković, 1963: 259).

3. Однос државе према црквама и верским заједницама: мировни уговори и Видовдански устав

На мировној конференцији у Паризу, која је почела у јануару 1919. године, представници Краљевине СХС нашли су се у тешком положају. И поред колективног признања чином Версајског мировног уговора од 18. јула 1919. године, и њеним формирањем, убрзо се појављују бројни изазови пред новонасталом државом. Другим речима, иако је држава нова, проблеми који су је окупирали су стари, а то су сукоби, границе, „црвена опасност“ итд. Краљевину СХС карактерисала је унутрашња

3 Званично саопштење Народног већа од 1. децембра 1918. године у 20 часова увече, на свечаности коју је организовао престолонаследник Александар, видети у: Šišić, 1920: 283–284.

хетерогеност. Држава од скоро 12 милиона становника,⁴ који су заправо дубоко супротстављени. Поред елементарних етничких и верских разлика, важне су разлике у државним системима, економској и културној развијености и различитим правним режимима (Lederer, 1963: 253–263).

У контексту верских права и питања је уговор између удружених главних савезничких сила и Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, потписан 10. септембра 1919. године у граду Сен Жермен ан Леу (Saint-Germain-en-Laye) у Француској.⁵ Сенжерменски уговор припадао је низу мировних споразума потписаних током Париске мировне конференције од 1919. до 1920. године.

Уговор регулише важна питања поделе поражене Аустроугарске територије, одрицање територија, ратне репарације у којима настала држава Аустрија регулише ратне одштете и др. Међутим, услед бројних и различитих вероисповести на територији Краљевине, регент Александар је већ 6. јануара 1919. године издао Прокламацију којом је Православној цркви у Србији и Црној Гори потврђено елиминисање повлашћеног положаја и статуса државне религије, претходно договорено Крфском декларацијом (Троицки, 1935: 13). Резултат Сенжерменског уговора је Привремени закон о уговору између савезничких сила и државе Срба, Хрвата и Словенаца од 10. маја 1920. године (Новаковић, 2015: 73). Привремени закон је инкорпориран у Видовдански устав,⁶ у други одељак о Основним грађанским правима и дужностима, где прописује да се држава обавезује да њени становници имају право на слободно, јавно и приватно вршење обреда свих конфесија, чије исповедање неће бити у супротности са јавним и моралним поретком.⁷

Већ у првом члану овог закона наглашена је обавеза државе да се одредбе овог закона од другог до осмог члана признају као основни закон, без додатних уредби и званичних радњи (Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. год., 1927: 6). У другом члану закон штити потпуну слободу свих грађана без обзира на порекло, народност, језик, расу или веру. Овим чланом заштићен је *forum internum* и *forum externum* испољавања

4 Према попису из 1921. године, Краљевина СХС бројала је 11.984.919 становника. Видети у: Реговић, 2015: 8.

5 Прво оригинално издање Сенжерменског уговора је: „Traite de Saint-Germain 1919“, (1919), Pages D’Histoire – 1914-1919, Paris Strasbourg: Librairie militaire Berger-Levrault.

6 Устав Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. год. (Видовдански устав), *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца бр. 142а*. У овом истраживању аутор користи пето издање овог устава штампано 1927. године, издато од Издавачке књижарнице Геце Кона, Београд.

7 Чл. 4 Устава Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. год., *Сл. новине Краљевине СХС бр. 142а*.

вере, што значи да се становницима државе гарантује право на слободно вршење, јавно или приватно испољавање вере, религије или веровања које је у складу са јавним и моралним поретком (Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. год., 1927, 6).

Члан 7 анализираног закона наглашава једнака грађанска и политичка права свих држављана, без обзира на расу, језик или веру. Још се истиче да разлика у религији, верском уверењу или вероисповести не сме да угрожава уживање грађанских и политичких права, пријем у јавну службу, звање, почаст, вршење различитих занимања и сл. (Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. год., 1927: 8).

Члан 8 Привременог закона наглашава слободу припадника српско-хрватско-словенског народа да образују етничке, верске или језичке мањине. Гарантује се право на изградњу, управљање и надзирање добротворних, верских и социјалних установа, школа или других васпитних завода, са пуним правом да се у њима слободно служе својим језиком и слободно исповедају своју веру (Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. год., 1927: 8).

За уређење нове државе била је задужена Уставотворна народна скупштина (Конституанта), изабрана 28. новембра 1920. године, са јасним циљем сазивања ради доношења Устава Краљевине СХС. Видовданским уставом Краљевина СХС је јединствена држава, са три племена и једном државном идејом, парламентарна и уставна монархија са широким обласним самоуправама (Ђоровић, 2011: 736.)

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године већ у првим члановима прописује основна грађанска права и слободе, у оквиру којих се разматра питање слободе вероисповести. На плану садржине устава, најважнија промена у односу на до тада важећи устав је непостојање државне вероисповести (Ракитић, 2017: 498).

У члану 12 Видовданског устава се у седам ставова ово питање детаљно разматра. Најпре се у првом ставу истиче да је слобода вере и савести зајемчена уставом, те да су усвојене вероисповести равноправне пред законом и да „могу свој верозакон јавно исповедати“ (Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. год., 1927: 11).

Већ у другом ставу се у контексту уживања грађанских и политичких права забрањује ослобађање од дужности и обавеза уз позивање на прописе одређене вере (Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. год., 1927: 12). То значи да се нико не може ослободити својих грађанских и војних дужности и обавеза због верске опредељености или верске праксе која може бити у супротстављености са предметним обавезама.

Устав је посебно строг према мањим и новим верским организацијама. У трећем ставу наглашава да се усвајају само оне вере које су у „ма ком

делу Краљевине већ добиле законско признање“ (Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. год., 1927: 11-12). Усвојене или признате вере према Уставу имају апсолутна права да самостално уређују своје унутрашње и верске послове и управљају својом фондовима, одборима, легатима.

Устав прописује да нико није дужан да своје верско опредељење јавно исповеда.⁸ То значи да се у контексту учествовања у настанку законских аката везаних за верска питања, као и обредима и свечаностима, државним празницима, у држави нико не обавезује да јавно учествује и испољава своје или неко друго верско уверење.

У контексту усвојених и признатих вера, Устав прописује право на одржавање везе са њиховим врховним верским поглаварима који су изван граница Краљевине, познатије као канцел параграф (Ракитић, 2017: 498). Устав даје слободу духовним прописима и духовном устројству верских заједница да одржавају односе са поглаварима на начин на који их обавезује аутономно право тих заједница.

Затим се у наредном ставу прописује финансијска помоћ усвојеним и признатим вероисповестима, у случају трошкова везаних за настанак правне регулативе која ће ближе одредити и уредити најзначајнија верска питања. Расподела новца је равноправна и сразмерна броју верника и истински доказаних потреба цркава и верских заједница.⁹

Последњи став овог члана односи се на политичку димензију религије, где се строго забрањује да верски представници употребљавају своју духовну власт која им је поверена у политичке сврхе. Забрана се строго односи на употребу верских објеката, натписа верског карактера или вршења своје пастирске мисије и делатности (Устав Краљевине СХС од 28. јуна 1921. год., 1927: 12). На основу овог става, стиче се утисак да је јасан циљ уставописца сепарација верских од политичких активности.

4. Српска православна црква: воспостављање Патријаршије и Закон о Српској православној цркви

Положај Српске православне цркве (у наставку СПЦ) у Краљевини СХС био је у складу са институционалним предусловима одвојености цркве од државе и суштинске аутономије. Међутим, аутономија и одвојеност, према мишљењу Ракитића, у пракси нису заживели због високог интензитета националних конфликта у новонасталој држави, до мере да је централна власт у обавези да све институте ограничава, будући

⁸ Чл. 12, ст. 4 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. год., *Сл. новине Краљевине СХС* бр. 142а.

⁹ Чл. 12, ст. 6 Устава Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. год., *Сл. новине Краљевине СХС* бр. 142а.

да су и демократске слободе и верска аутономија изузетно погодни за злоупотребу од стране чинилаца чији је циљ апсолутна дезинтеграција односне политичке заједнице (Ракитић, 2017: 499).

Убрзо након проглашења државе, створени су услови да се пре доношења Видовданског устава на канонски начин уреди положај СПЦ. Стратегија о уједињењу и обнови налази се у делу регента Александра, а подразумевала је иницијативу краљевске владе да покрене преговоре са Светим архијерејским синодом Васељенске патријаршије, који су 18. марта 1920. године успешно окончани. Постигнути споразум допринео је да Синод Васељенске патријаршије донесе одлуку о признању аутокефалне уједињене Српске православне цркве, уз могућност уживања свих права аутокефалности и самосталности (Рашић Михајловић, 2016: 254). Уваживши одлуку Васељенске патријаршије, Александар је указом од 17. јуна 1920. године прогласио уједињење свих православних области у Краљевини СХС у једну аутокефалну – уједињену Српску православну цркву (Рашић Михајловић, 2016: 251–256). Архиепископ београдски и митрополит Србије Димитрије је на свечаној седници Светог архијерејског сабора, 30. августа / 12. септембра 1920. године у Сремским Карловцима, прогласио уједињење цркве и васпостављање Српске патријаршије укинуте 1766. године (Чаировић, 2020: 214).

Нова друштвена стварност, протести народа неспремног да изгуби кроз историју стечен ауторитет Православне цркве произвели су озбиљне дилеме и жестоке полемике стручњака у вези са уставном позицијом Цркве и њеним новим односом са државом. Поново до изражаја долази заинтересованост престолонаследника, који је у великој мери следио пример неопходности регулисања правног положаја и унутрашње организације Православне цркве, док се до резултата долази 1929. године, када је његовом иницијативом изгласан Закон о Српској православној цркви.¹⁰

Законом се уређују најважнија питања из области државно-црквеног права. Најважнија одлука везује се за настојање државе да спроведе теорију државног суверенитета над Православном црквом, на начин да низом практичних потеза контролише поступак и реализује своје стратегијске интересе према Цркви, да се на прикладан начин задржи контрола, а у исто време елиминише Уставом недозвољен модел државне цркве (Слијепчевић, 1991: 619). Закон о Српској православној цркви потврђује статус аутокефалности СПЦ са достојанством Патријаршије (чл. 1). Затим се у наставку члана истиче право на слободу њеног јавног исповедања кроз вршење прописаних богослужења.

¹⁰ Закон о Српској православној цркви, *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 269/109/1929.

Закон СПЦ гарантује право на управљање и располагање сопственом имовином, фондовима и легатима, у складу са аутономним правом (чл. 2). Српска православна црква овим законом осигурава статус правног лица (чл. 3). Потврђена је и црквено-дисциплинска, црквено-судска и епископска власт (чл. 4), као и поступак избора патријарха, његове обавезе према држави и начин проглашења новог патријарха посебним указом који потврђује краљ (чл. 7 и 8). Закон регулише питање црквених приреза и пореза (од 10. члана), а од јавних дажбина ослобођени су верски објекти намењени служби божјој, храмови, црквено-просветне, добротворне установе, заводи за црквене потребе, архијерејски, манастирски и парохијски домови, православни културно-историјски споменици и дворишта свих побројаних установа (чл. 14). Важан је део закона који се односи на систем верског образовања у државним и приватним школама. Закон говори о надлежностима Министарства просвете у прописивању наставних планова и програма по предлогу Светог архијерејског сабора, и избору квалификованих вероучитеља од стране министра просвете уз одобрење надлежне црквене власти. Прописано је да постављање и премештање вероучитеља спроводи и одобрава надлежни архијереј (чл. 17). Избор професора на богословским факултетима врши се по Закону о универзитету,¹¹ уз претходно утврђивање подобности кандидата оценом Светог архијерејског синода (чл. 18). Пружање духовне помоћи у државним установама, болницама, казним и сличним заводима омогућено је на начин да свештенике поставља и на предлог архијереја распоређује надлежни министар (чл. 20).

У прелазним и завршним наредбама тема су финансије и епархије у иностранству. Најпре се регулише статус црквених установа, надлештава и лица која са државног прелазе на буџет Српске православне цркве (чл. 21, 22 и 23).

Специфичност Закона о Српској православној цркви је да не постоји помињање државно-црквеног модела, што је случај са претходним Законом о црквеним властима Источно-православне цркве.¹² Чланом 24 прописује се начин доношења Устава СПЦ. Закон прописује да Устав СПЦ доноси Свети архијерејски сабор и предлаже га министру правде, који га после усвајања прослеђује краљу ради озакоњења (Novaković, 2012: 943). Кључна предност овог корака је што организација СПЦ подразумева Устав донет искључиво од стране Светог архијерејског сабора, са јасним

11 Закон о универзитету Краљевине Србије, *Српске новине Краљевине Србије*, бр. 46/1905. Од 28. јуна 1930. године, на снази је први Закон о универзитетима који је донет у Краљевини СХС; Закон о универзитетима, *Службене новине КЈ*, бр.149-LV/1930.

12 Закон о црквеним властима источно-православне цркве у Краљевини Србији, *Народна скупштина КС* бр. 36242/1890, чл. 1.

циљем регулисања организације и устројства СПЦ, док је закон остао као помоћни инструмент и начин остваривања сарадње између државе и цркве без уплитања у круцијална организациона црквена питања. Међутим, члан 26 прописује да предвиђена организација СПЦ (која укључује Закон о СПЦ и Устав СПЦ), „има се извести најдаље у року од две године, рачунајући од дана ступања на снагу истог Закона“.¹³ Обнова и успостављање Патријаршије са једне стране, и Закон о СПЦ са друге, кључне су околности услед којих СПЦ доноси први Устав Српске православне цркве од 16. новембра 1931. године¹⁴ (Џомић, 2020: 142–167).

5. Закони о признатим црквама и верским заједницама (заједнички елементи)

Видовданским уставом на снагу ступа модел кооперативне одвојености између државе и верских организација, који се, према мишљењу Новаковића, не спроводи доследно (Novaković, 2012: 942). Верске заједнице добијају статус јавних установа са специјалним положајем у држави и посебним привилегијама, које имају овлашћења да у име државе врше одређене јавно-правне послове: вођење књига рођених, венчаних и умрлих, суђење црквено-судских спорова и сл. (Stefanović, 1953: 100). Кључна тачка у развоју нормирања правног статуса и организације цркава и верских заједница је подела на *усвојене* и *признате* верске заједнице, подела која је прописана Видовданским уставом, а коју је преузео и Октроисани устав од 21. септембра 1931. године.¹⁵ Усвојене верске заједнице су све верске организације које су претходно законски признате у било ком делу нове државе, док је статус признатих подразумевао накнадно законско признање од државног органа (Novaković, 2012: 942). Статус признатих верских организација у првој Југославији, поред Српске православне цркве, обезбеђен је Јеврејској и Исламској заједници, као и евангеличко-хришћанским црквама и Реформованој хришћанској цркви, следећим законима: Закон о Српској православној цркви (8. новембар 1929), Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији (24. децембар 1929), Закон о Исламској верској заједници Краљевине Југославије (17. фебруар

13 Закон о Српској православној цркви, *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 269-109/1929, чл. 26.

14 Закон и Устав Српске православне цркве видети у: Свети архијерејски синод СПЦ, (1931), „Закон и Устав Српске православне цркве“, Ниш: Штампарија „Св. цар Константин“.

15 Устав Краљевине Југославије, *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 207/XIII. О сличностима и разликама између Видовданског и Октроисаног устава видети: Јевтић, 1988: 107-126.

1930), Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о Реформованој хришћанској цркви у Краљевини Југославији (16. април 1930).

Примењени модел у државно-црквеним односима и појединачним законима којима се регулише правни положај усвојених и признатих цркава и верских заједница у Краљевини СХС формулисан је на начин да циљ није постављање цркава и верских заједница под политичку контролу, већ да се створи уравнотежен механизам црквене и верске аутономије са ауторитетом који цркве и верске заједнице уживају у друштву, као и са њиховом улогом у остваривању друштвених и државних јавних интереса (Ракитић, 2017: 501).

5.1. Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији

Закон је публикован у Службеним новинама Краљевине Југославије од 24. децембра 1929. године.¹⁶ Закон уређује правни положај јеврејске заједнице у Краљевини Југославији и однос државе према овој заједници. О важности овог правног акта сведочи тренутно важећи Закон о црквама и верским заједницама у Републици Србији, који Јеврејској заједници признаје статус традиционалне верске заједнице и континуитет са правним субјективитетом стеченим на основу овог закона.¹⁷

Законом се детаљно уређује правни положај јеврејске заједнице и најважнија питања из области државно-црквеног права. У првим члановима потврђује се слобода вероисповести Јеврејима који живе у Југославији. Потврђен је ауторитет и аутономија, начин стицања покретних и непокретних добара, права и дужности унутрашњег уређења – Савеза односно Удружења јеврејских исповедних општина (чл. 2 и 3). Јеврејске вероисповедне општине и њихови савези самостално врше контролу својих прихода и расхода на основу сопствених аутономних норми, док свака вероисповедна општина има своје подручје и припаднике који на том подручју живе (чл. 4 и 5). Члановима 6, 7 и 8 потврђују се аутономне норме Јеврејске заједнице о начину унутрашње организације и устројству заједнице, као и начину одлучивања у заједници и прибављању прихода, као и потврда утврђених правила која важе за вероисповедне општине. Други део Закона односи се на имовинско-правна питања. Од члана 9 прописан је начин стицања материјалних средстава, од којих је посебно

¹⁶ Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији, *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 301-XI.

Оригинални текст о објављивању Закона из Службених новина Краљевине Југославије видети у: <https://www.jevrejskigitalnabiblioteka.rs/bitstream/handle/123456789/1743/ZakonOVerskojZajedniciJevrejaOCR.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Приступ: 21. 9. 2025).

¹⁷ Видети у: Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС* 36/06, члан 14.

специфично пружање државне помоћи савезима и удружењима. Верски објекти су ослобођени плаћања јавних дажбина, док су верховна рабинска надлештва ослобођена плаћања поштарине (чл. 10 и 11). Јеврејски верници се обавезују на плаћање свих врста приноса и дажбина у држави (чл. 12). Члановима од 13–20 дефинише се организациона и јерархијска структура јеврејске заједнице: верховни рабин и његово седиште, његове дужности и функције, начин избора новог верховног рабина, функционисање рабинских синода, права и обавезе рабина и осталих верских службеника, дисциплинске кривице и поступци и друга важна питања. Затим се чланом 21 детаљно уређује политика пружања верске образовне делатности у јавним школама, постављање вероучитеља од стране министра просвете из реда предложених кандидата од стране Савеза јеврејских општина, одређивање наставних планова и програма прописује надлежни министар уз саветовање и предлоге Савеза и Синода. Закон још потврђује државни службени језик као службени језик вероисповедних општина (чл. 23), као и верске јеврејске празнике када државни и општински службеници имају право на одмор (чл. 25). У последњим члановима Закона, јеврејске вероисповедне општине се обавезују да у року од три месеца од ступања на снагу овог закона донесу нова правила, која ће са једне стране бити сагласна сопственом аутономном праву, а са друге стране овом закону, односно световном праву (чл. 27).

5.2. Закон о Исламској верској заједници Краљевине Југославије

Закон о Исламској верској заједници Краљевине Југославије објављен је у Службеним новинама Краљевине од 7. фебруара 1930. године.¹⁸ Важност овог закона потврђена је данас, одредбом Закона о црквама и верским заједницама који признаје континуитет са правним субјективитетом стеченим на основу Закона о Исламској верској заједници Краљевине Југославије.¹⁹

Овим законом се постављају основе правног субјективитета исламској заједници на територији Краљевине, а Закон, као и остали из тог периода, представља драгоцен извор у области државно-црквеног права. Већ се у првом члану гарантује слобода вероисповести муслиманима који чине Исламску заједницу под реис–ул–улемом као верховним старешином.

¹⁸ Закон о Исламској верској заједници Краљевине Југославије, *Службене новине Краљевине Југославије* 99-Х.

Штампано издање Закона јавности је доступно је у електронској форми: <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/Zakonodavstvo%20o%20islamskoj%20verskoj%20zajednici%20Kraljevine%20Jugoslavije.pdf> (приступ: 23. 9. 2025).

¹⁹ Чл. 15 Закона о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС* 36/06.

У наставку су таксативно побројани органи Исламске верске заједнице (чл. 2). Поступак избора реис-ул-улеме и његово постављење прописано је члановима 3 и 4. Следећи чланови потврђују аутономију Исламске верске заједнице, потврђују јој статус правног лица и могућност стицања и управљања покретном и непокретном имовином (чл. 5 и 6). Затим се у наредним члановима прописује однос између исламских поглавара и државе, начин решавања имовинско-правних интереса, пружање административне помоћи заједници, ослобађање исламских верских власти и органа од плаћања поштарине и телеграфске таксе (чл. 7, 8 и 9). У случају покретања кривичног поступка против исламског верског службеника, власти се обавезују на извештавање муфтијства, док су сва лица која врше исламску верску службу овим законом ослобођена јавних послова који се противе њиховом верском позиву (чл. 10 и 11). У наставку су регулисана имовинско-правна питања, од начина стицања средстава (чл. 12), плаћања обавезних такси (чл. 13), приреза и пореза и њиховог прикупљања (чл. 14 и 15), као и ослобађање верских објеката од јавних дажбина (чл. 16). Затим су регулисана важна питања из области верског образовања. Закон дозвољава предавање исламске верске наставе и допушта исламске верске свечаности у свим државним и приватним школама. Наставне планове и програме прописује надлежни министар у сарадњи са предлозима Улема-меџлиса, који поставља и вероучитеље у школама на предлог надлежне верске власти. Члан 18 потврђује потпуну аутономију исламских верских школа и надзор који припада верској власти. Пружање духовне помоћи у државним болницама, казним и другим заводима је прописано чланом 19. У завршним одредбама дефинисан је начин доношења Устава Исламске заједнице (чл. 21, 22), где се посебно истиче законска одредба која прописује извршење предвиђене организације Исламске заједнице у року од годину дана од дана доношења овог закона, што значи обавезу ревизије Устава према поменутиим члановима у истом временском року (чл. 26).

5.3. Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о Реформованој хришћанској цркви у Краљевини Југославији

Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о Реформованој хришћанској цркви Краљевине Југославије објављен је у Службеним новинама Краљевине од 16. априла 1930. године.²⁰ Овај закон је од посебне важности за континуитет са правним субјективитетом Словачке

²⁰ Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о Реформованој хришћанској цркви Краљевине Југославије, *Службене новине Краљевине Југославије бр. 38340-95*. Штампано издање Закона доступно је у електронској форми: <https://www.uzzpro.gov.rs/doc/biblioteka/digitalna-biblioteka/18.09.2024/Zakon%20o%20evangelisticko->

евангеличке, Реформатске хришћанске и Евангеличке хришћанске цркве на територији Републике Србије, што је потврђено чланом 15 Закона о црквама и верским заједницама.

Закон у првом члану потврђује правни субјективитет словачкој и немачкој евангеличко-хришћанској цркви аугзбуршког вероисповедања (лутеранске заједнице), којима је дозвољено да образују Савез евангеличко-хришћанских цркава. Потврђен је правни субјективитет Реформованој хришћанској цркви (лутеранској заједници). Поменути хришћанским црквама је гарантована пуна слобода вероисповести која укључује слободу исповедања и слободу богослужења (чл. 2). Затим је потврђена њихова потпуна аутономија и статус правног лица (чл. 3, 4). Следећи чланови прописују аутономију у управљању приходима и расходима и начине стицања материјалних средстава (чл. 5, 6). У наредним члановима прописана је обавеза измиривања дажбина и приреза, као и начин њиховог прикупљања. (чл. 7, 8 и 9). Члан 10 ослобађа верске објекте од плаћања јавних пореза и дажбина. Црквене власти и установе ових заједница су ослобођене од плаћања поштарина и телеграфске таксе, док су посебним чланом таксативно побројани црквени празници, када државни службеници, војници и ђаци имају право на одмор (чл. 14). Затим се у наредном члану законодавна власт приписује синодима цркава на чијем челу се налази врховни духовни старешина, чији избор потврђује краљ на предлог надлежног министра (чл. 15, 16 и 17). Лица против којих се води кривични поступак не могу бити у служби цркве, а државне власти су у обавези да при покретању кривичног поступка извести надлежног верског старешину (чл. 19, 20). Члан 21 дозвољава црквама пружање стручне помоћи у државним установама. У државним и приватним школама дозвољена је верска настава. Наставни планови и програми као и избор вероучитеља су у надлежности министра, узимајући у обзир одобрење и предлоге надлежне верске власти (чл. 23). Посебно место у закону заузимају одредбе које се тичу језика, оснивања сениората, вршења богослужења на језицима већине и сл. (чл. 25, 26 и 27). Овај закон, као и остали из тог периода, обавезује верске заједнице да у року од две године од његовог ступања на снагу донесу на својим синодским заседањима аутономне изворе права – уставе, које ће уподобити са одредбама овог закона (чл. 28).

5.4. Римокатоличка црква

У временском периоду од проглашења Краљевине СХС 1918. до 1930. године не постоји закон којим се у насталој држави изнова уређује правни положај Римокатоличке цркве. Пракса Римокатоличке цркве је да закључује конкордате са појединим државама, што је у случају држава које су укључене у састав Краљевине СХС подразумевало наставак већ постојећег правног дејства и четири Конкордата затечена на територији Краљевине у облику „државних закона“, и то: Конкордат из 1885. године са Аустријском царевином, Конкордат из 1881. године за Босну и Херцеговину, Конкордат са Књажевином Црном Гором из 1886. године и последњи, настао после дугогодишњих преговора – Конкордат са Краљевином Србијом, ратификован на заседању Скупштине у Нишу 26. јула 1914. године.²¹ На основу претходног, Римокатоличкој цркви је неспоран статус признате верске организације, посебно што су припадници римокатоличке вере чинили чак 39,4% становништва нове државе (Ранковић, Аћимовић, 2023: 10).²² Тренутно важећи Закон о црквама и верским заједницама из 2006. године, Римокатоличкој цркви признаје континуитет са правним субјективитетом управо на основу Закона о конкордату између Краљевине Србије и Свете Столице.²³

Формирањем нове државе, Влада Краљевине СХС захтевала је признање код Ватикана. До потврдног одговора долази 6. новембра 1919. године, када је Света Столица признала нову државу. Доношењем Видовданског устава стекли су се услови за одлуку папе Бенедикта XV, да посебном изјавом стави ван снаге уговоре Ватикана са државама којима припада територија нове државе, а с обзиром на бројност католика, државни органи доносе одлуку о почетку преговора са Ватиканом ради закључивања новог Конкордата (Радић, 2011: 273–274). Преговори су започели 1925. године и трајали су пуних десет година. Коначно су, 25. јула 1935. године, у Риму прогласили и потписали Конкордат у име југословенске владе министар правде др Људевит Ауер, а у име Свете Столице Еуђенио Пачали, кардинал и државни секретар – будући папа Пије XII (Ракитић, 2017: 258).

Текст Конкордата у време потписивања није био јавно публикован, садржао је 38 чланова и обухватио је следећа важна питања: опште

21 Тачан назив овог акта је: Закон о конкордату између Србије и Свете Столице у Риму, *Српске новине Краљевине Србије* бр. 199/14.

22 У односу на припаднике православне вере који су чинили 46,8% популације. Припадника Исламске заједнице било је 10%, док не налазимо податке о проценту припадника Евангеличке и Реформатске хришћанске заједнице.

23 Чл. 12 Закона о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС* 36/06.

одредбе, црквене покрајине, хијерархија, клер и редовништво, имовински положај, школство и васпитање, народне мањине, брачно право, католичка акција, нунциј и завршне одредбе. Конкордатом је Римокатоличкој цркви признато пуно право на слободно и јавно вршење мисије у Краљевини, док је држава признала правну способност и сва права Римокатоличкој цркви (Novaković, 2012: 957).

6. Закључак

Видовданским уставом извршена је промена у односима између државе и цркава и верских заједница. До тада прописан модел државне религије замењен је потпуно супротним моделом строге одвојености, уз назначене гаранције једнакости и аутономије црквама и верским заједницама. Уставно-правна политика тог времена сведочи да није постојао један закон којим ће се уредити правни положај свих верских организација у Краљевини.

Законима о признатим вероисповестима регулисан је правни положај најзаступљенијих цркава и верских заједница на територији прве Југославије. Идеја регента Александра је да се адекватном законском регулативом, признатим црквама и верским заједницама гарантује правни субјективитет, који ће додатно подстаћи верске организације на напредак у правном смислу. Могуће је препознати низ заједничких елемената у донетим законима на основу којих се остваривала улога цркава и верских заједница као апсолутно аутономних и верски толерантних корпорација. То им потврђују гарантована права попут јавних овлашћења, верске бирократије, суђења о верским питањима и споровима, као и конкретним примерима сарадње између државе и цркава и верских заједница у пословима од државног значаја (пружање духовне помоћи, пастирска мисија, верска настава у државним школама и сл.).

Поред бројних заједничких елемената које ови закони имају, кључни елемент у служби развоја верских заједница и јачању верског интегритета је обавеза доношења или ревизије аутономно-правних извора, уз обавезно усаглашавање са световним прописима. Успешност престолонаследникове идеје потврђена је век касније, тако да актуелно законодавство традиционалним црквама и верским заједницама признаје континуитет са правним субјективитетом стеченим на основу закона из Краљевине СХС.

Правно-историјска анализа и пример прве Југославије потврђују да религија поседује моћ интеграције. Тамо где не постоје интегративни елементи друштво и заједница нестају. Међутим, неуспех опстанка државе Јужних Словена није у недостатку ових елемената, већ у општој

нестабилности и политичким превирањима још од прве године постојања нове државе. Прва Југославија је пример најинтензивнијих идеја друштвених, политичких, религијских и других интегративних елемената. За успех у зближавању дистанцираних верских идентитета заслужан је систем државно-црквеног права усмерен ка процесима интеграције и међусобне коалиције.

Литература

Dietrich-Beschmitt, W. (1980). *Nationalismus bei Serben und Kroaten 1830–1914: Analyse und Typologie der nationalen ideologie*. Munchen: R. Oldenbourg Verlag.

Екмечић, М. (1989). *Стварање Југославије: 1790–1918*, 2. Београд: Просвета.

Janković, D. (1963). Ženevska konferencija o stvaranju jugoslovenske zajednice 1918. godine. *Istorija XX veka – Zbornik radova V*. Beograd: Institut društvenih nauka. 225–262.

Јевтић, Д. (1988). „Видовдански и Октроисани устав од 3. IX 1931. године – сличности и разлике“. *Анали Правног факултета у Београду* 1–2/1988. 107–126.

„Jugoslovenski odbor“. (2013). Hrvatska enciklopedija [Internet izdanje]. Zagreb: Leksikografski zavod Miroslav Krleža. Dostupno na: <https://enciklopedija.hr/clanak/jugoslavenski-odbor> (Pristup: 21. 8. 2025).

Казимировић, В. (1990). *Никола Пашић и његово доба 1845–1926*. књига друга. Београд: Нова Европа.

Ledger, I. (1963). *Yugoslavia at the Paris Peace Conference, a Study in Frontierrmaking*. New Haven and London: Yale University Press.

Novaković, D. (2012). „Versko zakonodavstvo Kraljevine Jugoslavije“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 33/2. 939–965.

Новаковић, Д. (2015). Цркве и верске заједнице у уставима Србије. У: Шијаковић, Б. (Прир.). *Српска теологија у двадесетом веку: истраживачки проблеми и резултати* књига 18. Београд: Православни богословски факултет. 64–86.

Petranović, B. Zečević, M. (1985). *Jugoslavija 1918–1984, zbirka dokumenata*. Beograd: Rad.

Perović, L. (2015). Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (1918-1929) / Kraljevina Jugoslavija (1929-1941): nastanak, trajanje i kraj. *Yu historija* [Internet izdanje]. Preuzeto 27. 8. 2025.

Ракитић, Д. (2017). *Конкордат Краљевине Србије и пројекти конкордата Краљевине СХС и Краљевине Југославије – правноисторијски*

аспекти односа цркве и државе – докторска дисертација. Београд: Правни факултет.

Ранковић З. & Аћимовић М. (2023). „Догађај васпостављања Патријаршије српске у грађанској периодици“. У: Вукашиновић, В. (Прир.). *Стогодишњица васпостављања Српске Патријаршије 1920–2020*. Београд: Православни богословски факултет – Репозиторијум Православног богословског факултета. 9–26.

Радић, Р. (2011). *Живот у временима: Патријарх Гаврило (Дожих) 1881–1950*. Београд: Православни богословски факултет – Институт за теолошка истраживања.

Рашић Михајловић, К. (2016). „Указ престолонаследника принца Александра Карађорђевића о уједињавању Српске православне цркве 1920. године и васпостављање Патријаршије Српске православне цркве после Првог светског рата“. *Српска теологија данас* 27. мај 2016. Београд: Православни богословски факултет. 251–256.

Свети архијерејски синод СПЦ. (1931). „Закон и Устав Српске православне цркве“, Ниш: Штампарија „Св. цар Константин“.

Stefanović, J. (1953). *Odnosi između crkve i države*. Zagreb: Matica hrvatska.

Слијепчевић, Ђ. (1991). *Историја СПЦ II*. Београд: Бигз.

Trumbić, A. (1917). „Nekoliko reči o Krfskoj deklaraciji“. *Bulletin Jougo-slave br. 26*. 306–311.

„Traite de Saint-Germain 1919“. (1919). Pages D’Historoie – 1914–1919. Paris- Strasbourg: Librairie militaire Berger-Levrault.

Троицки, С. (1935). „Верска политика Краља Ујединитеља“. *Летопис Матице српске* 1/343, Нови Сад.

Ђоровић, В. (2011). *Историја Срба*. Београд: Невен.

Foster, S. (2016). *Corfu Declaration, in 1914–1918*. [Internet izdanje]. Preuzeto 14. 8. 2025.

Чаировић, И. (2020). „Обновљење Пећке патријаршије Српске православне цркве (1920): анализа прогласа успостављања Српске патријаршије као историјског извора о самом догађају“. *Acta Patristica* 11/23. 211–223.

Џомић, В. (2020). „Устав Српске православне цркве од 1931. године“. *Зборник радова 2020*. Косовска Митровица. 142–167.

Šišić, F. (1920). *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919*. Zagreb: Naklada „Matice hrvatske“.

Прописи

Устав Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. год. *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца* бр. 142а, Београд, 28. VI 1921.

Устав Краљевине Југославије (Октроисани устав), *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 207/XIII.

Закон о црквеним властима источно-православне цркве у Краљевини Србији, *Народна скупштина КС* бр. 36242/1890.

Закон о универзитету Краљевине Србије, *Српске новине Краљевине Србије* бр. 46/1905.

Закон о конкордату између Србије и Свете Столице у Риму, *Српске новине Краљевине Србије* бр. 199/14.

Закон о Српској православној цркви, *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 269–109/1929.

Закон о верској заједници Јевреја у Краљевини Југославији, *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 301–XI.

Закон о евангеличко-хришћанским црквама и о Реформованој хришћанској цркви Краљевине Југославије, *Службене новине Краљевине Југославије* бр. 38340–95.

Закон о Исламској верској заједници Краљевине Југославије, *Службене новине Краљевине Југославије* 99–X.

Закон о универзитетима, *Службене новине КЈ*, бр.149-LV/1930.

Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/06.

Aleksandar Vasiljević, LL.D.*

State-Church Law in the Kingdom of the Serbs, Croats, and Slovenes until 1930: Legislative acts on recognized religions

Summary

The Kingdom of the Serbs, Croats, and Slovenes, established in 1918, was a complex state encompassing diverse national, political, and religious identities. The subject matter of this legal-historical analysis is the legislative framework that opened a new chapter in the field of state-church law. The Vidovdan Constitution (1921) introduced the principle of strict separation between the state and churches and religious communities, significantly enhancing religious equality, autonomy, and mutual tolerance within the newly formed state. The legal status of recognized religious communities was regulated by subject-specific legislative acts, which guaranteed the communities' legal subjectivity and promoted their institutional development. The analysis shows that these laws included common elements that ensured uniform treatment of churches and religious communities by the state, while also confirming their autonomy and cooperation in matters of public interest. The response of religious organizations was reflected in the harmonization of their autonomous legal acts with secular regulations. Although the status of recognized churches and religious communities in the First Yugoslavia was formally established under the principle of separation from the state, their practical position was marked by numerous political and national tensions. The failure of the idea of religious integration in the First Yugoslavia resulted from political instability rather than a lack of integrative religious elements available to the state.

Key words: *Kingdom of SCS, state-church law, religious legislation, religious identities.*

* Research Associate, Institute for European Studies, Belgrade

II РАДОВИ ДОКТОРАНАДА

ГРАЂАНСКОПРАВНА ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ УСЛЕД ТЕРОРИСТИЧКИХ АКТА, ЈАВНИХ ДЕМОНСТРАЦИЈА И МАНИФЕСТАЦИЈА**

DOI: 10.5937/zgpfno-61271

UDK: 347.51:323.285

UDK: 342.5:347.4/.5

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД

Примљен: 03.09.2025.

Исправљен: 22.10.2025.

Прихваћен: 28.10.2025.

Апстракт: *Законо облигационим односима уређује грађанскоправну одговорност за штету проузроковану у условима друштвених конфликта – терористичких аката и јавних демонстрација. Истом законском нормом обухваћена је штета проузрокована током јавних манифестација. Одговорност је објективна и терети државу. Ограничена је на одређене облике штете настале смрћу, телесном повредом, уништењем или оштећењем имовине физичког лица. У раду се разматрају услови овог случаја одговорности, са посебним освртом на узрочну везу.*

Поједине државе које су биле у саставу бивше СФР Југославије познају овај случај одговорности државе, јер су након отцепљења усвојиле законе о облигационим односима на основу савезног Закона о облигационим односима из 1978. године. Поједине су напустиле такво правно решење. У упоредном праву слично уређење овог

* Асистент, докторанд, Правни факултет Универзитета у Нишу, имејл: a.bojana@prafak.ni.ac.rs, ORCID ID: 0000-0002-3919-5322

** Рад представља резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду 2021–2025. године.

** Рад је изложен на међународној научној конференцији „Право и друштвени конфликти”, одржаној на Правном факултету Универзитета у Нишу, априла 2025. године.

случаја проузроковања штете је раритет. Оштећени имају право на накнаду штете услед кривичних дела, укључујући терористичке акте. Одговорност државе постоји у погледу штете коју припадници полиције нанесу учесницима демонстрација. Правило је да за штету насталу током јавних демонстрација одговара лице које ју је проузроковало, односно појединци одговарају за штету коју нанесу другим учесницима демонстрација.

Кључне речи: *Одговорност за штету од аката политички мотивисаног насиља, одговорност државе, одговорност за ризик, дужност пажње и нечињење као узрок штете.*

1. Увод

Један од посебних случајева одговорности које Закон о облигационим односима регулише јесте одговорност државе за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација или манифестација.¹ Одговорност државе је објективна, те она одговара без обзира на то да ли су њени органи поступали како је требало. Држава одговара јер има дужност да спречи наступање ове штете (одговорност за нечињење). Одговорност обухвата материјалну и нематеријалну штету која настаје у случају смрти, телесне повреде, уништења и оштећења имовине физичког лица. Дакле, нису заштићена имовинска права правних лица. Нужан услов је да је штета настала услед терористичког акта, приликом јавних демонстрација или манифестација. Из реченог следи потреба за дефинисањем ових појмова.

Самосталне државе које су настале распадом СФР Југославије преузеле су већину савезних закона као своје, укључујући и савезни Закон о облигационим односима из 1978. године. Међутим, поједине од новонасталих држава су изоставиле или измениле одредбу о одговорности државе за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација.

У упоредном праву налазимо примере одговорности државе за штету услед насилних кривичних дела (Vukotić, 2014: 185), док поједини правни системи накнаду за штету од терористичких аката обезбеђују у систему осигурања. За штете проузроковане током јавних демонстрација и манифестација одговарају, по правилу, лица која су штету проузроковала.

¹ Видети: чл. 180 Закона о облигационим односима, *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. 1/03 – Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 18/20. У даљем тексту, ЗОО.

У раду су представљени услови одговорности државе у домаћем праву (други део), пресек стања у бившим југословенским републикама (трећи део) и примери правних решења одговорности у случају терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација у упоредном праву (четврти део). Закључак нуди оцену домаћег и упоредних решења.

2. Посебна одговорност Републике Србије

Према Уставу, надлежност Републике Србије јесте да уреди и обезбеди одбрану и безбедност својих грађана.² Посебним законима уређена је надлежност државе да се стара о јавном реду и миру, као и о сигурности грађана и њихове имовине.³ У свом јединству ови прописи уређују деловање државних органа ради обезбеђивања сигурности грађана на јавном месту и на јавним скуповима. Када држава ту дужност не испуни, наступа њена одговорност. Домаћи правни прописи уређују грађанскоправну одговорност државе за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација.

У шестом одсеку другог одељка Закона о облигационим односима, законодавац је груписао посебне случајеве одговорности за штету, који се међусобно разликују и који се не могу „без компромиса сврстати у било коју раније формирану категорију” (Karanić Mirić, 2012: 189). Одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација је први посебан случај одговорности у наведеном шестом одсеку. Са аспекта услова одговорности, а имајући у виду врсту обухваћене штете и основ одговорности, посебни случајеви одговорности су грађацијски поређани.⁴ Одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација је најстрожа у шестом одсеку. У наставку

2 Видети: чл. 97 Устава Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/06 и 115/21.

3 Закон о јавном реду и миру, *Сл. гласник РС*, бр. 6/16 и 24/18. Закон о јавном окупљању, *Сл. гласник РС*, бр. 6/16.

4 Одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација обухвата штету која настаје смрћу, телесном повредом и оштећењем или уништењем имовине, а држава одговара уколико су њени органи имали дужност (али не нужно и могућност) спречавања штете. Одговорност организатора приредби обухвата штету насталу смрћу или телесном повредом, али само услед изузетних околности које настају услед присуства већег броја људи (нпр. гибањем маса или општи неред). Одговорност због ускраћивања неопходне помоћи обухвата само штету која настаје када су живот или здравље оштећеног били угрожени, уколико је наступање штете било предвидљиво лицу које је неопходну помоћ ускратило. Додатно, суд из разлога правичности може ослободити одговорности лице које је ускратило неопходну помоћ. На крају овог низа посебних случајева одговорности следе одговорност због незакључивања уговора супротно законској обавези и одговорност због нередовног или неоправданог обустављања вршења послова од општег интереса.

размотрићемо услове овог случаја одговорности и лица која укључује, а на крају ћемо се осврнути на својеврсни парадокс њеног развоја.

Одговорност државе је објективна. Као *ratio legis* утврђења овог случаја објективне одговорности државе истиче се социјална солидарност, односно правичност (Мијачић Цветановић, 1985: 123–124; Николић, 1989: 180; Vukotić, 2014: 188).

Историјски гледано, овај случај одговорности државе није новитет који је у домаће право увео Закон о облигационим односима. Још је Душановим закоником из 1349. године, допуњеним 1354. године, била регулисана објективна одговорност државе у појединим случајевима када су њени органи пропустили да спрече штету, на пример у случају друског разбојништва (Антић, 2008: 500). Грађански законик Књажевства Србије из 1844. године није пак регулисао овај случај одговорности за штету. Након Другог светског рата, одлуке домаћих судова изражавале су став да држава треба да одговара за штету ако је била дужна да отклони опасност њеног наступања (Караникић Мирић, 2024: 631, 632). Константиновићева Скица за законик о облигацијама и уговорима није садржала посебно правило о одговорности државе. Усвојени законски текст пак јесте.

Оригинално усвојена законска норма из 1978. године истицала је одговорност друштвено-политичке заједнице чији су органи по важећим прописима били дужни да спрече штету. Нужно је било да је штета настала услед акта насиља или терора, односно јавне демонстрације или манифестације. Појам штете је обухватао штету услед телесне повреде или смрти лица. Измене закона које су уследиле 1985. године прецизирале су да је одговорно лице држава, а да појам штете обухвата и штете настале оштећењем или уништењем имовине физичког лица. Додатно је законска норма допуњена са три става: првим, који регулише изостанак права на накнаду штете за лица која су учествовала у догађајима који су довели до штете, другим, који регулише право и обавезу државе на регрес од штетника и, трећим, који регулише застарелост права на регрес.

2.1. Штета

Одговорност обухвата материјалну и нематеријалну штету која настаје у случају смрти, телесне повреде,⁵ као и уништења и оштећења имовине физичког лица. Нису заштићена имовинска права правних лица.

Штета која настаје услед смрти лица обухвата трошкове лечења, изгубљену зараду због неспособности за рад за време лечења (до смрти) и изгубљено издржавање или помоћ, као и претрпљене (и будуће) душевне

5 Поједини аутори истичу да је оправдано обухватити и штете услед оштећења здравља, имајући у виду њихово јединство са штетама насталим услед телесних повреда (Мијачић Цветановић, 1985: 119. Karanikić Mirić, 2012: 192).

болове услед смрти блиског лица.⁶ Штета која настаје услед телесне повреде обухвата трошкове лечења, изгубљену зараду због неспособности за рад за време лечења, изгубљену зараду због трајне неспособности за рад, трошкове повећаних потреба, односно трошкове настале услед уништења или смањења могућности за даље развијање и напредовање, као и претрпљене (и будуће) физичке болове, душевне болове и страх.⁷ Супружник и блиски сродници лица које је услед повреда претрпело тешки инвалидитет имају право на накнаду нематеријалне штете у виду претрпљених душевних болова.⁸ Штета услед оштећења или уништења имовине обухвата стварну штету и измаклу добит.

Законодавац је изричито уредио право физичких лица на накнаду штете настале од аката насиља и терора, јавних демонстрација и манифестација. Правна лица не могу по истом основу да истакну захтев на накнаду штете од државе за претрпљену штету у виду оштећења или уништења имовине. Међутим, правна лица имају могућност да свој захтев за накнаду штете усмере ка самом штетнику, уколико је он познат (Karanić Mirić, 2012: 192). Одговорност државе изостаје.

2.2. Узрочна веза

Овај посебан случај одговорности за штету терети државу, али је везан за специфичне догађаје услед којих је дошло до настанка штете. О којим догађајима је реч, опредељује сам наслов чл. 180 ЗОО: терористички акти, јавне демонстрације и манифестације. Уопштавајући круг ових догађаја, реч је о одговорности за штету услед аката јавног, политички мотивисаног насиља (Караникић Мирић, 2024: 631). У првом ставу, чл. 180 ЗОО упућује на „акте терора и насиља, јавне демонстрације и манифестације”, а у другом ставу регулише да право накнаде штете немају учесници у „актима терора и насиља, јавним демонстрацијама и манифестацијама које су усмерене на подривање уставног уређења”. Тиме је у другом ставу истакнут безбедносно-политички карактер ових догађаја.

Законска норма не упућује изричито на кривично дело тероризма, стога није оптерећена појмом тероризма у националним законима и међународним конвенцијама. Терористички акти у смислу овог случаја одговорности обухватају све акте насиља и терора који су усмерени против уставног уређења или безбедности државе, а зарад остваривања одређених политичких циљева, што следи из јавноправног карактера

6 Видети: чл. 193, 194, 201 и 203 ЗОО.

7 Видети: чл. 195, 200 и 203 ЗОО.

8 Видети: чл. 201 ЗОО.

самих аката. Појам обухвата сва дела припреме и извршења терористичких аката, без обзира на средство и циљ деловања (нпр. цивилно или војно ваздухопловство, поморска пловидба, нуклеарна постројења, цивилни објекти и др.) и без обзира којим су кривичним делом регулисана. То истовремено значи да није нужно да је циљ терористичког акта остварен, довољно је да су активности које представљају део терористичког акта (посматраног као целине) проузроковале штету оштећеном. Акт терора и насиља мора бити извршен, није довољан његов покушај – фактичка узрочност постоји између акта терора и насиља и штете као његове последице.

Већина теоретичара сматра да право на накнаду штете постоји само у случају аката терора и политичког насиља, те да нису обухваћене штете услед аката насиља у другим кривичним делима, и то без обзира на степен њихове опасности, на пример организовани криминал (Vukotić, 2014: 184–185). Вукотић (2014: 185) истиче да такво поимање услова примена овог законског члана ствара нежељену дискриминацију између жртава терористичких аката и жртава осталих врста кривичних дела.

Јавне демонстрације и манифестације су облици масовног изражавања расположења на јавном скупу. Док се путем демонстрација изражава незадовољство и одриче подршка неком питању, дотле се путем манифестација пружа подршка (Цигој, 1983: 679). У оба случаја реч је о масовним и јавним догађајима, који захтевају повећани степен мера безбедности. Услов повећаног степена мера безбедности проистиче из нужности ограничења одговорности државе (Vukotić, 2014: 185–186), једнако као што је у првом случају била ограничена појмом акта тероризма насупрот свим осталим кривичним делима. Није од значаја да ли је јавно окупљање било дозвољено, односно пријављено надлежним органима (Мијачић Цветановић, 1985: 120–121; Николић, 1989: 179). Ово из два разлога. Прво, постоје случајеви када пријава окупљања није нужна, а један од тих случајева тиче се спонтаних мирних окупљања као непосредне реакције на одређени догађај.⁹ Друго, услов пријаве је из очигледних разлога неспојив са терористичким актима, а одговорност за ова три догађаја је јединствено регулисана.

9 Закон о јавном окупљању регулише када је потребна пријава окупљања и када таква обавеза изостаје. Наведени пример регулисан је чл. 13, ст. 1, тач. 4 Закона о јавном окупљању, који прописује да се не пријављују спонтана мирна окупљања, без организатора, као непосредна реакција на одређени догађај након тог догађаја, која се одржавају на отвореном или у затвореном простору, ради изражавања мишљења и ставова поводом насталог догађаја. Детаљна анализа услова наведене законске норме превазилази потребе рада.

Важно је приметити ширину услова „усмерење против уставног уређења”. Устав, као највиши правни акт, утврђује не само уређење државне власти и надлежности државе и појединих државних органа већ гарантује и одређена права и слободе, поставља основ економског уређења, јавних финансија и територијалног уређења. Отуда Вукотић (2014: 187) закључује да није нужно да је акт насиља и терора усмерен директно против државног уређења или конкретног представника власти. Другим речима, обухваћен је сваки акт насиља и терора који повређује Уставом гарантована права и слободе. Караникић Мирић (2012: 198, 199) указује да усмереност терористичког акта, јавних демонстрација и манифестација ка подривању уставног поретка није услов одговорности државе према чл. 180 ЗОО, већ искључиво услов непостојања права учесника таквих догађаја на накнаду штете према чл. 180, ст. 2 ЗОО. Иста ауторка (2012: 198, 199) закључује, на основу анализиране судске праксе, да одговорност државе у смислу чл. 180, ст. 1 ЗОО постоји и за штету услед акта терора и насиља који нема за циљ подривање уставног поретка, „уколико је реч о организованој акцији насиља, која је мотивисана политичким циљевима и усмерена против државног уређења или безбедности државе”.¹⁰ Притом, циљ насилног испољавања политичког става може бити усмерен против друге државе, међународне организације или мултинационалне компаније (Караникић Мирић, 2024: 633).

У светлу претходно реченог, значајно је указати на новију судску праксу. Врховни суд је применио чл. 180 ЗОО у случају када је оштећена, приликом посете манифестацији, повређена у летњој башти кафића јер је штетник аутоматском пушком започео насумичну рафалну паљбу испаливањем 26 метака.¹¹ Суд је истакао да јесте тачно да је, у оквирима чл. 180 ЗОО, појам аката насиља ограничен усмерењем ка подривању уставног уређења јер би њихово уобичајено значење водило одговорности државе за сваку штету услед аката насиља (кривичних дела). Међутим, посебно је ценио чињеницу да је штета настала током традиционалне манифестације, која се одржава на јавном месту, у летњој башти, у присуству већег броја људи. Закључак суда био је да су надлежни органи државе били дужни да осигурају безбедност посетилаца такве манифестације. Дакле, суд је

10 „Када је материјална и нематеријална штета настала услед аката насиља и терора који су били уперени против државног система а инспирисани међунационалном нетрпељивошћу коју су државни органи били дужни да спрече, штету је дужна да накнади држава.” Пресуда Врховног суда Србије Рев 2937/2005.

11 Пресуда Врховног касационог суда Рев 4823/2020. Првостепени суд је био усвојио тужбени захтев тужиље. У поступку по жалби, другостепени суд је преиначио пресуду и одбио тужбени захтев тужиље, образлажући да држава није одговорна за штету услед аката насиља који су усмерени против појединаца, из личних побуда штетника.

изоставио услов политичке мотивисаности насиља и ценио искључиво околност настанка штете услед јавне манифестације. Стога се чини да границе одговорности државе у оквирима чл. 180 ЗОО постају „замагљене”.

Правна узрочност постоји између неиспуњења надлежности (права и обавезе) државе да одржи мир и стабилност у друштву, као и да обезбеди сигурност својих грађана, путем деловања својих органа, и настале штете. Реч је о одговорности због нечињења (Karanić Mirić, 2012: 189, 194, 196), односно пропуштања. Одговорност постоји јер је одговорно лице пропустило да спречи штетни исход, а имало је правну обавезу да то учини (Цветковић, 2020: 92, 93). Правна обавеза државе проистиче из раније наведених уставних и законских надлежности.

2.3. Разлози за искључење одговорности

Настанак штете услед догађаја какви су терористички акти, јавне демонстрације и манифестације је *prima facie* доказ изостанка остварења надлежности (обавезе) државе. Држава се не може ослободити одговорности доказујући да су њени органи поступали како је требало у датим околностима (одсуство кривице). Није потребно утврђивање које чињење државе би спречило настанак штете (Цветковић, 2020: 97) јер одговорност постоји *ipso iure*. Међутим, држава као тужена, у парници за накнаду штете може да доказује да нису испуњени услови одговорности: да штета није настала као последица терористичког акта или приликом и у вези са јавним демонстрацијама и манифестацијама (Karanić Mirić, 2012: 198).

Из реченог следи да фактичка немогућност да се спречи настанак штете није ослобађајући разлог (Karanić Mirić, 2012: 189). То нас води ка разматрању питања да ли је виша сила ослобађајући разлог. Наиме, виша сила је спољни догађај, неизвестан и непредвидљив, који се није могао избећи или отклонити.¹² Имајући у виду да није од значаја да ли је штета могла да се спречи, то следи да држава одговара и за штету од догађаја који се није могао избећи или отклонити. Међутим, одговорност државе проистиче из неиспуњења надлежности државе да одржи јавни ред и мир и да обезбеди сигурност својих грађана. То значи да држава не одговара за сваку проузроковану штету, но само онда када је штета последица аката јавног, политички мотивисаног насиља (суштина заштитне норме). Уколико је штета проузрокована каквим догађајем који је настао ван ових аката, а који је био неизвестан и непредвидљив и није се могао избећи или отклонити, одговорност изостаје. Поједини аутори посредно указују да виша сила није ослобађајући разлог, истичући да је одговорност

¹² Видети: чл. 177 ЗОО.

државе „безусловна” и да је може искључити једино кривица оштећеног (Николић, 1989: 180–181; Радишић, 2019: 304).

Овај случај објективне одговорности је пооштрен у односу на њене остале случајеве јер искључива кривица трећег лица није ослобађајући разлог (Караникић Мигић, 2012: 197). Сви наведени догађаји обухватају деловање већег броја лица, стога је наведени исход логичан.

2.4. Оштећени, штетник и одговорно лице

Право на накнаду штете има само физичко лице које је претрпело телесне повреде или чија је имовина оштећена или уништена. Додатно, статус оштећеног имају и супружници и блиски сродници повређеног (у случају тешког инвалидитета), односно усмрћеног лица.

Право на накнаду штете немају организатори, учесници, подстрекачи и помагачи у акту насиља или терора, односно у јавним демонстрацијама и манифестацијама које су усмерене на подривање уставног уређења.¹³ Набројане категорије лица немају статус оштећеног јер је реч о штетницима, односно о саучесницима у штетном догађају. Губитком права на накнаду претрпљене штете санкционише се учествовање у јавним окупљањима, али само онда када је конкретно лице прибегло насиљу (Караникић Мирић, 2024: 634).

Штетник може бити било које физичко или правно лице. Штетник може бити и друга држава или организација држава. У домаћој судској пракси издвојили су се случајеви примене овог случаја одговорности на штетне догађаје током ратова након распада СФР Југославије,¹⁴ као и штетних догађаја током бомбардовања СР Југославије 1999. године.¹⁵

¹³ Видети: чл. 180, ст. 2 ЗОО.

¹⁴ У вези са штетним догађајима током ратова деведестих година прошлог века у судској пракси раздвојиле су се две врсте одговорности државе за проузроковану штету. Прва се тичала објективне одговорности за штету од опасне ствари и опасне делатности, на основу чл. 173 и 174 ЗОО (ратна штета). Друга се тичала објективне одговорности за штету од терористичких аката, учињених у исто време, на основу чл. 180 ЗОО. У оба случаја приметно је да су статус оштећених лица имали припадници ЈНА, територијалне одбране и добровољци укључени у ЈНА или територијалну одбрану. Закључак донет на саветовању Савезног суда, Врховног војног суда, Врховног суда Србије, Врховног суда Црне Горе и Вишег привредног суда у Београду одржаног 24, 25. и 26. септембра 1996. године.

¹⁵ Услед неслагања нижестепених судова, Врховни суд заузео је правно схватање да је држава одговорна за накнаду штете припадницима војске и полиције, као и члановима породица погинулих и рањених припадника оружаних снага, у периоду ратног стања од 24. 3. до 26. 6. 1999. године. Поново, раздвојене су две врсте одговорности за штету. Прва се тичала објективне одговорности за штету од НАТО снага, на основу чл. 173 и 174 ЗОО. Друга се тичала објективне одговорности за штету од стране чланова и

Услов узрочне везе у овим случајевима проузроковања штете одузима својство штетника оним лицима која су искористила догађаје током терористичког акта да другима нанесу штету, или која су се као учесници јавних демонстрација или манифестација издвојила из тих група ради проузроковања штете лицу које се није налазило у њиховој близини (Николић, 1989: 172–173). У овим случајевима нема посебне одговорности државе, стога ни ова лица немају статус штетника у смислу ове врсте одговорности. Одвојено је питање њихов статус штетника према општим правилима одговорности за штету.

Држава је одговорно лице. Одговорност државе погодује оштећеном и олакшава његов процесни положај. Он не мора да доказује које лице је проузроковало штету (штетник најчешће остаје непознат), нити је оптерећен питањем солвентности штетника. Правнополитички разлог везивања овог случаја проузроковања штете за државу као одговорно лице лежи у, претходно истакнутој, Уставом установљеној надлежности државе да осигура безбедност својих грађана. Држава остаје одговорно лице чак и када су јавне демонстрације или манифестације имале организатора. Према закону, послове који се односе на одржавање окупљања, укључујући и послове заштите безбедности људи и имовине, обавља Министарство унутрашњих послова.¹⁶ Дакле, чак и када је познат организатор одређеног јавног окупљања, одговорност државе не изостаје.

Иако одговорно лице, држава има право и обавезу да се регресира од лица које је штету проузроковало.¹⁷ Другим речима, уколико је штетник познат, држава остаје одговорно лице за потребе обештећења оштећеног, али исплаћени износ може и мора да захтева од штетника. Право регреса застарева у року застаре потраживања накнаде штете.¹⁸ Одговорност

активиста ОВК, која је проглашена терористичком организацијом, а на основу чл. 180 ЗОО. Правно схватање заузето на седници Грађанског одељења Врховног суда Србије од 10. 12. 2001. године.

Исту заштиту нису уживали грађани који су, као цивилна лица, повређена током НАТО бомбардовања, јер њихово деловање није имало карактер терористичког акта (чл. 180 ЗОО), нити је представљало обављање опасне делатности од стране домаће државе (чл. 173 и 174 ЗОО). Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж 458/2010.

¹⁶ Видети: чл. 9 Закона о јавном окупљању.

¹⁷ Видети: чл. 180, ст. 3 ЗОО.

¹⁸ Према чл. 376 ЗОО, потраживање накнаде штете застарева у року од три године од сазнања за штету и штетника, а у сваком случају у року од пет година од када је штета настала. Међутим, уколико је штета настала извршењем кривичног дела, што је у случају терористичких аката правило, према чл. 377 ЗОО потраживање накнаде штете застарева у року одређеном за застарелост кривичног гоњења (уколико је овај рок застарелости дужи од општег рока, претходно наведеног). У судској пракси је заузет став да привилеговани рокови застарелости потраживања накнаде штете из

државе је стога примарна, а не споредна (супсидијарна), јер она остаје одговорно лице чак и када је штетник познат.

2.5. Парадокс развоја

У литератури је још раније истакнут својеврсни парадокс развоја овог посебног случаја одговорности. Прво је изменама закона из 1985. године законска одредба измењена тако да се обухвате случајеви имовинске штете коју претрпи физичко лице, а посебно је дозвољена њена ретроактивна примена на случајеве проузроковања имовинске штете током демонстрација на Косову и Метохији 1981. године (Антић, 2008: 500; Karanikić Mirić, 2012: 191, fn. 9). Потом је, почетком двехиљадитих, Врховни суд у својој пракси настојао да искључи из сфере примене ове норме случајеве штете коју су домаћи држављани претрпели на Косову и Метохији од 1999. године па надаље (Karanikić Mirić, 2012: 200, 201).

Одлуке Врховног суда у новом миленијуму садржале су образложење да је престала одговорност државе за безбедност грађана на овој територији и да државни органи нису могли да спрече настанак штете (Karanikić Mirić, 2012: 200).¹⁹ Губитком фактичке контроле над делом своје територије 1999. године престао је и суверенитет државе на том делу територије, према схватању суда, а супротно преамбули Устава и водећим јавнополитичким наративима (Karanikić Mirić, 2012: 201). Међутим, чл. 180 ЗОО јасно упућује да држава одговара за штету када су њени „органи по важећим прописима били дужни да спрече такву штету”. Изостанак поштовања Резолуције Уједињених нација бр. 1244, од стране свих актера присутних на Косову и Метохији, учинио је за српску државу немогућим да путем својих органа, упркос важећим прописима, остварује надлежност обезбеђивања јавног реда и мира на делу своје територије. Караникић Мирић (2012: 190) управо указује на ову разлику: с једне стране, постојање дужности одговорног лица да штету спречи и, с друге стране, фактичка немогућност одговорног лица да то учини. Уколико држава има дужност да штету спречи, без обзира на њене фактичке могућности, она остаје одговорно лице у смислу чл. 180 ЗОО.

чл. 377 ЗОО теку само према учиниоцу кривичног дела којим је штета проузрокована, а не и према држави која одговара за штету уместо њега. Пресуда Врховног суда Србије Рев 2409/2007.

19 Из образложења пресуде Врховног суда Србије Рев 2411/2007: „Према Кумановском споразуму, КФОР је одговоран за безбедност грађана на територији Косова и Метохије. Повлачењем Војске Југославије са ове територије, КФОР је преузео контролу над овом територијом, па тужена није у могућности да гарантује безбедност грађана на територији Косова и Метохије. Зато тужена на основу чл. 180 ЗОО не одговара за штету коју су тужиоци претрпели, јер њени органи нису могли спречити настанак штете.”

У оба примера, видљиво је да су дешавања на Косову и Метохији, делу домаће територије, утицала на развој овог посебног случаја одговорности за штету. Док је испрва примена норме проширена како би обухватила случајеве проузроковања штете на Косову и Метохији, две деценије касније судска пракса је сужавала подручје примене норме, изостављајући управо случајеве проузроковања штете на Косову и Метохији.

3. Регулисање посебног случаја одговорности у бившим републикама СФРЈ

Самосталне државе које су настале распадом СФР Југославије преузеле су савезни Закон о облигационим односима из 1978. године. Поједине од њих су изоставиле или промениле одредбу о одговорности државе за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација. Одредбу о одговорности државе задржале су Србија, Босна и Херцеговина,²⁰ Словенија,²¹ и Црна Гора.²² У домаћој литератури истиче се непотребност задржавања ове законске норме. Наиме, Вукотић (2014: 190) указује да потреба обештећења жртава терористичких аката треба да буде задовољена путевима управног поступка, из посебних републичких фондова.

Након проглашења независности, Хрватска је 1991. године у Закону о обвезним односима укинула чл. 180 ЗОО, а сви поступци за накнаду штете на основу овог члана су прекинути.²³ Тек 2003. године хрватски законодавац усвојио је посебни закон којим је регулисана одговорност државе за штету од терористичких аката и јавних демонстрација, са значајним изменама у односу на претходни облик овог института (Ву-

20 Видети: чл. 180 Zakona o obligacionim odnosima, *Sl. list RBiH*, br. 2/92, 13/93 i 13/94, i *Sl. novine FBiH*, br. 29/03 i 42/11.

21 Видети: чл. 156 Obligacijskega zakonika, *Ur. list RS*, br. 83/01, 97/07, 64/16 i 20/18.

22 Видети: чл. 187 Zakona o obligacionim odnosima, *Sl. list CG*, br. 047/08, 004/11 i 022/17.

23 Zakon o obveznim odnosima, *Na. novine*, br. 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 7/96 i 112/99. Допуна закона је учињена у виду чл. 184а и 184б, који су прописивали да се прекидају поступци утврђивања одговорности Републике Хрватске за штету насталу током Домовинског рата и за утврђивање одговорности Републике Хрватске за штету насталу у бившој СФРЈ за коју је одговарала бивша СФРЈ. Законске одредбе упућивале су да ће се поступци наставити по доношењу посебних закона. То је учињено 2003. године: Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od strane pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga za vrijeme domovinskog rata, *Na. novine*, br. 117/03; Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ, *Na. novine*, br. 117/03. Нови Закон о обвезним односима не уређује овај случај одговорности за штету, имају у виду наведено посебно законодавство. Zakon o obveznim odnosima, *Na. novine*, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/2015, 29/18, 126/21, 114/22, 156/22 i 155/23.

kovac Puvača, 2006: 268). Кратки закон од само 12 чланова регулише услове одговорности и начин остваривања накнаде штете од Државног одвјетништва, односно правобранилаштва. Појам штете је ограничен на последице смрти, телесне повреде и оштећења здравља, а висина накнаде штете је законом ограничена на 60% од укупног износа штете. Оштећенима у смислу закона сматрају се особе које су претрпеле штету услед терористичког акта или јавне демонстрације, као и особе које су штету претрпеле покушавајући да спрече штетну радњу или да пружи помоћ жртвама.²⁴ Приметно је да оштећени може бити само физичко лице. Накнада штете настале повредом имовинских права остварује се у складу са Законом о обнови. Једнако тако, у складу са одредбама овог закона, настављају се поступци прекинути на основу Закона о обвезним односима.

Северна Македонија је изменила случај одговорности државе за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација. Наиме, чл. 169 Закона о облигационим односима данас уређује да је држава одговорна за штету причињену правним и физичким лицима на територији Републике Северне Македоније, од стране лица ангажованих у међународним војним или другим организацијама са којима је Република закључила споразум.²⁵ Из реченог јасно следи да је у северномакедонском решењу услов проузроковања штете у вези са терористичким актом, јавним демонстрацијама и манифестацијама изостављен. Нужан услов је својство штетника, а не околности у којима је штета настала. Круг штетника је ограничен на лица ангажована у међународним војним или другим организацијама, које имају закључен споразум о деловању на северномакедонској територији. Притом, појам штете није ограничен, а оштећени могу бити физичка и правна лица.

4. Упоредно право

Случајеви штете од терористичких аката у упоредном праву различито су обухваћени. Са једне стране, поједини правни системи регулишу одговорност државе да накнади штету оштећенима услед насилних кривичних дела, какав пример пружа немачко право (Vukotić,

²⁴ Видети: чл. 7 Zakona o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, *Na. novine*, br. 117/03.

²⁵ Видети: чл. 169 на Законот за облигационите односи, *Сл. весник на РМ*, бр. 18/01, 4/02, 5/03, 84/08, 81/09, 161/09 и 123/13, *Сл. весник на РСМ*, бр. 215/21 и 154/23. Када је усвојен 2001. године, закон је уређивао одговорност за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација каква је била позната и у савезном Закону о облигационим односима из 1978. године (Галев, Дабовиќ-Анастасовска, 2009: 741). Каснијим изменама, законска норма је добила нову садржину.

2014: 185). Појам насилних кривичних дела тиме обухвата и терористичке акте. Поједине државе као што је Норвешка обезбеђују само накнаду штете услед смрти, повреде здравља или слободе (Gjenstø, 2019: 256). Тада, накнада штете услед повреде имовинских права остварује се од познатог штетника или у систему осигурања. Са друге стране, поједини правни системи накнаду за штету од терористичких аката обезбеђују управо у систему осигурања (на пример, Француска). Важно је имати на уму да је обухваћеност ризика терористичког акта у полиси осигурања предуслов остваривања права на накнаду.

Одговорност за штету услед јавних демонстрација и манифестација, по правилу, терети лице које је штету проузроковало. Држава одговара тек уколико је штету проузроковао државни орган (снаге полиције), прекорачењем својих надлежности. Пример таквог уређења представља Немачка.²⁶ У ранијој немачкој судској пракси је био изражен став да је сваки учесник насилних демонстрација одговоран за штету која настане током демонстрација (Reinelt, 1970). Идеја која је лежала у позадини овог става сводила се на следеће: свако ко учествује у изазивању опасности дужан је да предузме потребне мере да би отклонио опасност од других или да одустане од својих активности. Тиме је створена солидарна одговорност свих учесника насилних демонстрација. Оштећени у парничном поступку не треба да докаже ко му је штету проузроковао, него да је штета настала током демонстрација. Савезни суд Немачке такав став није подржао, већ је истакао да насилно понашање других демонстраната не може да се припише ненасилном учеснику демонстрација, чак и када он очекује насилно понашање и зна да његово присуство пружа заштиту и охрабрење путем анонимности гомиле.²⁷ Према највишој судској инстанци, учешће у демонстрацијама може да доведе до одговорности ненасилног учесника само ако постоји свесна сарадња са другима у насилним активностима, као што је навијање.

5. Закључак

Одговорност за штету од терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација у домаћем праву сноси држава. Разлог томе лежи у

26 Deutscher Bundestag. Haftung für Schäden bei angemeldeten Demonstrationen. WD 3 - 3000 - 156/17. Преузето 6. 6. 2025.

<https://www.bundestag.de/resource/blob/526434/d54ee4e2dd698c010aebd5329be26e33/WD-3-156-17-pdf.pdf>

27 Deutscher Bundestag. Haftung für Schäden bei angemeldeten Demonstrationen. WD 3 - 3000 - 156/17. Преузето 6. 6. 2025.

<https://www.bundestag.de/resource/blob/526434/d54ee4e2dd698c010aebd5329be26e33/WD-3-156-17-pdf.pdf>

потреби обезбеђивања социјалне сигурности и остваривања правичности у условима специфичних друштвених конфликта. Одговорност се везује за надлежност државе да обезбеди јавни ред и мир. Међутим, овако широко формулисан *ratio legis* одговорности државе води следећим питањима: Зашто иста заштита није пружена у случајевима насилних кривичних дела истог (или мањег) степена опасности, а не само у случају терористичких аката? Зашто иста заштита није пружена и правним лицима као оштећенима? У наведеном се огледају недостаци овог случаја одговорности за штету.

У упоредном праву одговорност за штету од терористичких аката је различито регулисана. Поједини правни системи регулишу одговорност државе да накнади штету оштећенима услед насилних кривичних дела (на пример, Немачка, Норвешка). Кривична дела могу бити усмерена и против појединачца, док акти терора и насиља у домаћем праву захтевају политичко усмерење против државног уређења. Поједини правни системи овај вид накнаде обезбеђују у систему осигурања (на пример, Француска). Нужно је да је полиса осигураног лица обухватила и ризик терористичког акта, док у домаћем праву право на накнаду постоји на основу закона.

Одговорност за штету током јавних демонстрација и манифестација у упоредном праву терети лице које је штету проузроковало. Оштећени тужбу за накнаду штете треба да усмери против конкретног лица које му је штету проузроковало. Држава одговара једино када су њени органи чињењем проузроковали штету.

Наведени примери показују колико се разликују одговори правних система на питање одговорности за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација. Решење домаћег ЗОО пружа најширу заштиту јер нуди сигурног дужника – државу.

Литература

Антић, О. (2008). *Облигационо право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник.

Bukovac Puvača, M. (2006). *Odgovornost Republike Hrvatske za štetu prouzročenu terorističkim aktom. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*. 1. 267–306.

Vukotić M. (2014). The Liability of the State for damage caused by terrorist acts and during public demonstrations and manifestations under Article 180 of the Serbian Obligations Act. In: Grochola, G., Górski, K. and J. Pokoj (red.). *De iure publico*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. 181–191.

Галев, Г. Дабовић-Анастасовска, Ј. (2009). *Облигационо право*. Скопје: ЦЕППЕ.

Gjenstø, H. (2019). Compensation for victims of violent crimes in Norway. In: *Zbornik radova sa XXII međunarodnog naučnog skupa „Prouzrokovanje štete, naknada štete i osiguranje”*. Beograd, Valjevo: Institut za uporedno право, Udruženje za odštetno право, Pravosudna akademija. 255–260.

Grochola, G., Górski, K. and J. Pokoj (red.). *De iure publico*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego. 181–191.

Караникић Мирић, М. (2024). *Облигационо право*. Београд: Службени гласник.

Karanikić Mirić, M. (2012). Odgovornost države za štetu usled terorističkih akata, javnih demonstracija ili manifestacija. U: Ignjatović Đ. (ur.). *Kaznena reakcija u Srbiji*. II. 188–203.

Мијачић Цветановић, М. (1985). Одговорност друштвено-политичке заједнице за штету насталу услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 25. 115–127.

Николић, Ђ. (1989). Посебна одговорност за штету од терористичких аката. *Правни живот*. 1(39). 171–182.

Радишић, Ј. (2019). *Облигационо право*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Reinelt, E. (1970). Zivilrechtliche Haftung für Demonstrationsschäden. *Neue Juristische Wochenschrift*. (19). [Electronic version]. Преузето 6. 6. 2025. https://www.bghanwalt.de/veroeffentlichungen/vo_r4_c.htm

Цветковић, М. (2020). *Узрочна веза у одштетном праву*. Ниш: Правни факултет Универзитета у Нишу.

Цигој, С. (1983). Члан 180. У: Благојевић, Б. и Круљ, В. (уред.). *Коментар Закона о облигационим односима*. Београд: Савремена администрација. 678–679.

Правни прописи

Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*. Бр. 98. 2006. Бр. 115. 2021.

Закон о јавном реду и миру. *Службени гласник РС*. Бр. 6. 2016. Бр. 24. 2018.

Закон о јавном окупљању. *Службени гласник РС*. Бр. 6. 2016.

Закон о облигационим односима. *Службени лист СФРЈ*. Бр. 29. 1978. Бр. 39. 1985. Бр. 45. 1989. Бр. 57. 1989. *Службени лист СРЈ*. Бр. 31. 1993. *Службени лист СЦГ*. Бр. 1. 2003. *Службени гласник РС*. Бр. 18. 2020.

Закон о облигационим односима. *Службени лист СГ*. Бр. 047. 2008. Бр. 004. 2011. Бр. 022. 2017.

Zakon o obligacionim odnosima. *Službeni list R BiH*. Br. 2. 1992. Br. 13. 1993. Br. 13. 1994. *Službene novine FBiH*. Br. 29. 2003. Br. 42. 2011.

Zakon o obveznim odnosima. *Narodne novine*. Br. 53. 1991. Br. 73. 1991. Br. 111. 1993. Br. 3. 1994. Br. 7. 1996. Br. 112. 1999.

Zakon o obveznim odnosima. *Narodne novine*. Br. 35. 2005. Br. 41. 2008. Br. 125. 2011. Br. 78. 2015. Br. 29. 2018. Br. 126. 2021. Br. 114. 2022. Br. 156. 2022. Br. 155. 2023.

Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija. *Narodne novine*. Br. 117. 2003.

Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu nastalu u bivšoj SFRJ za koju je odgovarala bivša SFRJ. *Narodne novine*. Br. 117. 2003.

Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od strane pripadnika hrvatskih oružanih i redarstvenih snaga za vrijeme domovinskog rata. *Narodne novine*. Br. 117. 2003.

Законот за облигационите односи. *Службен весник на РМ*. Бр. 18. 2001. Бр. 4. 2002. Бр. 5. 2003. Бр. 84. 2008. Бр. 81. 2009. Бр. 161. 2009. Бр. 123. 2013. *Службен весник на РСМ*. Бр. 215. 2021. Бр. 154. 2023.

Obligacijski zakonik. *Uradni list RS*. Br. 83. 2001. Br. 97. 2007. Br. 64. 2016. Br. 20. 2018.

Deutscher Bundestag. Haftung für Schäden bei angemeldeten Demonstrationen. WD 3 - 3000 - 156/17. [Electronic version]. Преузето 6. 6. 2025. <https://www.bundestag.de/resource/blob/526434/d54ee4e2dd698c010aebd-5329be26e33/WD-3-156-17-pdf.pdf>

Судска пракса

Извор: Paragraf Lex, база прописа и судске праксе.

Пресуда Апелационог суда у Крагујевцу Гж 458/2010 од 16. 3. 2010. године.

Пресуда Врховног касационог суда Рев 4823/2020 од 3. 2. 2021. године.

Пресуда Врховног суда Србије Рев 2409/2007 од 28. 11. 2007. године.

Пресуда Врховног суда Србије Рев 2411/2007 од 20. 2. 2008. године.

Пресуда Врховног суда Србије Рев 2937/2005 од 13. 4. 2006. године.

Закључак донет на саветовању Савезног суда, Врховног војног суда, Врховног суда Србије, Врховног суда Црне Горе и Вишег привредног суда у Београду одржаног 24, 25. и 26. септембра 1996. године.

Правно схватање заузето на седници Грађанског одељења Врховног суда Србије од 10. 12. 2001. године.

Civil liability for damage arising from terrorist attacks, public protests and events

Bojana Arsenijević, LL.M.*

Civil liability for damage arising from terrorist attacks, public protests and public events

Summary

The Civil Obligations Act (COA) regulates one of the special cases of liability for damage inflicted during social conflicts, such as terrorist attacks, public protests, and public events. In such cases, civil liability rests with the state, which is obliged to ensure public peace and order. and protect citizens' property and safety. The state has strict (objective, no-fault) liability, which is restricted to damage resulting from death, physical harm, or destruction of property of a natural person. Property rights of legal entities are not protected within this case of liability. An activity of a third party is not the ground for exemption.

The evolution of liability for damage arising in such case is somewhat paradoxical. First, due to the 1981 riots in Kosovo and Metohija, the lawmaker retroactively extended the legal norm to cover situations involving damage to private property. Second, the application of the legal norm envisaged in the COA was restricted in court practice to exclude cases of damage arising from terrorist attacks in Kosovo and Metohija from 1999 onwards. Many states that were part of the former SFR Yugoslavia embraced the former federal Civil Obligations Act (1978). However, only Bosnia and Herzegovina, Slovenia, and Montenegro have rules governing this case of state liability. North Macedonia and Croatia have their own rules that do not correspond to the Serbian ones.

In comparative law, such regulation of state liability is uncommon. In most cases, the victim of a crime, including terrorism, is entitled to compensation from the offender (tortfeasor) rather than the state government. Similarly, the damage caused during public protests also falls within the liability of the tortfeasor rather than the state. Yet, the state may be held liable for harm caused by police officers to participants in public protests.

The paper discusses the requirements for establishing strict liability of the state in Serbian law, the legal grounds for exemption, and the historical development of this legal institute. The paper also provides a comparative law analysis, encompassing the legal systems that used to be part of the former SFR Yugoslavia, and some European legal systems.

Key words: *liability for damage caused by politically motivated violence, state liability. liability for risk, duty of care, liability for omission (non-performance).*

* PhD Student, Faculty of Law, University of Niš

СПИСАК РЕЦЕНЗЕНАТА ЗА 2025. ГОДИНУ

1. Др Гордана Илић Попов, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду;
2. Др Зоран Мирковић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду;
3. Др Драган Вујисић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
4. Др Зоран Деврња, редовни професор, Православни богословски факултет Универзитета у Београду;
5. Др Марија Караникић Мирић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду;
6. Др Предраг Димитријевић, редовни професор, Департман за правне науке, Државни универзитет у Новом Пазару;
7. Др Слободан Орловић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
8. Др Нина Планојевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
9. Др Драгица Живојиновић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
10. Др Јелена Видић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
11. Др Јелена Вучковић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
12. Др Горан Милошевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
13. Др Зоран Јовановић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
14. Др Олга Јовић Прлаиновић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици;
15. Др Јасмина Лабудовић Станковић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
16. Др Стефан Шокињов, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
17. Др Мирјана Радовић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Београду;
18. Др Соња Лучић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;

19. Др Славиша Недељковић, редовни професор, Филозофски факултет Универзитета у Нишу;
20. Др Љубица Николић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
21. Др Мирослав Лазић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
22. Др Миомира Костић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
23. Др Ирена Пејић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
24. Др Наташа Стојановић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
25. Др Саша Кнежевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
26. Др Срђан Голубовић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
27. Др Небојша Ранђеловић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
28. Др Милена Јовановић Zattila, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
29. Др Предраг Цветковић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
30. Др Горан Обрадовић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
31. Др Небојша Раичевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
32. Др Дејан Вучетић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
33. Др Маја Настић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
34. Др Александар Мојашевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
35. Др Александар Ђорђевић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
36. Др Душица Миладиновић Стефановић, редовни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
37. Др Вељко Влашковић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
38. Др Далибор Ђукић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду;

39. Др Милан Рапајић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
40. Др Свјетлана Ивановић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву;
41. Др Нина Кршљанин, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Београду;
42. Др Михајло Цветковић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
43. Др Милош Прица, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
44. Др Милица Вучковић, ванредни професор, Правни факултет Универзитета у Нишу;
45. Др Наташа Рајић, доцент, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
46. Др Сандра Самарцић, доцент, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
47. Др Лидија Живковић, доцент, Правни факултет Универзитета у Београду;
48. Др Ивана Симоновић, доцент, Правни факултет Универзитета у Нишу;
49. Др Александар Антић, доцент, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу;
50. Др Марија Драгићевић Ђорђевић, доцент, Правни факултет Универзитета у Нишу.

ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ (M51)

УПУТСТВО АУТОРИМА

Опште напомене	Рукопис рада компјутерски обрадити коришћењем програма Word , у фонту Times New Roman ћирилица (Serbian-Cyrillic), (осим оригиналних латиничних навода), величина фонта 12 pt , размак између редова 1,5. Формат странице треба да буде А4.
Обим рада	Један ауторски табак - рад не треба да има више од 40.000 карактера, односно 6.000 карактера када се ради о приказима, укључујући размаке.
Језик и писмо	Језици на којима се могу објављивати радови су српски, енглески, руски, француски и немачки.
Наслов рада	Наслов рада куцати величином фонта 14 pt, bold , Times New Roman Наслов рада приложити и на енглеском језику.
Аутор(и)	Не уносити име(на) аутора у текст рада да би се обезбедила анонимност рецензирања. Подаци о аутору(има) биће доступни редакцији преко Асистент програма.
Подаци о пројекту или програму*	На дну прве странице текста, треба навести у фусноти следеће: Назив и број пројекта, назив програма, назив институције која финансира пројекат.
Подаци о усменом саопштењу рада*	Ако је рад био изложен на научном скупу у виду усменог саопштења под истим или сличним називом, податак о томе треба навести у оквиру посебне напомене на дну прве стране текста (фуснота).
Апстракт	Апстракт садржи 100-250 речи.
Кључне речи	Не више од 10 кључних речи на српском и енглеском језику (Key words).
Напомена о анонимности	У тексту се не смеју користити изрази који упућују или откривају идентитет аутора (нпр. „о томе видети у нашем раду...“ или „...мој рад под називом ...“ и слично). Неопходно је избрисати из самог документа било коју персоналну информацију/име које упућује на аутора. Могу се приложити документи у чијем опису као и тексту нема персоналних информација.
Структура текста	1. Увод 2. Поднаслов 1 2.1. Поднаслов 2 2.1.1. Поднаслов 3 3. Поднаслов 2 4. Закључак Наслови и поднаслови пишу се фонтом 12 pt, bold.

Литература (<i>References</i>)	Пише се након текста, као посебна секција. Поређати све јединице азбучним редом по презимену аутора, а код истог аутора, по години издавања (од најновије до најстарије). Молимо ауторе да искључе команду numbering, тј. без бројева испред. (Погледати табелу на крају упутства).
Резиме (<i>Summary</i>)	Пише се на крају текста после Литературе, дужине до 2 000 карактера (укључујући размаке), на српском и енглеском језику.
Табеле, графикони, слике	Табеле урадити у Wordu или Excelu. Фотографије, графиконе или слике доставити у формату .jpg.
Ауторска права	Аутори радова потписују сагласност за пренос ауторских права. Изјаву преузети овде .
Достава радова	Радови се предају путем онлајн система за електронско уређивање АСИСТЕНТ, https://asecstant.ceon.rs/index.php/zrpf/index ПРИЛИКОМ ПРЕДАЈЕ РУКОПИСА ПОТРЕБНО ЈЕ ДА АУТОРИ ПОПУНЕ СВЕ ПОДАТКЕ О СЕБИ У РУБРИЦИ «МЕТАПОДАЦИ» (АФИЛИЈАЦИЈА, ЗВАЊЕ, СТАТУС, ORCID број, ИНСТИТУЦИЈА, ГРАД, ДРЖАВА), КАО И КЉУЧНЕ РЕЧИ ЗА РУКОПИС.

* Ови подаци уносе се само у случају да рад испуњава наведене услове (пројекат или саопштење)

УПУТСТВО ЗА ЦИТИРАЊЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Навођење цитата треба урадити у тексту, као што је наведено у упутству. Фус ноте користити само када је неопходно пружити додатно објашњење или пропратни коментар, као и у случају позивања на нормативни акт, службена гласила и одлуке судова.

Цитати и позиви на литературу у тексту и листа библиографских јединица на крају текста морају се у потпуности слагати. Сваки цитат из текста и позив на литературу мора да се нађе на листи библиографских јединица, односно, свака библиографска јединица наведена у литератури мора да се нађе у тексту. Позив на библиографске јединице наводи се у оригиналном писму, без превођења.

Врста рада	Референце – литература	Цитирање у тексту
Књига, 1 аутор	Келзен, Х. (2010). Општа теорија права и државе. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.	(Келзен, 2010: 56)
Књига, Више аутора	Dimitrijević, V. Popović, D. Papić, T. Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.	<u>Прво цитирање у тексту:</u> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <u>Наредно цитирање у тексту:</u> (Dimitrijević et al. 2007: 200)
Колективно ауторство	<i>Oxford Essential World Atlas</i> . (1996). 3.ed. Oxford: Oxford University Press.	(Oxford, 1996: 245)
Рад или део књиге која има приређивача	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U Pavlović, V. i Orlović, S. (Priř.). <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> . Beograd: Konrad Adenauer Stiftung. 279-289.	(Nolte, 2007: 280)
Чланак у часопису	Марковић, Р. (2006). Устав Републике Србије из 2006 – критички поглед. <i>Анали Правног факултета у Београду</i> . 2(LIV). 5-46	(Марковић, 2006: 36)
Енциклопедија	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> . Vol. 2. Tokyo: Kodansha. 1-3.	(Pittau, 1983: 3)

Институција као аутор	Републички завод за статистику. (2011). Месечни статистички билтен. Бр. 11.	(Републички завод за статистику, 2011)
Прописи	Закон о основама система васпитања и образовања. Службени гласник РС. Бр. 62. 2004.	<u>Фус нота:</u> Чл. 12. Закона о основама система васпитања и образовања, Сл. гласник РС, 62/04
Судске одлуке	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 или <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 или Одлука Уставног суда IY-197/2002. Службени гласник РС. Бр. 57. 2003.	Фус нота: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] или Одлука Уставног суда IY-197/2002
Електронски извори	Wallace, A.R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Преузето 15.11.2005. http://www.gutenberg.org/etext/2530 или European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	<u>Навођење у тексту:</u> (Wallace, 2001) <u>Фус нота:</u> European Commission for Democracy through Law. <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> . Преузето 24.5.2007. http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

ZBORNİK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU (M51)

UPUTSTVO AUTORIMA

Opšte napomene	Rukopis rada kompjuterski obraditi korišćenjem programa <i>Word</i> , u fontu Times New Roman ćirilica (Serbian-Cyrillic), (osim originalnih latinićnih navoda), velićina fonta 12 pt , razmak između redova 1,5. Format stranice treba da bude A4 .
Obim rada	Jedan autorski tabak - rad ne treba da ima više od 40.000 karaktera , odnosno 6.000 karaktera kada se radi o prikazima, uključujući razmake.
Jezik i pismo	Jezici na kojima se mogu objavljivati radovi su srpski, engleski, ruski, francuski i nemaćki.
Naslov rada	Naslov rada kucati velićinom fonta 14 pt, bold , Times New Roman Naslov rada priložit i na engleskom jeziku.
Autor(i)	Ne unositi ime(na) autorau tekst rada da bi se obezbedila anonimnost recenziranja. Podaci o autoru(ima) biće dostupni redakciji preko Asistent programa.
Podaci o projektu ili programu*	Na dnu prve stranice teksta, treba navesti u fusnoti sledeće: Naziv i broj projekta, naziv programa, naziv institucije koja finansira projakat.
Podaci o usmenom saopštenju rada*	Ako je rad bio izložen na naućnom skupu u vidu usmenog saopštenja pod istim ili slićnim nazivom, podatak o tome treba navesti u okviru posebne napomene na dnu prve strane teksta (fusnota).
Apstrakt	Apstrakt sadrži 100-250 reći.
Ključne reći	Ne više od 10 ključnih reći na srpskom i engleskom jeziku (Key words).
Napomena o anonimnosti	U tekstu se ne smeju koristiti izrazi koji upućuju ili otkrivaju identitet autora (npr. „o tome videti u našem radu...“ ili „...moj rad pod nazivom ...“ i slićno). Neophodno je izbrisati iz samog dokumenta bilo koju personalnu informaciju/ime koje upućuje na autora. Mogu se priložit dokumenti u ćijem opisu kao i tekstu nema personalnih informacija.
Struktura teksta	1. Uvod 2. Podnaslov 1 2.1. Podnaslov 2 2.1.1. Podnaslov 3 3. Podnaslov 2 4. Zaključak Naslovi i podnaslovi pišu se fontom 12 pt, bold.

Literatura (<i>References</i>)	Piše se nakon teksta, kao posebna sekcija. Poredati sve jedinice azbučnim redom po prezimenu autora, a kod istog autora, po godini izdavanja (od najnovije do najstarije). Molimo autore da isključe komandu numbering, tj. bez brojeva ispred. (Pogledati tabelu na kraju uputstva).
Rezime (<i>Summary</i>)	Piše se na kraju teksta posle Literature, dužine do 2 000 karaktera (uključujući razmake), na srpskom i engleskom jeziku.
Tabele, grafikoni, slike	Tabele uraditi u Wordu ili Excelu. Fotografije, grafikone ili slike dostaviti u formatu .jpg.
Autorska prava	Autori radova potpisuju saglasnost za prenos autorskih prava. Izjavu preuzeti ovde .
Dostava radova	Radovi se predaju putem onlajn sistema za elektronsko uređivanje ASISTENT, https://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpf/index PRILIKOM PREDAJE RUKOPISA POTREBNO JE DA AUTORI POPUNE SVE PODATKE O SEBI U RUBRICI "META-PODACI" (AFILIJACIJA, ZVANJE, STATUS, ORCID broj, INSTITUCIJA, GRAD, DRŽAVA), KAO I KLJUČNE REČI ZA RUKOPIS.

* Ovi podaci unose se samo u slučaju da rad ispunjava navedene uslove (projekat ili saopštenje)

UPUTSTVO ZA CITIRANJE LITERATURE

Navođenje citata treba uraditi u tekstu, kao što je navedeno u uputstvu. Fus note koristiti samo kada je neophodno pružiti dodatno objašnjenje ili propratni komentar, kao i u slučaju pozivanja na normativni akt, službena glasila i odluke sudova.

Citati i pozivi na literaturu u tekstu i lista bibliografskih jedinica na kraju teksta moraju se u potpunosti slagati. Svaki citat iz teksta i poziv na literaturu mora da se nađe na listi bibliografskih jedinica, odnosno, svaka bibliografska jedinica navedena u literaturi mora da se nađe u tekstu. Poziv na bibliografske jedinice navodi se u originalnom pismu, bez prevođenja.

Vrsta rada	Reference – literatura	Citiranje u tekstu
Knjiga, 1 autor	Kelzen, H. (2010). <i>Opšta teorija prava i države</i> . Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu	(Kelzen, 2010: 56)
Knjiga, Više autora	Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., Petrović, V. (2007). <i>Međunarodno pravo ljudskih prava</i> . Beograd: Beogradski centar za ljudska prava	<u>Prvo citiranje u tekstu:</u> (Dimitrijević, Popović, Papić, Petrović, 2007: 128) <u>Naredno citiranje u tekstu:</u> (Dimitrijević et al., 2007: 200)
Kolektivno autorstvo	<i>Oxford essential world atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
Rad ili deo knjige koja ima priređivača	Nolte, K. (2007). Zadaci i način rada nemačkog Bundestaga. U V.Pavlović i S.Orlović (Prir.), <i>Dileme i izazovi parlamentarizma</i> (str. 279-289). Beograd: Konrad Adenauer Stiftung	(Nolte, 2007: 280)
Članak u časopisu	Marković, R. (2006). Ustav Republike Srbije iz 2006 – kritički pogled. <i>Anali Pravnog fakulteta u Beogradu</i> . 2(LIV). 5-46	(Marković, 2006: 36)
Enciklopedija	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)
Institucija kao autor	Republički zavod za statistiku. <i>Mesečni statistički bilten</i> . Br. 11 (2011)	(Republički zavod za statistiku, 2011)

Propisi	Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja. <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 62 (2004)	Fusnota: Cl. 12. Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja, <i>Sl. glasnik RS</i> , 62/04
Sudske odluke	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905 ili <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10 ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002, <i>Službeni glasnik RS</i> . Br. 57 (2003)	Fusnota: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ili Odluka Ustavnog suda IU-197/2002
Elektronski izvori	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15, November 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 ili European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	Navodenien tekstu: (Wallace, 2001) Fusnota: European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24, May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

Collection of Papers, Faculty of Law, Niš (M51)

GUIDELINES FOR AUTHORS

General notes	The paper shall be processed in <i>MS Word (doc.)</i> format: paper size A4; font <i>Times New Roman (Serbian-Cyrillic)</i> , except for papers originally written in <i>Latin</i> script; font size 12 pt; line spacing 1,5.
Paper length	The paper shall not exceed 16 pages. An article shall not exceed 40.000 characters (including spaces). A review shall not exceed 6.000 characters (including spaces).
Language and script	Papers may be written in Serbian, English, Russian, French and German.
Paper Title	The paper title shall be formatted in font <i>Times New Roman</i> , font size 14 pt, bold . The title shall be submitted in English as well.
Author(s)	In order to ensure the author's anonymity and preclude bias in the double-blind peer review process, the author's name and surname should not be included in the article submitted for review. The data about the author(s) will be available to the Editorial staff via the Assistant program.
Data on the project or program*(optional)	In the footnote at the bottom of the first page of the text shall include: the project/program title and the project number, the project title, the name of the institution financially supporting the project.
Data on the oral presentation of the paper*(optional)	In case the paper has already been presented under the same or similar title in the form of a report at a prior scientific conference, authors are obliged to enter a relevant notification in a separate footnote at the bottom of the first page of the paper.
Abstract	The abstract shall comprise 100 - 250 words at the most
Key words	The list of key words following the abstract shall not exceed 10 key words. The key words shall be submitted in both Serbian and English.
Note on author's identity (anonymity)	In order to ensure the author's anonymity, the text of the submitted article should not include phrases that refer to or reveal the author's identity (e.g. "for more information, see our paper on..." or "my paper titled...", and alike). The authors of the document must delete their names from the text, with "Author" and year used in the references and footnotes, instead of the authors' name, article title, etc. Also, author identification should also be removed from the properties for the file.

Text structure	1. Introduction 2. Chapter 1 2.1. Section 2 2.1.1. Subsection 3 3. Chapter 2 4. Conclusion All headings (Chapters) and subheadings (Sections and Subsections) shall be in <i>Times New Roman</i>, font 12 pt, bold.
References	At the end of the submitted text, the author(s) shall provide a list of References. All entries shall be listed in alphabetical order by author's surname, and each entry shall include the source and the year of publication. When referring to the same author, include the year of publication (from the most recently dated backwards). Please, see the table at the end of the <i>Guidelines for Authors.</i>
Summary	The summary shall be included at the end of the text, after the References. The summary shall not exceed 2.000 characters (including spaces) and it shall be submitted in both Serbian and English.
Tables, graphs, figures	Tables shall be prepared in <i>MS Word</i> or in <i>Excell</i>. Photos, graphs or figures shall be in jpg. format.
Copyright	The authors are obliged to sign a written consent on the transfer of copyright. The Author's Statement may be downloaded here.
Paper submission	The articles are to be submitted via online editorial management system ACICTEHT, http://aseestant.ceon.rs/index.php/zrpfm/index WHEN SUBMITTING THE MANUSCRIPT, AUTHORS ARE REQUIRED TO FILL IN ALL THEIR INFORMATION IN THE "METADATA" SECTION (AFFILIATION, TITLE, STATUS, ORCID ID, INSTITUTION, CITY, COUNTRY), AS WELL AS KEYWORDS FOR THE MANUSCRIPT.

* The data shall be included only if the paper is subject to such circumstances.

CITATION GUIDELINES

The citations should be included in the text, in line with the guidelines provided below. Footnotes shall be used only for additional explanation or commentary and for referring to the specific normative act, official journals, and court decisions.

In-text citations and reference entries shall fully comply with the list of bibliographic units in the References, provided at the end of the paper. Each in-text citation and reference entry shall be clearly cross-referenced in the list of bibliographic units and, vice versa, each bibliographic unit shall be entered in the text of the submitted paper. The referential sources shall be cited in the language and script of the original work (without providing an English translation).

Type of work	References	In-text citation
Book (a single author)	Jones, C. P. (1994). <i>Investments: Analysis and Management</i> . New York: John Wiley & Sons. Ltd.	(Jones, 1994: 123)
Book (a number of authors)	Osterrieder, H., Bahloul, H., Wright, G., Shafner, K., Mozur, M. (2006). <i>Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners</i> . Bratislava: UNDP	First in-text citation: (Osterrieder, Bahloul, Wright, Shafner, Mozur, 2006: 31) A subsequent in-text citation: (Osterrieder et al., 2006: 45)
Joint authorship (a group of authors)	<i>Oxford Essential World Atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press	(Oxford, 1996: 245)
An article or a chapter in a book with an editor	Scot, C., del Busto, E. (2009). Chemical and Surgical Castration. In Wright, R. G. (ed.), <i>Sex Offender Laws, Failed Policies and New Directions</i> (pp. 291-338). New York: Springer	(Scot, del Busto, 2009: 295)
Journal article	Sandler, J. C., Freeman, N. J. (2007). Tipology of Female Sex Offenders: A Test of Vandiver and Kercher. <i>Sex Abuse</i> . 19 (2). 73-89	(Sandler, Freeman, 2007: 79)
Encyclopedia	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha Encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha	(Pittau, 1983: 3)

Institution (as an author)	Statistical Office of the Republic of Serbia, <i>Monthly statistical bulletin</i> , No. 11 (2011)	(Statistical Office RS, 2011)
Legal documents and regulations	Education Act, Official Gazette RS, No. 62 (2004)	Footnote: Article 12. Education Act, Official Gazette RS, 62/04
Court decisions	Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] ECR II-2905; or <i>Omojudi v UK</i> (2010) 51 EHRR 10; or Constitutional Court decision IV-197/2002, <i>Official Gazette RS</i> , No. 57 (2003)	Footnote: Case T-344/99 <i>Arne Mathisen AS v Council</i> [2002] or Constitutional Court decision IV-197/2002
Online sources	Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved 15 November 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 ; or European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp	In-text citation: (Wallace, 2001) Footnote: European Commission for Democracy through Law, <i>Opinion on the Constitution of Serbia</i> , Retrieved 24 May 2007, from http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)004-e.asp

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34

ЗБОРНИК радова Правног факултета у Нишу = Collection
of papers Faculty of Law, Niš / главни и одговорни уредник Марина
Димитријевић. - 1974- . - Ниш : Правни факултет Универзитета у
Нишу, 1974- (Ниш : Атлантис).

Три пута годишње. - Текст на срп. и енгл. језику. - Је наставак:
Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu = ISSN 2217-2467. -
Drugo izdanje na drugom medijumu: Zbornik radova Pravnog
fakulteta u Nišu (Online) = ISSN 2560-3116
ISSN 0350-8501 = Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu
COBISS.SR-ID 12417794