

Г Л А С Н И К

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ
ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXXVI

Нови Сад, јануар 2014

Књига 74

Број 1

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

Александар Матковић

Уставне слободе и права грађана у
амбијенту тоталитарних режима / 3

Жељко Мирков

Начело *in dubio pro reo* као обележје
правичног кривичног поступка / 24

РАСПРАВЕ

Др Мартин Викел

Стивен Р. Шел

Др Душан Николић

Прибављање грађевинских дозвола
у Немачкој, САД и Србији / 35

ПРИКАЗИ

Александар Петров

Др Драгослав Словић:
Судски и њравни докази / 63

IN MEMORIAM

Др Момчило Грубач

Љубомир Тадић као правни писац
и професор права / 67

САОПШТЕЊА

Са седнице Управног одбора Адвокатске коморе Војводине / 71



Указом Председништва СФРЈ бр. 64 од 12. јула 1988,
поводом 60-годишњице излажења,
„ГЛАСНИК” Адвокатске коморе Војводине
о д л и к о в а н ј е
Орденом заслуга за народ са сребрном звездом.

CONTENTS

ARTICLES

- Aleksandar Matkovic** Constitutional Rights and Freedoms in the
Totalitarian Regime Environment / 3
- Zeljko Mirkov** The Principle Known as “In Dubio Pro
Reo” Featuring as an Element of Fair
Criminal Proceedings / 24

DISCUSSIONS

- Martin Wickel Ph. D.**
Steven R. Schell
Dusan Nikolic Ph. D. Acquiring Construction Licenses in
Germany, USA and Serbia / 35

REVIEWS

- Aleksandar Petrov** Dragoslav Slovic Ph. D.: *Court and Other
Evidence* / 35

IN MEMORIAM

- Momcilo Grubac Ph. D.** Ljubomir Tadic as a legal author and law
professor / 67

NOTICES

- From the meeting of Vojvodina Bar Association Board of Directors / 71

АДВОКАТСКА КОМОРА ВОЈВОДИНЕ



Основана 1921. у Новом Саду

ГЛАСНИК
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

Покренут 1. јуна 1928.

Главни и одговорни уредници

Др Косџа Мајински (1928–1932), др Никола Николић (1933–1936), др Василије Сџанковић (1936), др Славко М. Ђурић (1937), Владимир К. Хаџи (1937–1941), Милорад Бојић (1952–1972), Сава Савић (1973–1987), Мирослав Здјелар (1987–1994), др Слободан Бељански (1994–2004)

Уређивачки одбор

Др ЈАНКО КУБИЊЕЦ

главни и одговорни уредник
адвокат у Новом Саду

Др Енике Веџ, адвокат у Новом Саду, Милан Добросављевић, адвокат у Новом Саду, др Жељко Фајфрић, адвокат у Шиду, др Славен Бачић, адвокат у Суботици, мр Вукица Мидоровић, адвокат у Кикинди

Технички уредник

Јелица Недић

Адреса Уредништва
21000 Нови Сад, Змај Јовина 20/1
Телефон: 021/521-235; факс: 021/529-459
e-mail: panonija@eunet.rs
Рукописи се не враћају.

Г Л А С Н И К

А Д В О К А Т С К Е К О М О Р Е В О Ј В О Д И Н Е

Ч А С О П И С З А П Р А В Н У Т Е О Р И Ј У И П Р А К С У

Година LXXXVI

Нови Сад, јануар 2014

Књига 74

Број 1

Ч Л А Н Ц И

UDC 342.52
341.64(100)

Александар Маџковић,
студент докторских студија,
Правни факултет Универзитета Унион у Београду

УСТАВНЕ СЛОБОДЕ И ПРАВА ГРАЂАНА У АМБИЈЕНТУ ТОТАЛИТАРНИХ РЕЖИМА*

САЖЕТАК: Овај рад посвећен је проблематици уставом загарантованих људских права и слобода унутар специфичних тоталитарних поредака. Понуђени су модели класификације уставних решења и спроведена је њихова анализа, како на општетеоријском нивоу, тако и опсервацијом конкретних уставних текстова одабраних карактеристичних политичких режима. Изведени су закључци о могућностима и перспективама уставно-правног уређивања тоталитарних система, те о специфичностима положаја и статуса држављана, као и њихових односа са државним апаратом.

Кључне речи: тоталитаризам, демократија, уставне слободе, уставна права

1. ОПШТА РАЗМАТРАЊА И ПОЗИТИВНОПРАВНИ ИЗРАЗ

Увод

Међу првим асоцијацијама које доноси помен устава и уставних одредби (заједно са политичким, друштвеним и економским уређењем државне заједнице, установљавањем њених органа власти, односа датих

* Рад примљен: 9. 9. 2013. године.

органа међусобно и њиховим иступањем према грађанима), јесу права и слобода грађана. Устав, као највиши општи правни акт, има међу својим основним задацима улогу општег одређења положаја држављана конкретне заједнице, при чему, свакако, у његову функцију потпада установљавање како њихових права, тако и обавеза. Ипак, водећи се основним мотивима увођења институција устава и уставности, затим следећи тенденцију прогресивне демократизације и либерализације грађанског статуса, те унапређења и надоградње корпуса њихових права, реално је рећи да елемент слободе држављана завређује виши статус.

Следствено томе, већина савремених устава тежи наведеном циљу и у оквиру својих одредаба афирмише и фаворизује статус држављана у светлу њихових основних личних и грађанских права. Ипак, ова позитивна тенденција није увек праћена и доследним извршавањем установљених начела, те није редак случај њиховог директног, односно индиректног кршења. У таквим ситуацијама, упркос либералним формулацијама које изграђују текстуално ткиво устава, његова суштинска примена остаје више или мање неусклађена са званично прописаним садржајем.

Корак даље у удаљавању од наведених либералних тенденција представља накнадно доношење прописа, којима се смисао и садржина уставног текста значајно модификују у смеру ограничавања слобода и права грађана. Доношењем уставних амандмана дате садржине, долази до удаљавања од првобитних уставних формулација и неретко, до корените и суштинске промене највишег основног правног акта.

Најекстремнији пример одступања од поменутих владајућих стремљења чини директно, уставно занемаривање, односно ограничавање и у крајњој линији, негирање појединих основних права појединаца, те њихово подвргавање стриктном, репресивном третману. У овом случају, нови уставни текст бива донет током периода владавине актуелног, тоталитарног режима и међу његовим одредбама могу се издвојити и оне које на јасан начин лимитирају или одбацују поједина, у већини тада важећих поредака уобичајена, лична и грађанска права и слободе; при чему, као друга могућност, у уставном садржају може бити препознат и потпуни изостанак предметних одредби афирмишућег карактера. Иако најчешће непопуларан и без широке распрострањености, овај случај има своје изразе и у савременом друштвеном амбијенту, како ће бити показано на наредним страницама.

Овако формулисани, управо понуђени облици чине, по нашем мишљењу, један од најоптималнијих модела класификације тоталитарно-режимског третирања уставних права и обавеза. Услед реченог, предложена подела биће узета као полазиште предстојеће анализе и кроз њену призму биће преломљена перспектива одабраног проблема – питања људских слобода и права у атмосфери тоталитарних облика владавине.

Услед значајне ширине овако опредељене области, потребно је ближе одредити и конкретизовати њен специфичан сегмент који ће бити подвргнут следећој опсервацији. У овоме раду, пажња ће бити усмерена на тоталитарне режиме XX века, при чему циљ неће бити приказивање њихове укупности, већ ће се, кроз одабир специфичних представника три предложене категорије, настојати расветлити особености оваквих облика владавине у контексту права и слобода прописаних уставом. Тиме ће бити отворена могућност извођена сумарних закључака, како за сваки анализирани тип појединачно, тако и за њихов изворни, полазни модел. Даљим рашчлањавањем издвојених целина и проучавањем овако насталих елемената, те накнадним прављењем међусобних паралела и, кроз реинтеграцију, финалним досезањем до општих и основних карактеристика целовитог, полазног модела, учиниће се покушај расветљавања релевантних особина анализираних поставке, као и извођења потенцијалних правилности и законитости унутар задатог комплекса.

Као представник прве категорије, биће анализирана уставност Сојетског Савеза, са посебним акцентом на епоху важења устава из 1936. године. Садржина овога устава и његова усклађеност и усаглашеност са реалном применом и практичним остваривањем прописаних начела, чиниће садржај ове целине.

Епоха Трећег рајха, односно период немачке историје између 1933. и 1945. године, карактеристичан је пример другог модела почетне класификације. Одредбе Вајмарског устава, са једне, те про-нацистичких прописа, донетих након 1933. године, са друге стране, као и њихова паралелна примена и јединство унутар правног система земље, биће разматрани у наведеном одељку.

За илустрацију трећег облика државног режима и њему компатибилног уставног уређења, одабрани су историјски пример и друштвено-политичко искуство Демократске Кампуџије. Дата епоха камбоџанске историје, својом репресивношћу, идеолошко-практичним екстремизмом и интензивитетом режимског програма јасно оличава односни метод тоталитарног третирања права и слобода појединаца и омогућава увид у, на овај начин опредељен, ступањ интензивног уставног занемаривања и угрожавања сигурности и безбедности држављана.

Након наведених одељака, биће резимирана анализа перспектива и могућности постојања личних и грађанских слобода и права унутар тоталитарних облика владавине. У оквиру исте, завршне целине, извршиће се сумарно обједињавање и изношење постигнутих увида, као и покушај извођења парадигматских поставки и општих правилности корелирајућих разматраном проблему.

1. СОВЈЕТСКИ САВЕЗ

Током времена постојања Совјетског Савеза, дејствовала су три устава – из 1924, 1936. и 1977. године. Сваки од њих је имао своје специфичности и иновације у односу на претходећи, но унутар њих могу бити јасно препознате исте водеће идеје и истоврсан идеолошки приступ, што је било сасвим разумљиво и у потпуности у складу са програмом и одређењем тада важећег совјетског режима.

Устав из 1924. године готово у потпуности превиђа навођење и афирмисање личних права грађана, фокусирајући се на општенародна и међудржавна питања. Практично једини сегмент који, уз извесне резерве, може бити делимично протумачен и у светлу пропагирања људских слобода и права, јесте уводни, декларативни одељак.¹ На основу његовог текста, претпоставићемо да се, кроз општи контекст идеологије Совјетског Савеза и њеног позиционирања унутар важећих политичких режима тадашњег света, имплицитно говори и о статусу држављана као народне целине. Илустративности ради може бити приказана постављена паралела између два најзначајнија система – капиталистичког и социјалистичког. По сведочењу устава, први карактеришу национална мржња и неједнакост, колонијално ропство и шовинизам, опресија и масакри, бруталности и империјалистички ратови. Насупрот њему, социјалистички поредак се одликује реципроцитетним поверењем и миром, националном слободом и једнакошћу, пацифистичком коегзистенцијом и братском сарадњом људи.² Може се изнети претпоставка да је овакав приступ уставном конципирању имао функцију додатног наглашавања колективистичког идеолошког духа владајућег режима, насупрот индивидуалистичкој и потенцијално реакционарној позиционираниости. Исто тако, руководство новоформираног Совјетског Савеза могло је, хипотетичко наменским уставним занемаривањем одређених личних и грађанских питања, свесно тежити привременом остављању уставних празнина у датој области, како би се предупредила контрареволуционарна делатност и владајућем режиму пружила могућност широког избора средстава супротстављања наведеној агитацији. Свакако, револуционарни карактер совјетског освајања власти и општа друштвена нестабилност која нужно прати почетни период устоличавања новоустановљених поредака, иду у прилог оваквом становишту.

¹ 1924. Constitution of the U.S.S.R. (<http://www.answers.com/topic/1924-constitution-of-the-ussr>)

² *Истио*.

Са друге стране, устав од 1936. унео је значајне новине на овом пољу. Унутар њега таксативно су наведена бројна права и слободе држављана. Већ у првом члану првога поглавља, посвећеном организацији друштва, налазимо формулацију која може бити протумачена на односни начин – према овој одредби, Савез Совјетских Социјалистичких Република је социјалистичка држава радника и сељака. У трећем члану истога поглавља, изричито је речено да унутар Савеза сва моћ припада радном становништву града и села, репрезентованом путем радничких већа – совјета. Разматрајући питање власништва, у следујућим члановима овога одељка наводи се на више места како је државна својина власништво целог народа и њен основни облик, паралелно са задругарским, односно колективно-газдинским власништвом.³

Прелазећи на основна права и дужности грађана у ужем смислу, њима је посвећено засебно, истоимено поглавље, означено редним бројем десет. Уводни чл. 118. гарантује држављанима право на рад. Наредни, 119, утврђује право на одмор и слободно време. У чл. 120. обезбеђује се систем заштите и помоћи у случају старости, болести и губитка радне способности. Предвиђени су развитак социјалног осигурања финансираног из државног буџета и бесплатна медицинска нега. Грађанима СССР-а загарантовано је право на едукацију (чл. 121). Осигурана је потпуна једнакост мушкараца и жена (чл. 122); такође, једнакост свих држављана, независно од њихове националности и расе (чл. 123). У циљу обезбеђења постојања слободе савести, црква бива одвојена од државе, а држава од школе. При томе, омогућена је како слобода исповедања вере, тако и слобода антирелигијске пропаганде (чл. 124). Чл. 125. предвиђа низ значајних слобода: слободу говора, штампе, окупљања (укључујући одржавање масовних митинга), организовања уличних поворки и демонстрација. Омогућена је слобода уједињавања грађана у оквиру различитих јавних организација (чл. 126). Чл. 127. загарантована је неповредивост личности. Неповредивост дома и приватности преписке установљена је чл. 128. Овим уставом било је уведено и право азила за стране држављане прогоњене услед ангажовања на одбрани интереса радничке класе, бављења научном делатношћу или учествовања у борби за национално ослобођење (чл. 129). Последња четири члана десетог поглавља посвећена су дужностима грађана. Као обавеза сваког држављанина, предвиђено је придржавање уставних одредаба, упознавање са садржином закона, одржавање радне дисциплине, поштено обављање јавних дужности и поштовање пра-

³ 1936. Constitution of the U.S.S.R. (http://www.departments.bucknell.edu/russian_const/1936toc.html)

вила социјалистичког опхођења (чл. 130); такође, заштита и јачање институције јавне, социјалистичке имовине, као свете и неповредиве основе совјетског система (чл. 131). Последња одредба наглашено је оснажена изричитом формулацијом – особе које чине преступе усмерене ка јавној имовини сматрају се непријатељима народа. Општа војна обавеза и одбрана отаџбине установљене су као часне и свете дужности грађана СССР-а (чл. 132. и 133).⁴

За област која је предмет текуће анализе, од значаја је и једанаесто поглавље устава из 1936. године, посвећено регулацији изборног система. Основна новина коју је овак одељак донео, односила се на увођење општег бирачког права, које је тиме постало уставом загарантовано право грађана.⁵

Након сумарног сагледавања садржине устава из 1936. године, није тешко доћи до закључка да су тон и садржина његовога текста веома демократски и у високом степену усаглашени са цивилизацијским тековинама у домену поимања положаја појединаца и укупности њиховог грађанског и личног статуса. Све горе наведене одредбе сведоче о прогресивном помаку уставног регулисања СССР-а, као и о формално-правној тежњи да се државном и друштвеном уређењу пружи напредан карактер, заснован на уважавању идеја слободе, равноправности, постојања различитости, недискриминације и сл. Међутим, практично оживотворење датих одредби отворило је бројне противречности и недоследности. Донет током *de facto* владавине Јосифа Стаљина (по коме је и понео назив), Стаљинов устав је усвојен у време најрепресивнијег режима у историји Совјетског Савеза. Стаљин, први генерални секретар Централног комитета Комунистичке партије Совјетског Савеза, ступио је на дату функцију 1922. године, а након смрти Владимира Иљича Лењина две године касније, поступно је преузео фактичко вођство у совјетској политици. Овакав успон омогућен је Стаљиновим градационим повећавањем сопствених овлашћења и степена утицаја, као и елиминацијом политичке конкуренције.⁶

Епоха најактивнијег терора унутар совјетске државе отпочела је 1936. године; дакле, исте године када је усвојен односни устав. У питању је била тзв. Велика чистка, организована и спровођена са циљем елиминације политичких и уопште, идеолошких неистомишљеника, као и свих оних чији су се друштвени положај и лична уверења разликовали од владајућег, ре-

⁴ *Истио.*

⁵ *Истио.*

⁶ За детаљнији приказ, в. Service, R, 2004, *Stalin: A Biography*, Pan Macmillan, Australia, Sydney.

жимског програма. У наредних неколико година, читав низ кампања репресивног карактера погодио је најразличитије слојеве совјетског друштва. Отпочевши са чишћењем редова Комунистичке партије, ова акција обухватила је и репресалије према сеоском становништву, руководству Црвене армије, као и према свима онима који су, према мишљењу врха управљача државног поретка, процењени као „неподобни”. Атмосфера омасовљеног страха, опште хистерије и параноје владала је у датим годинама совјетске историје. Дејство НКВД-а, тајне полиције, имало је пун замах. Изузетно јак полицијски надзор и контрола прожели су све друштвене структуре.⁷ Стотине хиљада жртава оптуживане су за извршење различитих политичких злочина, попут шпијунаже, организовања и спровођења саботажа, антисовјетске агитације, устаничко-завереничког дејствовања и сл.⁸ По сведочењу Стаљиновог наследника, Никите Хрушчова, као и на основу сазнања добијених каснијим истраживањима, многе од подигнутих оптужби биле су засноване на признањима добијеним насилним путем, као и на слободној и веома широко постављеној примени чл. 58. Кривичног законика РСФСР-а, који је регулисао кривична дела повезана са противреволуционарном активношћу. Само суђење масовно је бивало замењивано поступком пред институцијом НКВД тројки – трочланих комисија задужених за изрицање казне без претходног регуларног суђења.⁹

Последице оваквих репресалија биле су огромне. Особе чија би кривица или „неподобност” била утврђена, масовно су кажњаване смрћу стрељањем. Слање у радне логоре гулаг система вршено је у милионским размерама – према проценама, између 1929. и 1953. године око четрнаест милиона људи боравило је у установама овога типа, док је током заточеништва живот изгубило између четири и пет милиона (истина, већину затвореника нису чинили политички преступници). Принудној депортацији у удаљене крајеве СССР-а подвргнуто је између шест и седам милиона лица. Све ове мере јасно сведоче о екстремно репресивном, тоталитарном режиму, који је током наведеног периода био у пуном процвату.¹⁰

⁷ Up. Figes, O, 2007, *The Whisperers: Private Life in Stalin's Russia*, Pan Macmillan Australia, Sydney, 227–315.

⁸ Merridale, C, 2002, *Night of Stone: Death and Memory in Twentieth-Century Russia*, Penguin, London, 200; Colton, T, 1998, *Moscow: Governing the Socialist Metropolis*, Belknap Press, Cambridge, 286.

⁹ Khrushchev, N., Nicolaevsky, B., 1956, *The crimes of the Stalin era, special report to the 20th congress of the Communist Party of the Soviet Union*, New Leader, New York; Conquest, R., 2008, *The Great Terror: A Reassessment*, Oxford University Press, Oxford, 121, 286.

¹⁰ Conquest, R., *Victims of Stalinism: A Comment*, *Europe-Asia Studies*, vol. 49, бр. 7, 1997, 1317–1319.

Прилике у Совјетском Савезу током Велике чистке представљају класичан пример тоталитарне управе и са њом повезане опште друштвене несигурности и управљачке самовоље. Фактичко стање у земљи, растрзаној страхом и општом, режимском хистериијом, мало је имало додирних тачака са уставом сугерисаним амбијентом среће, благостања, сигурности, равноправности и толеранције. Бројне одредбе десетог поглавља устава из 1936. године биле су грубо и директно угрожаване наведеним повредама личних и грађанских права совјетских држављана. Оно што је, сматрамо, веома битно напоменути, јесте околност да, за разлику од наредног устава из 1977. године и његовог чл. 6, који је релативизовао прокламована права и слободе грађана¹¹, Стаљинов устав није садржавао засебно формулисану, изричиту одредбу која би недвосмислено допуштала коренито одступање од уставних одредби усмерених ка заштити ових личних и грађанских вредности. Тиме долазимо до увида у суштину уставности совјетског тоталитарног система овога периода. Уставна уређеност Совјетског Савеза између 1936. и 1977. године не допушта изричито, директно и словом самога највишег општег правног акта засебно прописано, кршење и заобилажење уставних тачака које служе заштити личног и грађанског статуса држављана. У основи демократски и веома либералан, устав не даје видног разлога за претпоставку следећућег разилажења теоријског предвиђања и консеквентног регулисања, са једне и практичне реализације, са друге стране.

Разлози за речено могу бити вишеверни.¹² Полазећи од становишта идеолога социјалистичке и прото-комунистичке провенијенције, није без основа претпоставити да су стручњаци ангажовани на изради овога устава гајили дубока и искрена уверења да ће напредне и ван сваке сумње похвалне тенденције прописане овим актом, заиста наићи на своје оживотворење и директан прелазак из теоријско-правне концептуалности у друштвено-политичку реалност. У томе случају, међутим, накнадно искуство је показало одсуство спремности и расположења тренутног ступња друштвене свести за прихватањем овако постављених, у великој мери револуционарних идејних иновација и предложених начела. Услед реченог, пројектовано бескласно друштво, друштво једнакости, слободе и мира, нужно је претворено у тоталитарно и репресивно, вођено од стране партијског руководства и организовано на начелима у великој мери супротним од идеолошким концептима предвиђених и загарантованих.

¹¹ В. 1977. Constitution of the U.S.S.R, (<http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1977toc.html>)

¹² В. Ремон Аронову занимљиву анализу овога питања: Арон, Р., *Демократија и шовијалијаризам*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1997, 239. и др.

Други разлог за доношење овако конципираног устава, који се намеће као релативно изванредан, јесте жеља тадашњег руководства Комунистичке партије да понуди грађанима формалну прокламацију изразито либералног друштвеног уређења, уз унапред постојећу свест да ће већа, односно мања одступања од слова закона бити неумитна, барем у почетном стадијуму консолидације и укорјењавања новог друштвено-политичког поретка. Уколико би ова претпоставка била тачна, тада би устав из 1936. године, заправо оличавао формулацију без објективне тежине и лишину могућности тренутног успостављања обећаног и теоријом установљеног поретка; његово најпозитивније тумачење не би смело отићи даље од препознавања напредног и оптимистичног обећања срећније будућности, од које је садашњи Совјетски Савез још увек далеко. Скептичнија анализа, пак, лако би у уставу могла пронаћи искључиво инструмент стварања илузије идиличног, „савршеног” уређења, који би, попут маске, заклањао право лице државе и истинске планове руководиоца и креатора совјетске друштвено-политичке стварности.

Иако је сваки закључак ове природе увек нужно релативан и подложан даљим преиспитивањима, на основу изведених увида чини нам се да би најоптималније решење било одредити се за комбинацију два малопрепомнута разлога. Вођени сопственим реалним политичким, друштвеним и економским плановима, задржавајући, при томе, веру у идеје и институције поретка чијем отеловљењу теже, највиши представници Комунистичке партије свесно су могли сугерисати маскирање појединих аспеката постојећег режима и његових мање популарних елемената, уз формално-правно одржавање идеала подобних прокламованом комунистичком уређењу, чије остварење остаје циљ и тачка даљих развојних стремљења.

2. ТРЕЋИ РАЈХ

Након окончања Првог светског рата, у Немачкој је уведено ново политичко уређење, које је заменило институције претходећег Немачког царства. Осмишљена као федеративна, парламентарна заједница, нова држава имала је за циљ остварење начела представничке демократије. У складу са реченим, 1919. је усвојен нови устав, који је, по месту свога доношења, понео назив Вајмарски.

Немачки устав из 1919. године одликовао се веома напредним, либерално-демократским садржајем и био је изузетно прогресиван у тренутку када је донет. Подељен у два основна дела, унутар првога регулисао је

уређење саме државне заједнице и њених основних институција, док је читава друга целина била посвећена основним правима и обавезама држављана. Прво поглавље овога дела односи се на положај појединца. Почетним чл. 109. предвиђена је једнакост свих Немаца пред законом, као и изједначеност статуса жена и мушкараца. Наредна три члана установљавају једнакост у правима и обавезама свих држављана независно од тога у којој се савезној држави налазе и чији су непосредни држављани, као и њихово заједничко, немачко савезно држављанство (чл. 110), слободу пресељавања унутар немачке територије (чл. 111) и имиграције на подручје страних земаља (чл. 112). Националним мањинама омогућена је употреба матерњег језика у образовању, администрацији и правосуђу (чл. 113). Загарантована је неповредивост права појединаца (чл. 114), њиховог дома (чл. 115), као и целокупне преписке, поштанских и телеграфских пошиљака и телефонских разговора (чл. 117). Предвиђена је кажњивост само оних аката који су били прописани као недозвољени у тренутку њиховог извршења (чл. 116). Коначно, истакнуто је право свакога Немца да, у оквиру закона, изражава своје мишљење усмено, писмено, путем штампе, слике или на други начин (чл. 118). Друго поглавље регулише живот унутар заједнице и на самом почетку установљава посебну заштиту институције брака (чл. 119). Родитељима је постављено као право и дужност старање о деци и њихово подизање (чл. 120), изједначен је статус брачне и ванбрачне деце (чл. 121), док је омладина заштићена од експлоатације и занемаривања (чл. 122). Омогућено је право мирног збора и окупљања (чл. 123), као и формирања организација и клубова грађана (чл. 124). Загарантована је тајност гласачких листића (чл. 125). Наредни чланови говоре, између осталог, о праву на подношење петиција, положају државних службеника и др. Треће поглавље посвећено је религијским питањима. Загарантована је слобода личног опредељења поводом исповедања вере (чл. 135); утврђено је да грађанска права и слободе не могу бити условљавани нити ограничавани овом слободом (чл. 136). Наглашено је непостојање државне цркве и остављена је слобода формирања религијских заједница (чл. 137). Четврта целина бави се едукационим системом. Предвиђена је државна заштита области науке и уметности, (чл. 142), организација едукације омладине путем јавних институција (чл. 143), при чему целокупан надзор над истом треба да обавља држава (чл. 144). Само школовање је обавезно (чл. 145). Последње, пето поглавље, намењено је регулацији економских питања. Према чл. 151, целокупна економија треба да буде организована у складу са принципом правде, са циљем обезбеђивања достојанственог живота за свакога. Економска слобода појединаца је загарантована у датим оквирима. Слобода уговарања чини темељ економских

трансакција (чл. 152). Својина је загарантована уставом (чл. 153). Преостале одредбе регулишу друга значајна економска питања, чији садржај није од есенцијалне важности за текућу анализу.¹³

Иако је Вајмарска република била краткога века, доласком на власт нацистичке партије и успостављањем Трећег рајха није престао да важи устав из 1919. године. Штавише, он је формално остао на снази током целог периода постојања нацистичке Немачке, тј. између 1933. и 1945. године. Супротности између Вајмарског устава и идеологије новог режима биле су огромне. У циљу њиховог превазилажења, државно руководство је прибегло доношењу Акта из 1933. године, којим је уведен диктаторски режим под руководством Адолфа Хитлера, чиме је уједно окончан период Вајмарске републике. Иако званично без датог статуса, овај пропис имао је формалне и фактичке особине уставног амандмана и пружио је влади Рајха могућност заобилажења регуларних законодавних процедура. Тиме је устав из 1919, иако и даље на снази, изгубио сваки реални значај и постао празна прокламација. Осим тога, ослонац за одступање од прописаних уставних начела, пронађен је и у прешироко постављеном и злоупотребљаваном тумачењу чл. 48. Вајмарског устава, који је предвиђао могућност суспензије неколицине уставом загарантованих личних и грађанских права. На овај начин, отворена је прилика за ремећење неповредивости личних права (чл. 114), пребивалишта (чл. 115), приватности преписке (чл. 117), изражавања мишљења (чл. 118), слободе окупљања (чл. 123), оснивања организација (чл. 124) и неприкосновености својине (чл. 153).¹⁴

О репресивности режима Трећег рајха готово да је и непотребно говорити; стога, зарад илустративности, биће наведено свега неколико најкарактеристичнијих примера. Пре свега, идеја о супериорности германског народа довела је до несагледивих последица, како на унутрашњем, немачком подручју, тако и на глобалном плану. Прогони по националној основи угрожавали су дословно сва лична и грађанска права становника немачких и подручја која је Рајх окупирао. Империјалистичке тенденције које су, у крајњој линији, довеле до избијања новог светског рата, са свим несагледивим последицама које је он са собом донео, оставиле су неизбрисив траг у историји. Сурово обрачунавање са политичким неистомишљеницима било је свакодневна појава. Деловање тајне полиције – озлоглашеног Гестапоа, одржавало је константну атмосферу страха и несигурности највишег степена. Убиства, изгнанства, заточења у концен-

¹³ Weimar Constitution (http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php)

¹⁴ Исто; такође, уп. Evans, R., *The Coming of the Third Reich*, Penguin, New York, 2003, 329–334, 354. и др; Поповић, М., *Тоталиитарни сисџеми*, Плато, Београд, 1997, 27.

трационим логорима, лишавања личних и грађанских права, конфисковања имовине, биле су неумитне последице тоталитарне и агресивне идеологије ове етапе немачке прошлости.¹⁵

Након управо спроведене анализе, може бити донет суд о перспективи уставних слобода и права унутар Трећег рајха. Узевши у обзир формално-правно утемељени приступ државној управи и примењену технику законитог преузимања и учвршћивања власти, као логичан закључак намеће се тврдња да је руководство нацистичке Немачке тежило да свој режим легитимизује и успостави у складу са конвенционалним, правом признатим начелима. Кориговање Вајмарског устава кроз доношење Акта из 1933. имало је, ван сваке сумње, циљ да правно оправда радикалне методе и средства којима је прибегла управа Рајха. Како су и поред наведеног амандмана, противречности између још увек формално важећег, највишег правног акта, са једне и друштвено-политичке стварности, са друге стране, остале упадљиве, није тешко изнети претпоставку да је дата мера имала само привремени карактер, те да је било реално очекивати скоро доношење новог устава – по свему судећи, одмах након периода учвршћивања власти и окончања експанзионистичког рата. Уколико је ова хипотеза оправдана, може се отићи додатни корак даље и начинити следеће условно предвиђање. Трећи рајх имао је радикалну идеологију која је тежила коренимом одбацивању већине идеала, вредности и институција савременог човечанства. Отуда, сматрамо, у случају доношења новог устава, не би постојала потреба за одржањем привида либералног положаја појединаца и њихових овлашћења, као ни настојање за наменским формалним продужењем досадашњих уставних тековина. Сматрајући демократију и либералне идеје за декадентне и штетне и отворено пропагирајући изградњу новог, из темеља измењеног друштвеног устројства, идеолози новог поретка не би имали разлога за прикривање својих правих тежњи и друштвено-политичких стремљења. Стога, може се основано претпоставити да би нови устав нацистичке Немачке изричито и недвосмислено легализовао циљеве и методе владајућег режима, елиминишући даље неусаглашености између формално-правних концепата и њиховог практичног оживотворења.

¹⁵ Литература посвећена овој теми је, свакако, изузетно богата и обимна. Од новијих радова, уп., нпр., Evans, R., 2005, *The Third Reich in Power*, Penguin, New York; Mazower, M., 2008, *Hitler's Empire: How the Nazis Ruled Europe*, Penguin, New York; Longerich, P., 2010, *Holocaust: The Nazi Persecution and Murder of the Jews*, Oxford University Press, Oxford; Kershaw, I., 2008, *Hitler: A Biography*, W. W. Norton & Company, New York; Beyer, C., Schneider, A., 2013, *Forced Labour under the Third Reich*, Nathan Associates, Arlington.

3. ДЕМОКРАТСКА КАМПУЊИЈА

Историја Камбоџе између 1975. и 1979. године обележена је ултра-радикалним, тоталитарним режимом, чији екстремизам је далеко превазишао истоврсне савремене политичке поретке. Демократска Кампуџија, како је гласио званичан назив Камбоџе у овом раздобљу, била је социјалистичко-комунистички инспирисана држава под руководством Комунистичке партије Кампуџије (КПК). Друштвено-политичке методе њених присталица, Црвених Кмера, одликовале су се ванредном суровошћу. Почевши као ортодоксни следбеници марксистичке мисли, Црвени Кмери су, током времена, еволуирали и до освајања власти 1975. године више пута значајно кориговали своју идеолошку основу. У почетку, угледали су се на вијетнамски модел комунизма. Њихове идеје су, временом, попримиле снажан стаљинистички и антиинтелектуалистички призив. Будући да је део чланства партије током 1950-их година студирао у Француској и потпао под утицај француске комунистичке мисли, овај елемент се такође одразио на прелазни, развојни облик камбоџанске идеологије. Маоизам је, такође, био снажан инспиратор њиховог програма. Једна од најзначајнијих одлика њиховог особеног, коначно формираног концепта било је пројектовање друштвене заједнице на темељима сеоског пољопривредног становништва, уместо градског, радничког пролетаријата. Драстично се удаљавајући од изворних марксистичких идеја, камбоџански комунисти инкорпорисали су у свој програм начела кмерског национализма и расне супериорности у односу на вијетнамско, кинеско и остало суседно становништво.¹⁶ Комбинујући наведене елементе, Кмери су тежили стварању етнички чистог, бескласног друштва, што их је, како се чини, паралелно приближило како комунистичким, тако и национал-социјалистичким и фашистичким идеологијама.¹⁷ Овакав хибридни облик псеудо-комунизма, подупрт интензивном применом различитих репресалија, врло брзо је испољио своју тоталитарну страну и за свега четири године владавине оставио дубок траг у најразличитијим друштвеним сферама.

Убрзо након кмерског доласка на власт, донет је нови устав 1976. године. Устав Демократске Кампуџије настао је у великој мери спонтано, као израз основних тежњи владајућег режима, без осетлијег уплива ек-

¹⁶ Jackson, K., *Cambodia, 1975–1978: Rendezvous with Death*. Princeton University Press, Princeton, 1992, 219; Staub, E., *The roots of evil: the origins of genocide and other group violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, 202.

¹⁷ Слично мисле и: Becker, E., 1986, *When the War Was Over*, Simon and Schuster, New York, 136; Fein, H., 1993, *Revolutionary and Antirevolutionary Genocides: A Comparison of State Murders in Democratic Kampuchea, 1975. to 1979, and in Indonesia, 1965. to 1966, Comparative Studies in Society and History*, Vol. 35, br. 4, 796–823;

пертског анализирања и конципирања и ослобођен значајнијег угледања на примере осталих држава. Резултат овога рада био је текст сачињен од 16 поглавља и 21 члана, у коме су дефинисани карактер државе, циљеви економске, социјалне и културне политике и основне поставке спољне политике.¹⁸ Поједина права и дужности појединаца укратко и уопштено су дефинисани унутар 9. поглавља. Чл. 12. предвиђа право сваког становника Кампуџије да континуирано унапређује свој материјални, духовни и културни живот. У истоме члану, живот је загарантован држављанима. Наведено је да су радници господари својих фабрика, а сељаци господари пиринчаних и других поља. Сви остали радници такође имају право на рад. Категорички је одбачено постојање незапослености у држави. Чл. 13. установљава потпуну једнакост међу припадницима кампуџијског народа, унутар једноставног, демократског, хармоничног и срећног друштва и уз велику националну солидарност у заједничкој изградњи и одбрани земље. Предвиђена је пуна равноправност мушкараца и жена, у свим аспектима. Полигамја је забрањена. Коначно, 14. члан истиче обавезу свих да учествују у изградњи државе, спрам својих могућности и потенцијала.¹⁹

Како се може приметити, предвиђена права држављана, ионако малобројна, постављена су врло уопштено и недовољно одређено, остајући у великој мери формулације без праве и конкретне садржине. Одредбе о слободи личних уверења и изражавања мишљења, гаранције сигурности појединаца, њихове неповредивости и неприкосновености њиховог дома, приватност преписке и осталих видова комуникације, заштита слободне штампе, права на окупљање и формирање удружења – само су неке од, у пракси уобичајених уставних формулација које у кампуџијском уставу не налазе свој израз. Са друге стране, не мали број одредаба директно или индиректно оставља простора за примену радикалних метода новоустановљеног тоталитарног режима. Примера ради, чл. 3. одређује да је нова култура у потпуности супротстављена реакционарном поретку одређених „опресивних” класа; чл. 10. истиче да се „опасне активности које угрожавају народну државу” морају најоштрије осуђивати; чл. 20. установљава апсолутну забрану свих „реакционарних религија које су штетне за Демократску Кампуџију и њен народ”.²⁰ Садејство двају горепомнутих целина уставних одредаба, у потпуности је одговарало реалности друштвено-по-

¹⁸ *Establishing Democratic Kampuchea*, source: U. S. Library of Congress (<http://countrystudies.us/cambodia/31.htm>)

¹⁹ *Constitution of Democratic Kampuchea* (<http://onwardoverland.com/angkorwat/polpot/cons.html>)

²⁰ *Истио*.

литичког поретка кампуџијске државе и омогућило му формално-правну потпору и легитимизацију.

Камбоџанска држава дате епохе претрпела је талас репресија које су, може се слободно приметити, биле без преседана у новијој историји. Број жртава владајућег режима сачињавао је око 25% целокупног државног становништва, које је 1975. године износило 8 милиона. Новија истраживања потврђују да је убијено најмање 1.386.734 лица, док процене укупног броја жртава, укључујући и смрти услед последица болести и изгладњивања, варирају између 1,7 и 2,5 милиона. Током режима Пола Пота, лидера Црвених Кмера између 1963. и 1998. године, становништво је масовно иселавано из градова у сеоске регионе, чиме су градска насеља практично опустела. Приватна својина је елиминисана, употреба новца је обустављена, као и постојање тржишта. Организована религија је такође укинута. Међу жртвама идеолошки мотивисаног прогона, налазили су се некадашњи богатији слојеви становништва, интелектуалци, стручњаци, чланови владе претходног режима, као и мањинске етничке заједнице.²¹ Како се да закључити, оваква политика је, за свега 4 године, довела до катастрофалних последица по становништво, које су се најнепосредније одразиле на све аспекте живота и нормалног функционисања.

Овако конципирана анализа пружа могућност остваривања увида у суштину уставних тенденција Демократске Кампуџије поводом питања положаја и статуса њених држављана. По својој фактичкој природи тоталитарна, Кампуџија је и уставом била теоријски опредељена у складу са реалним испољавањем и манифестовањем своје државности. Недостатак бројних уобичајених уставних слобода и права, оставио је простора за, могло би се рећи, уставом допуштено (или, у најмању руку, изричито несанкционисано) њихово кршење и разнородно повређивање. Штавише, поједине одредбе овога устава, на неуобичајено директан начин су имплицирале могућност будућих репресивних дејстава у односном правцу. Ако се има у виду сразмерно мали број чланова који су нашли места у овоме акту, важност и улога поменутих тачака добијају вишеструко на значају. Устав, по својој суштини веома једноставан, представљао је прокламацију најосновнијих државних циљева и метода њихове реализације, занемарујући већину питања која се непосредно не намећу на путу овога остварења, те остављајући широк маневарски простор у избору технике и приступа истом. Успостављање новог камбоџанског друштвеног поретка

²¹ Fein, H., 1993, 796–823; Valentino, B., *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the Twentieth Century*, Cornell University Press, Ithaca, 2004, 127; Locard, H., 2005, *State Violence in Democratic Kampuchea, (1975–1979) and Retribution (1979–2004)*, *European Review of History*, vol. 12, br. 1, 121–143; Yale Cambodian Genocide Program (<http://www.yale.edu/cgp/>)

текло је, чак и по критеријуму осталих тоталитарних држава, уз нечувене притиске и по цену жртава тешко појмљиве величине. Читав процес мало је имао додира са уобичајеним методама друштвене трансформације корелирајућих савременом свету. Услед свега реченог, налазимо да је умесно повући још једну додатну паралелу. Осим што је стајао у блиском и непротивречном односу са практичном страном програма актуелног режима, устав из 1976. године дели са њиме и јединствену нерафинисаност у најширем смислу. Поређење штурих и уопштених, недовољно квалитетно срочених формулација, недостатка регулације бројних значајних питања и општег, идеологији Црвених Кмера сагласног, антиекспертског садржаја и форме овога устава, са једне и ултралибералног, екстремно репресивног и већини тековина савременог политичког вођства крајње непримереног управљања државом, са друге стране, пружа стабилну потпору изнетој тврдњи. Својеврсна идеолошка незрелост и недовољна компетентност при суочавању са обликовањем и реализовањем новог друштвеног поретка, подједнако су осетни на свим нивоима црвено-кмерских теоријских и практичних деловања. Као завршни увид, може бити примећено да су идеолошки програм, новоусвојени устав и домен практичне реализације идеја Демократске Кампуџије били постављени веома хармонично и утемељени на скупу истоврсних циљева и метода, што је омогућило суштинско јединство и заокруженост концепта овог специфичног тоталитарног система.

ЗАКЉУЧАК

Након окончане опсервације, могућно је објединити постигнута запажања и извести финалне закључке, као и формулисати примећене правилности и законитости. Потврђујући и задржавајући на почетку предложену класификацију, засновану на односу тоталитарних режима према уставним правима њихових поданика, сматрамо да је умесно и корисно понудити још један допуњујући модел поделе, за чије представнике поново могу бити узете три раније навођене државе. У зависности од степена повезаности новог режима са досадашњом традицијом, односно од околности прихватања, односно негирања своје тоталитарне природе, дати пореци могу бити разврстани на оне који задржавају привид система заснованих на ранијим етичким и друштвено-политичким тековинама, са једне, и на режиме који званично усвајају и доследно прокламују како своју идеологију у целини, тако и одабрани, тоталитаристички пут њеног утеловљавања, са друге стране. Следствено реченом, могу се издвојити пореци који, мотивисани раније изложеним подстицајима, теже одржању

илузије демократских идеала и начела, инкорпоришући у своје уставе уобичајене либералне формулације и устаљене гаранције личних и грађанских вредности и игноришући тоталитаристичке аспекте своје владавине. Пример Совјетског Савеза послужио је као достојан илустратор овога модела. Као супротна крајност, истичу се системи чије идеолошке вредности и стремљења почивају на суштински различим основама, у односу на оне које творе ослонац широко прихваћеном и у демократским заједницама устаљеном друштвено-политичком уређењу, те који, отуда, не теже камуфлирању своје репресивне политике и оруђа њенога спровођења. Епоха Трећег рајха на веома уверљив начин одражава овакав цонцепт; узевши у обзир сугерисану очекиваност новог, суштински другачијег, нацистичког устава, који би коренито променио раније важећи приступ правима и слободама држављана, ова тврдња додатно добија на снази. Најзад, услед очекиване немогућности стриктне сепарације, потребно је увести и трећу, прелазну категорију. Под њом могу бити сврстани државни системи који, у већој или мањој мери, носе особине две првопоменуте групе, уз парцијално усвајање појединих одлика оба понуђена модела. Један од могућих примера овог државног усмерења може се пронаћи у искуству Демократске Кампуџије, која, парадоксално лавирајући између комунистичког либерализма и национално острашћеног радикализма (компатибилног особеностима нацистичког приступа), није одбацивала актуелне моралне вредности и корелирајуће друштвене тековине, али је на недвосмислен начин сугерисала њима супротне, тоталитарне методе и средства практичног спровођења и друштвено-политичког опхођења. Потпуно свесни осетљивости и неминовне несавршености сваког покушаја класификовања уопште, изразићемо наду да пружена два модела поделе могу допринети лакшем разврставању могућих тоталитарних типова и, у крајњој линији, бољем разумевању њихове појединачне, односно укупне природе.

Како је на претходним странама показано, идеја уставног регулисања статуса држављана није страна тоталитарним облицима владавине. Задржавши се на овом аспекту инструменталне функције устава, треба приметити да, упркос увреженом и најчешће сугерисаном поимању устава као регулатора и гаранције људских права и слобода, тоталитарни режими већ на наведеном нивоу разумевања уставне суштине, имају вишеструког интереса од увођења, односно задржавања ове институције. У таквим случајевима, устав може да послужи као (у најмању руку и у хипотетичком, најекстремнијем случају) легитимно и најопштије расположиво правно средство ограничавања и укидања слобода и права грађана. Стога, поред допуштајуће и овлашћујуће, не треба заборавити на његову лимитирајућу и забрањујућу функцију, као ни на могућности које политичком поретку

исте могу да понуде. Такође, удаљавајући се од конкретних друштвених позиција и релативизујући појмове „исправног”, „праведног”, „неправедног” и сл., не сме се изгубити из вида променљива садржина наведених категорија. Сменом епоха, те моралних, правних и осталих друштвених категорија које иста доноси, долази и до трансформације читаве перспективе перципирања света уопште, те, дакле и друштвено-политичке реалности засебно. Отуда идеје и представе добра и зла, правде и неправде итд., морају задржати свој релативни и условни карактер. Ако се малопречено има на уму, евидентна је позиција коју уставна права и слобода могу заузети у оваквим политичким порецима. Примера ради, у доследно оствареном и формално установљеном тоталитарном режиму, који негује и пропагира коренито другачији правно-етички систем, могуће је очекивати заштиту и афирмацију раније незамисливих слобода и права појединаца, односно санкционисање претходно општеприхваћених схватања и понашања. Екстремни облик оваковога стања могао би, теоретски, довести до потпуне замене положаја и улога појединих права и слобода, са једне, и недозвољених дејствовања и држања, са друге стране. Дакле, приликом разматрања уставних слобода, права и забрана истих, полазна позиција конкретног друштвено-политичког поретка је од есенцијалног и незаменљивог значаја. Стога и анализи спроведеној на претходећим страницама треба приступити уз пуно уважавање малопреченог.

Разматрајући положај појединца унутар тоталитарног система уопште, може се приметити неколико јасних правилности. Односни режим, по својој најдубљој суштини колективистички, снажно је супротстављен генералним идејама индивидуе и индивидуализма. Отуда, поредак ове врсте најчешће не може бити плодно тле за афирмацију и просперитет појединца посматраног мимо општег контекста заједнице. Грађанин овакве државе, од колектива признат и у колектив интегрисан, има објективни потенцијал за остварење својих личних циљева и тежњи само у оквирима наведеног, заједничким циљевима подређеног друштвеног амбијента. Све сн да нам лимитирање излагања на постављени предмет текуће анализе не допушта систематско упуштање у наведено питање, истаћи ћемо неколицину најзначајнијих увида за које сматрамо да не би требало да остану непоменути, а који се тичу упоредног проучавања паралелно егзистирајућих тоталитарних држава и следећућег статуса њихових држављана. За мењујући лични интерес (укључујући, дакле, и лична и грађанска права и слобода) у корист колективног, те предочавајући општедруштвене идеале као примарне, идеолози и лидери тоталитарних режима склони су бескомпромисној осуди и профанизацији конкурентских државних поредака, међу којима, неретко, могу бити препознати и, по делу својих друштвено-политичких концепата различити, но, гледано из угла тоталитаристичког

уређења, истоврсно утемељени и реализовани политички режими. Тиме долазимо до парадоксалног положаја у коме се налазе појединци обе противстављене заједнице. Просечан грађанин тоталитарне државе, неретко недовољно обавештен и без пуног разумевања највиших друштвено-политичких концепата односно заједнице, живи под веома сродним режимом и у истоврсној атмосфери социјалне, правне и политичке пресије, као и његов хипотетички непријатељ – држављанин супарничке тоталитарне државе. На тај начин, док убедљиво мањински слој политичког и идеолошког вођства креира ошту атмосферу супротстављености и различитост циљева којима свака од ривалских заједница треба да стреми, појединци сукобљених страна, иако често потпуно несвесни тога, остају уједињени у подударајућој грађанској и личној репресивности паралелних режима и уопште, суштинској блискости њиховог животног амбијента и друштвеног окружења.

Обједињујући изложено на сумаран и језгровит начин, може бити адекватно заокружена и финализирана односна студија. Уставно регулисање има своју теоријску оправданост и практичну сврсисходност унутар тоталитарних режима, док је установљавање конкретног положаја држављана поједине заједнице, уз претходно уважавање суштине предметних поредака и њиховог односа ка лицима појединцима, директно условљено у датом колективу владајућим етичким, правним и општим друштвеним мерилима и нормама.

ЛИТЕРАТУРА

Монографије

- Арон, Р., *Демократија и тоталитаризам*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци, 1997.
- Becker, E., *When the War Was Over*, Simon and Schuster, New York, 1986.
- Beyer, C., Schneider, A., *Forced Labour under the Third Reich*, Nathan Associates, Arlington, 2013.
- Colton, T., *Moscow: Governing the Socialist Metropolis*, Belknap Press, Cambridge, 1998.
- Conquest, R., *The Great Terror: A Reassessment*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Evans, R., *The Coming of the Third Reich*, Penguin, New York, 2003.
- Evans, R., *The Third Reich in Power*, Penguin, New York, 2005.

- Figes, O., *The Whisperers: Private Life in Stalin's Russia*, Pan Macmillan Australia, Sydney, 2007.
- Jackson, K., *Cambodia, 1975–1978: Rendezvous with Death*, Princeton University Press, Princeton, 1992.
- Kershaw, I., *Hitler: A Biography*, W. W. Norton & Company, New York, 2008.
- Khrushchev, N., Nicolaevsky, B., *The crimes of the Stalin era, special report to the 20th congress of the Communist Party of the Soviet Union*, New Leader, New York, 1956.
- Longerich, P., *Holocaust: The Nazi Persecution and Murder of the Jews*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Mazower, M., *Hitler's Empire: How the Nazis Ruled Europe*, Penguin, New York, 2008.
- Merridale, C., *Night of Stone: Death and Memory in Twentieth-Century Russia*, Penguin, London, 2002.
- Popović, M., *Totalitarni sistemi*, Plato, Beograd, 1997, 27.
- Service, R., *Stalin: A Biography*, Pan Macmillan Australia, Sydney, 2004.
- Staub, E., *The roots of evil: the origins of genocide and other group violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- Valentino, B., *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the Twentieth Century*, Cornell University Press, Ithaca, 2004.

Чланци и прилози

- Conquest, R., Victims of Stalinism: A Comment, *Europe-Asia Studies*, vol. 49, бр. 7, 1997.
- Establishing Democratic Kampuchea*, source: U. S. Library of Congress (<http://countrystudies.us/cambodia/31.htm>).
- Fein, H., Revolutionary and Antirevolutionary Genocides: A Comparison of State Murders in Democratic Kampuchea, 1975. to 1979, and in Indonesia, 1965. to 1966, *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 35, 1993, бр. 4.
- Locard, H., State Violence in Democratic Kampuchea (1975–1979) and Retribution (1979–2004), *European Review of History*, vol. 12, бр. 1.
- Yale Cambodian Genocide Program (<http://www.yale.edu/cgp/>)

Уставни текстови

1924. Constitution of the U.S.S.R. (<http://www.answers.com/topic/1924-constitution-of-the-ussr>)
1936. Constitution of the U.S.S.R. (<http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1936toc.html>)
1977. Constitution of the U.S.S.R. (<http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1977toc.html>)
- Constitution of Democratic Kampuchea (<http://onwardoverland.com/angkorwat/polpot/cons.html>)
- Weimar Constitution (http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php)

CONSTITUTIONAL FREEDOMS AND CITIZENS' RIGHTS IN THE TOTALITARIAN REGIME ENVIROMENT

Aleksandar Matkovic

Ph. D. student

Faculty of law, University Union in Belgrade

S u m m a r y

This paper is dedicated to the issue of human rights and freedoms, guaranteed by the constitution, within the specific totalitarian regimes. The author offered classification models of the constitutional solutions and presented their review, both on the general theoretical level, and through examination of the particular constitutional texts of the chosen characteristic political regimes. He made conclusions on the possibilities and perspectives of the constitutional and legal regulation of the totalitarian regimes, and on specific characteristics of the position and status of the citizens and their relationship with the state authority.

Keywords: totalitarianism, democracy, constitutional freedoms, constitutional rights

Željko Mirkov,
diplomirani pravnik, MA,
viši tužilački saradnik u Osnovnom javnom tužilaštvu u Kikindi

NAČELO *IN DUBIO PRO REO* KAO OBELEŽJE PRAVIČNOG KRIVIČNOG POSTUPKA*

SAŽETAK: Tema rada je načelo krivičnog procesnog prava *in dubio pro reo*. Uvođenjem u naše pozitivno pravo, ovo pravno pravilo je podignuto na rang procesnog načela i predstavlja dodatni garant u poboljšanju položaja okrivljenog, jer će se u njegovu korist smatrati da ne postoje one činjenice koje nisu potpuno dokazane. Nakon određivanja pojma i pravne prirode načela, prikazane su novije odluke sudske prakse u vezi sa njegovom primenom. Takođe, ukazano je na primenu ovog pravila i od strane javnog tužioca prema ranije važećem Zakoniku o krivičnom postupku, kao i prema odredbama novog procesnog zakonika iz 2011. godine. Na kraju, istaknut je značaj načela *in dubio pro reo* kao principa savremenog krivičnog postupka i pravne države.

Ključne reči: *in dubio pro reo*, sumnja, sudska praksa, javni tužilac

UVOD

Razvojem pravne države i civilizovanog društva menjao se i položaj okrivljenog u krivičnom postupku. Načela humanosti i načelo srazmernosti i pravednosti koja su postala osnovna načela krivičnog materijalnog prava, svoj odraz našla su i u krivičnom postupku koji se upravo i vodi da bi se utvrdilo da li postoje stvarni i pravni uslovi za primenu krivičnog prava.

* Rad primljen: 23. 9. 2013. godine.

Sa idejom o nepovredivosti psihičkog i fizičkog integriteta čoveka, o njegovim pravima i humanosti postupka, došlo je do uvođenja principa materijalne istine u Zakonik o krivičnom postupku¹ kao osnovnog principa krivičnog postupka kojim se ustanovljava dužnost suda i državnih organa koji učestvuju u krivičnom postupku da istinito i potpuno utvrde činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonite odluke.² I načelo zakonitosti, jedna od najprosvetljenijih tekovina modernog krivičnog prava, merodavno je i za utvrđivanje fizionomije najvećeg dela instituta krivičnog procesnog prava.³

U novije vreme se sve više govori i o načelu pravičnog postupka koji je nastao u angloameričkom pravu. Pravični postupak (*fair trial*) se prvi put pominje u odluci Centralnog krivičnog suda Engleske i Velsa još 1677. godine, ali se iz same odluke ne može zaključiti koja je bila njegova sadržina. U odluci istog suda iz 1679. godine, navodi se da je okrivljeni imao pravično suđenje jer su obe strane imale pravo da obrazlože svoje navode, sud je bio popustljiv prema okrivljenom, dok su dokazi jasno ukazivali na njegovu krivicu.⁴ Danas je savremeni pravični postupak postao pravni standard koji se sastoji od „više pravosudno-organizacionih i procesno-pravnih načela i/ili prava svojstvenih pravu savremene države i njenom odnosu prema pojedincu”.⁵

Načelo koje stoji u funkciji pravičnog odlučivanja i doprinosi donošenju zakonite sudske odluke zasnovane na pravilno utvrđenom činjeničnom stanju, jeste pravilo *in dubio pro reo*.

Pravilo da u „sumnji treba odlučiti u korist okrivljenog” je novelama ZKP-a iz 2009. godine zauzelo mesto kao samostalno načelo u sistemu i našeg krivičnoprocesnog prava.⁶

POJAM I PRAVNA PRIRODA PRAVILA *IN DUBIO PRO REO*

Načelo *in dubio pro reo*, iako odavno prihvaćeno u teoriji krivičnog procesnog prava i sudskoj praksi, nije bilo izričito regulisano našim procesnim zakonodavstvom. Bez obzira na to, pojam ovog pravila postojao je u ZKP-u, tako da prigovor o njegovom nepostojanju nije bio prihvatljiv. Iz obaveze suda

¹ Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije (*Službeni list SRJ* br. 70/01, 68/2002. i *Službeni glasnik RS* br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 49/2007, 72/09 i 76/2010).

² Čl. 17. st. 1. ZKP-a.

³ Pavlović, Z., Od načela zakonitosti do načela pravnosti u krivičnom pravu, *Vojno delo*, vol. 62, br. 4, 215.

⁴ Langford, I., Fair trial: The history of an idea, *Journal of Human rights*, 8 (1), 44, 45.

⁵ Grubač, M., Prezumpcija nevinosti kao element prava na pravično suđenje u odlukama Evropskog suda za ljudska prava, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 45, br. 1, 68.

⁶ Zakon o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/09.

da okrivljenog oslobodi optužbe kada nema dokaza da je izvršio krivično delo za koje se optužuje, jasno se vidi da sud donosi oslobađajuću presudu ne samo kada se na osnovu dokaza utvrdi da je okrivljeni nevin, već i kad nema dokaza da je kriv.⁷ Kako sud u konkretnom slučaju ostaje u sumnji da li je učinjeno krivično delo, evidentno je da se zapravo radi o primeni pravila *in dubio pro reo*. Da bi se donela presuda kojom se okrivljeni proglašava krivim traži se izvesnost u pogledu postojanja odlučnih činjenica, tako da sud svaku sumnju mora da razreši u pozitivnom („činjenica stoji”) ili negativnom smislu („činjenica ne stoji”) i to podjednako za sve činjenice, kako one koje idu u korist, tako i one koje idu na štetu okrivljenog⁸. U ovakvom rezonovanju suda ogleđa se i pojam načela *in dubio pro reo*.

Načelo *in dubio pro reo* je eksplicitno uvedeno u naše krivično zakonodavstvo izmenama ZKP-a iz 2009. godine. Predviđeno je da „kada postoji sumnja u pogledu odlučnih činjenica koje čine obeležje krivičnog dela ili od kojih zavisi primena neke druge odredbe Krivičnog zakonika, sud će u presudi ili rešenju koje odgovara presudi odlučiti u korist okrivljenog”.⁹ Ovakvom formulacijom, zakonodavac je primenu ovog pravila ograničio na polje materijalnog krivičnog prava. U procesnoj teoriji postoje stanovišta koja primenu načela *in dubio pro reo* vide znatno šire, pa pored relevantnih materijalno-pravnih činjenica, opseg primene ovog pravila proširuju na „utvrđivanje svih pravno relevantnih činjenica u krivičnom postupku, tumačenja krivičnog procesnog prava, kao i presuđenja krivične stvari”.¹⁰ I novi Zakonik o krivičnom postupku iz 2011. godine¹¹ predviđa ovo načelo interpretirajući ga na isti način, ali ga u odnosu na prethodni zakonik proširuje i na polje „činjenica od kojih zavisi vođenje krivičnog postupka”¹², dakle i na polje procesnih činjenica.

Prevod značenja *in dubio pro reo* sreće se u više oblika.¹³ Kako se u sumnji u pogledu postojanja činjenica u vezi sa postojanjem krivičnog dela ili postojanjem određenih procesnih pretpostavki, može naći ne samo sud, već i javni tužilac, smatramo da je najbolji prevod načela *in dubio pro reo* zapravo „u sum-

⁷ Čl. 355. t. 3. ZKP-a.

⁸ Vasiljević, T., Grubač, M., *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Beograd, Službeni glasnik, 2002, 623.

⁹ Čl. 18. st. 3. ZKP-a.

¹⁰ Lazin, Đ., „*In dubio pro reo*” u *krivičnom postupku*, Beograd: Naučna knjiga, 1985, 12, 30.

¹¹ *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011; u daljem tekstu: ZKP iz 2011. godine. Primena ovog zakonika je odložena do oktobra 2013. godine, dok se u postupcima za krivična dela za koja je posebnim zakonom određeno da postupa javno tužilaštvo posebne nadležnosti, primenjuje od 15. 1. 2012. godine.

¹² Čl. 16. st. 4. ZKP-a iz 2011. godine.

¹³ Tako, na primer, Lazin ovu izreku prevodi kao „u sumnji presudi u korist okrivljenog”, a Vasiljević „u sumnji blaže po okrivljenog”. Za ovo i druga tumačenja, videti: Lazin, Đ.: *nav. delo*, 9.

nji odlučiti u korist okrivljenog”, s obzirom na to da primena načela nije ograničena samo na fazu presuđenja krivičnopravne stvari. Prema drugačijem shvatanju, pravilo *in dubio pro reo* se primenjuje samo na odlučne činjenice koje se u krivičnom postupku utvrđuju sa stepenom izvesnosti, pa njihova primena nije moguća kod donošenja odluka za koje je potreban niži stepen uverenja.¹⁴

Pravna priroda načela *in dubio pro reo* se može posmatrati sa dva aspekta. Sa jedne strane ovo se pravilo u jednom svom delu poklapa sa pretpostavkom nevinosti¹⁵, jer se primenjuje kada postoji sumnja u dokazanost odlučnih činjenica vezanih za krivičnu odgovornost okrivljenog, pa je potrebno doneti oslobađajuću presudu. Međutim, pravilo se primenjuje i na sve druge odlučne činjenice u slučajevima kada je prezumpcija nevinosti okrivljenog već oborena. Sa druge strane, čini se najprihvatljivijim stav da osnov pravila *in dubio pro reo* leži u načelu istraživanja materijalne istine¹⁶, jer je dužnost suda i drugih državnih organa koji učestvuju u krivičnom postupku da istinito i *potpuno* utvrđuju činjenice koje su od važnosti za donošenje sudske odluke – one koje terete okrivljenog i one koje mu idu u korist.¹⁷ Ako sud ne utvrdi ni postojanje ni nepostojanje neke činjenice, znači da je u tom pogledu ostao u sumnji, odnosno da nije mogao utvrditi istinu. Kao logička posledica principa istine u ovakvoj situaciji dolazi do primene pravila *in dubio pro reo*, pa sud mora doneti odluku koja je povoljnija po okrivljenog.¹⁸

Ni najidealnije izvođenje dokaza i najsavesnije postupanje suda, kao ni razvoj savremenih tehnika u oblasti utvrđivanja činjeničnog stanja u krivičnom postupku, ne mora da rezultira eliminisanjem svake sumnje i sticanjem čvrste ubeđenosti.¹⁹ U postupku se ne može svaka činjenica utvrditi sa potpunom izvesnošću, tako da se između potpune izvesnosti koja je potrebna kod donošenja presude, mogu javiti i niži stepeni ubeđenja – sumnja i verovatnoća. Sumnja predstavlja mogućnost da je određeno lice izvršilo krivično delo koje mu se stavlja na teret, koja mora biti određenog stepena i koja se zasniva na određenim činjenicama i okolnostima.²⁰ U zavisnosti od stadijuma u kom se krivični postupak nalazi, mogu se javiti i različiti stepeni sumnje – osnovi sumnje i

¹⁴ Đurđić, V., Načelo pravičnog postupka, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 44, br. 3, 86–87.

¹⁵ Pretpostavka nevinosti prema stavu Evropskog suda za ljudska prava obuhvata tri pravila: 1) postupanje bez predrasuda i predubeđenja o krivici; 2) teret dokazivanja ne sme biti na okrivljenom i 3) *in dubio pro reo*; videti: *Isto*, 82–85.

¹⁶ Za drugačija shvatanja ovog pravila, videti: Grubač, M., *Krivično procesno pravo*, Beograd, Službeni glasnik, 259; Lazin, Đ., *nav. delo*: 35–44, 48–51.

¹⁷ Čl. 17. ZKP-a.

¹⁸ Lazin, Đ., *nav. delo*, 44–48.

¹⁹ Škulić, M., *Krivično procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2011, 67–68.

²⁰ Lazin, Đ., *nav. delo*, 14.

osnovana sumnja. Donedavno važeći ZKP ne određuje pojam osnova sumnje i osnovane sumnje, ali je njihove definicije odredila teorija krivičnog procesnog prava. Tako, može se reći da ukoliko je mogućnost koja se zasniva na određenim činjenicama i okolnostima da je okrivljeni izvršio krivično delo jednaka mogućnosti da to nije učinio, postoji osnovana sumnja, a ukoliko je ta mogućnost manja, postoje osnovi sumnje.²¹ Verovatnoća je pak stupanj uverenja koji se nalazi između sumnje i izvesnosti i javlja se u situaciji kada sud nije potpuno uveren u postojanje i istinitost činjenice koju utvrđuje, ali razlozi da ona postoji su jači od razloga koji stoje protiv.²² Sa druge strane, ZKP iz 2011. godine u čl. 2, pored niza tumačenja pojedinih izraza upotrebljenih u zakoniku, definiše stepene ubeđenja (osim izvesnosti), a uvodi i novi stepen sumnje – opravdanu sumnju, koji postoji u američkom pravu. Sva tri pomenuta stepena ubeđenja su određena kao „skupovi činjenica”, iako se zapravo radi o subjektivnom uverenju organa postupka da određene činjenice postoje ili ne postoje.²³

SUD I PRIMENA PRAVILA *IN DUBIO PRO REO*

Iz odredbe člana ZKP-a kojom se reguliše načelo *in dubio pro reo*, proizlazi da ga primenjuje sud.²⁴ U obrazloženoj sudskoj odluci treba utvrditi da li je okrivljeni izvršio krivično delo koje mu se optužbom stavlja na teret, da li je krivično odgovoran i da li postoje uslovi za izricanje krivičnih sankcija. Ako se zakonom ne traži neki od nižih stepena uverenja, u svakoj situaciji, a naročito prilikom donošenja presude, sud određenu činjenicu može utvrditi samo kada uverenje u njeno postojanje ima obeležje izvesnosti. Odlučivanje suda, posmatrano kao misaoni proces, predstavljalo bi jednu vrstu silogističkog zaključka, pri čemu se podvođenjem donje premise (utvrđeno činjenično stanje) pod gornju premisu (materijalnopravnu odredbu) izvodi konkluzija – sudska odluka.²⁵ Pravilno utvrđeno činjenično stanje je osnov donošenja zakonite sudske presude i postiže se preduzimanjem procesnih radnji dokazivanja sa ciljem da se utvrdi da li neka činjenica postoji ili ne postoji. U suštinski drugačijem pristupu otklanjanja posledica neotklonjive sumnje u postojanje odlučnih činjenica od onoga

²¹ Isto, 19, 27.

²² Grubač, M., *nav. delo*, 2006, 253.

²³ Grubač, M., Nove ustanove i nova rešenja Zakonika o krivičnom postupku Srbije od 26. septembra 2011. godine, *Pravni zapisi*, vol. 2, br. 2, 471.

²⁴ Čl. 18. st. 3. ZKP-a.

²⁵ Brkić, S., Teret dokazivanja u krivičnom i parničnom postupku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 46, br. 1, 299–300.

koji je važio u inkvizicionom postupku²⁶, ogleda se suština pravila *in dubio pro reo* koje svoju punu afirmaciju dobija u savremenom krivičnom postupku.²⁷

Pravilo *in dubio pro reo* je primenjivala sudska praksa i pre nego što je ono kao načelo uvedeno u naše procesno zakonodavstvo. Relevantne činjenica u krivičnom postupku se mogu uzeti kao utvrđene samo ako su sa punom izvesnošću dokazane, a ukoliko se pojave kao moguće, odnosno sumnjive, ima se uzeti da takve činjenice uopšte ne postoje.²⁸ U rešenju Vrhovnog suda Srbije je istaknuto da u situaciji kada okrivljeni ne priznaje izvršenje krivičnog dela, kada nijedan drugi saokrivljeni, svedok, niti materijalni dokazi ne dovode u vezu okrivljenog sa krivičnim delom, dozvoljeno je zaključivanje putem indici-ja, ali samo ukoliko stvaraju takav činjenični skup, tako da se isključuje svaka druga mogućnost u pogledu drugačije ocene dokaza.²⁹ Sa sličnim obrazloženjem su dvojica okrivljenih oslobođeni da su izvršili krivično delo izazivanje opšte opasnosti u saizvršilaštvu iz čl. 278 st. 1 KZ. U nedostatku očevidaca, dokazi da su na licu mesta pronađene čaure municije za pištolj, kao i prisustvo čestica nitrata na rukama okrivljenih nisu bili dovoljni da se donese osuđujuća presuda. Naime, jedan okrivljeni je prisustvo barutnih čestica na rukama obja- snio činjenicom da je bio u kontaktu sa veštačkim đubrivom jer se bavi uzgo- jem cveća, a drugi da je te večeri koristio pirotehnička sredstava. Kako pretre- som stana okrivljenih nije pronađeno oružje, a čestice nitrata se mogu naći na rukama onako kako su opisali okrivljeni, doneta je oslobađajuća presuda.³⁰

Kada postoji sumnja u pogledu tačnog vremena izvršenja krivičnog dela, sud će uzeti da je ono izvršeno u vreme kada je to najpovoljnije za okrivljene, vodeći računa o primeni materijalnog prava o zastarelosti krivičnog gonjenja. U konkretnom slučaju, kako je krivično delo izvršeno neutvrđenog dana u me- secu maju 2005. godine, primenom pravila *in dubio pro reo*, ceniće se da je delo izvršeno 1. 5. 2005. godine.³¹

²⁶ U inkvizitorskom postupku se u slučaju nedostatka dokaza donosila presuda *absolutio ab instantia (otpuštanje ispod suđenja)*, ali samo privremeno, dok se ne bi prikupili jači dokazi. Ovakvo postupanje je nespojivo sa današnjim shvatanjem krivičnog postupka i načelom pravičnog postupka i pravne sigurnosti građana, jer nije važio prigovor *res judicata*. Detaljno o ovoj vrsti presude vidi: Bayer, V., *Kazneno postupovno pravo, Prva knjiga – Poviestni razvoj*, Zagreb, Knjižara Zlatko Steritenberger, 1943, 60, 145, 153, 181, 278, 299.

²⁷ Knežević, S., *Primena pravila in dubio pro reo u krivičnom postupku, Pravni život*, vol. 53, br. 9, 729.

²⁸ Presuda Opštinskog suda u Subotici, K br. 857/04 od 28. 2. 2008. godine i presuda Okružnog suda u Subotici, Kž br. 398/07 od 30. 6. 2008. godine.

²⁹ Rešenje Vrhovnog suda Srbije, Kž br. 706/03 od 13. 11. 2003. godine.

³⁰ Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Kž br. 4356/10 od 10. 2. 2011. godine.

³¹ Presuda Vrhovnog kasacionog suda Kzz br. 87/2011 od 21. 12. 2011. godine.

Načelo *in dubio pro reo* primenjeno je i prilikom odmeravanja kazne. Tako je sud kao olakšavajuću okolnost okrivljenim stranim državljanima za koje nije bio u mogućnosti da pribavi izvod iz kaznene evidencije ni po mestu rođenja, ni po mestu prebivališta, kao olakšavajuću okolnost uzeto da do sada nisu osuđivani.³²

U jednoj situaciji drugostepeni sud je uprkos sumnji našao da nema osnova za primenu pravila *in dubio pro reo*. Naime, prvostepenom presudom okrivljeni je zbog nedostatka dokaza oslobođen od optužbe da je izvršio krivično delo teško delo protiv bezbednosti javnog saobraćaja iz čl. 297. st. 1. u vezi sa čl. 289. st. 1. KZ, s obzirom na to da su prema nalazima veštaka saobraćajne struke i veštaka trasologa moguće dve varijante nastanka saobraćajne nezgode, pa je prvostepeni sud primenio pravilo *in dubio pro reo*. Međutim, drugostepeni sud je uvažio žalbu javnog tužioca, zaključivši da u konkretnom slučaju nema mesta primeni navedenog načela, već da je sud bio dužan da, s obzirom na to da ne postoji treća varijanta nastanka nezgode, brižljivo i savesno izvrši ocenu dokaza i odluči kojoj od dve verzije poklanja veru³³, što ukazuje da je za primenu pravila *in dubio pro reo* potrebno da postoji neotklonjiva sumnja.

JAVNI TUŽILAC I PRIMENA PRAVILA *IN DUBIO PRO REO*

ZKP iz 2011. godine uvodi novinu kojom je teret dokazivanja sada na tužiocu.³⁴ Ovim se bitno menja ambijent dokaznog postupka u kom se primenjuje *in dubio pro reo*, što je u skladu sa starim načelom rimskog prava: *actori incumbit probatio*.³⁵ Pored toga, zakonik predviđa da je javni tužilac dužan da preduzme krivično gonjenje kada postoje osnovi sumnje da je krivično delo izvršeno, te da su u toj situaciji javni tužilac i policija dužni da nepristrasno *razjasne sumnju* o krivičnom delu za koje sprovode službene radnje, kao i da sa jednakom pažnjom ispituju činjenice koje terete okrivljenog i činjenice koje mu idu u korist.³⁶ Kako često prilikom ocene dokaza nije moguće postići traženi stepen uverenja o postojanju relevantnih činjenica, proističe primena pravila *in dubio pro reo* od strane javnog tužioca.

Iako iz odredbe čl. 18. st. 3. još uvek važećeg ZKP-a to izričito ne proističe, i javni tužilac je ovlašćen da primenjuje načelo *in dubio pro reo*, s obzirom na

³² Presuda Vrhovnog suda Srbije, Kž I. br. 388/2003 od 1. 4. 2003. godine.

³³ Presuda Opštinskog suda u Subotici, K br. 106/04 od 27. 2. 2008. godine i Rešenje okružnog suda u Subotici, br. Kž br. 370/08 od 14. 8. 2008. godine.

³⁴ Čl. 15. st. 2. ZKP-a iz 2011. godine.

³⁵ Brkić, S., *nav. delo*, 326.

³⁶ Čl. 6. st. 1. i 4. ZKP-a iz 2011. godine.

to da je kao državni organ dužan da sa jednakom pažnjom utvrdi kako činjenice koje terete okrivljenog, tako i one koje mu idu u korist.³⁷ Pravo na primenu ovog načela od strane javnog tužioca proizlazi iz nekoliko odredbi članova ZKP-a.

Naravno da epilog svake podnete krivične prijave nije iniciranje krivičnog postupka. Takođe, svaki zahtev za sprovođenje istrage ne podrazumeva podnošenje optužnog akta, a ni svaki krivični postupak u kojem je podnet odgovarajući optužni akt ne završi donošenjem sudske odluke. Razlog ovome je upravo dužnost javnog tužioca kao državnog organa da vodi računa i o zaštiti okrivljenog donoseći zakonite odluke. Javni tužilac treba da teži objektivnosti i vodi računa o dokazima kojima raspolaže, vodeći računa o tome da li pre svega ima osnova za pokretanje krivičnog postupka, a kasnije, u toku postupka, da donosi odluke u skladu sa utvrđenim činjeničnim stanjem i raspoloživim dokazima. Svaka činjenica na kojoj tužilac zasniva optužbu mora biti takvog kvaliteta da ne ostavlja prostora za sumnju. Naravno, treba imati u vidu da su sumnja, pa i izvesnost psihološke kategorije, te da njihova procena zavisi od ličnosti onog koji ih razmatra.

Sasvim je moguće da se i javni tužilac nađe u neotklonjivoj sumnji u pogledu postojanja određenih činjenica u krivičnom postupku kada odlučuje o podnetoj krivičnoj prijavi, kada se radi o odustanku od istrage i prilikom odustanka od daljeg krivičnog gonjenja.

Prilikom prijema krivične prijave javni tužilac je dužan da preduzme krivično gonjenje kada postoji osnovana sumnja da je određeno lice izvršilo krivično delo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti³⁸ i u tom cilju može preduzeti jednu od zakonom predviđenih radnji usmerenih ka pokretanju krivičnog postupka. Međutim, javni tužilac ima i mogućnost odbacivanja krivične prijave. To će se desiti ako iz same prijave ili nakon prikupljanja potrebnih obaveštenja proizlazi da krivično delo nije krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti, ako je nastupila zastarelost ili je delo obuhvaćeno amnestijom ili pomilovanjem, ako postoje druge okolnosti koje isključuju gonjenje ili ako *ne postoji osnovana sumnja* da je osumnjičeni izvršio krivično delo.³⁹ Da li u konkretnom slučaju postoji osnovana sumnja jeste faktičko pitanje i smatramo da nema smetnji da se u ovoj situaciji primeni načelo *in dubio pro reo*. Odluka o odbačaju krivične prijave se donosi u formi rešenja i mora da sadrži uvod, izreku, pravni osnov i obrazloženje. U obrazloženje ovog rešenja, pri oceni pravnog osnova za odbačaj, treba posebno ukazati zbog čega je tužilac ostao u neotklonjivoj sumnji u pogledu određene činjenice.

³⁷ Čl. 17. st. 1. ZKP-a.

³⁸ Čl. 20. ZKP-a.

³⁹ Čl. 235. st. 1. i 4. ZKP-a.

Javni tužilac može odustati od daljeg krivičnog gonjenja u toku istrage ili po završenoj istrazi.⁴⁰ ZKP ne sadrži odredbu o razlozima za odustanak krivičnog gonjenja u istrazi od strane javnog tužioca, ali sadrži odredbe o razlozima za obustavu istrage od strane vanraspravnog veća suda⁴¹, pa je logično da ti razlozi važe i za odluku javnog tužioca.⁴² Tako će javni tužilac odustati od daljeg krivičnog gonjenja zbog *nepostojanja dokaza* da je okrivljeni učinio krivično delo⁴³, što daje osnova za primenu načela *in dubio pro reo*. Prilikom odlučivanja da li će odustati od gonjenja ili podići optužnicu, javni tužilac treba da ima u vidu i odredbu o obustavi krivičnog postupka povodom prigovora protiv optužnice.⁴⁴ Radi se o tome da nema dovoljno dokaza da je okrivljeni *osnovano sumnjiv* za delo koje je predmet tužbe. Ova odredba je određenija od odredbe o obustavi istrage i njen smisao je da i kod protivrečnih dokaza tužilac ne treba da odustane od krivičnog gonjenja, već da podigne optužnicu kako bi se na glavnom pretresu primenom principa neposrednosti i kontradiktornosti pouzdano utvrdilo činjenično stanje.⁴⁵ Javni tužilac nije dužan da posebno obrazlaže odluku o odustanku od krivičnog gonjenja u toku ili nakon sprovedene istrage i može je dati usmeno na zapisnik ili podneskom. Međutim, detaljno obrazloženje o razlozima o odustanku treba navesti u službenoj belešci, gde će navesti sažet opis prikupljenih i izvedenih dokaza i utvrđenih činjenica, kao i pravnu ocenu utvrđenog činjeničnog stanja i pravni osnov za odustanak⁴⁶ o čemu je već bilo reči u delu koji se tiče odbačaja krivične prijave.

Na kraju, moguć je odustanak javnog tužioca od optužbe pre glavnog pretresa ili na glavnom pretresu. Primenom pravila *in dubio pro reo* teško da bi moglo doći do odustanka krivičnog gonjenja, s obzirom da je prethodno tužilac ocenom dokaza nakon sprovedene istrage procenio da ima osnova za optuženje. Međutim, na glavnom pretresu ima mogućnosti za odustanak primenom pravila *in dubio pro reo*, pre svega prilikom ocene razloga činjenične prirode u situaciji kada je došlo do promene u iskazima nekih svedoka u odnosu na prethodni postupak ili kada se optužba zasnivala na iskazu privilegovanog svedoka koji je sada odlučio da ne svedoči. Razlozi pravne prirode su između ostalog i činjenice koje isključuju postojanje krivičnog dela i njihovo utvrđenje je složeno i osetljivo i nameće javnom tužiocu poseban oprez u proceni da li

⁴⁰ Čl. 253. ZKP-a.

⁴¹ Čl. 254. st. 1. ZKP-a.

⁴² Ilić, G., Subotić, D., *Javnotužilački priručnik*, Beograd, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, 2009, 157.

⁴³ Čl. 254. st. 1. t. 3. ZKP-a.

⁴⁴ Čl. 274. st. 1. t. 3. ZKP-a.

⁴⁵ Ilić, G., Subotić, D., *nav. delo*, 158.

⁴⁶ Čl. 98. st. 1. Pravilnika o upravi u javnim tužilaštvima (*Službeni glasnik RS*, br. 110/09 i 87/10). U daljem tekstu: Pravilnik.

su te činjenice nesumnjivo utvrđene, te ih treba ostaviti sudu koji će presudom utvrditi njihovu izvesnost.⁴⁷ Službena beleška o odustanku od daljeg krivičnog gonjenja u toku glavnog pretresa mora da sadrži: sažet opis prikupljenih i izvedenih dokaza, utvrđenih činjenica, pravnu ocenu činjeničnog stanja, a posebno razloge zbog kojih tužilac smatra *da osnovana sumnja potkrepljena dokazom neće prerasti u izvesnost* neophodnu za osuđujuću presudu ili neke druge krivično-procesnopravne i materijalnopravne razloge.⁴⁸

ZAVRŠNE NAPOMENE

Izričito uvođenje načela *in dubio pro reo* u naše procesno zakonodavstvo predstavlja značajan korak ka zaštiti prava okrivljenog u krivičnom postupku. Zbog toga se sada u slučaju neotklonjive sumnje, *zakonito* sproveden krivični postupak ne može zamisliti bez pravila *in dubio pro reo*. U slučaju kada nema izvesnosti u pogledu činjeničnog stanja, sud će sumnju otkloniti tako što će činjenicu koja ide na štetu okrivljenog tumačiti u njegovu korist, i obratno. Ali ovo pravilo treba shvatiti šire, jer se odnosi na sumnju uopšte, pa u tom smislu obavezuje i javnog tužioca kao rukovodioca pretkrivičnog postupka i stranke u krivičnom postupku. Postojanje pravičnog krivičnog postupka nije interes samo pojedinca, već i cele društvene zajednice. Naime, cilj krivičnog procesnog odnosa je da niko nevin ne bude osuđen, ali i da se *stvarnom* učiniocu krivičnog dela izrekne sankcija po zakonu i na osnovu zakonito sprovedenog postupka. Postupanje suprotno ovom načelu moglo bi dovesti do toga da krivični postupak po svom okončanju ima dve žrtve – lice oštećeno krivičnim delom i neosnovano osuđenog.

LITERATURA

- Bayer, V., *Kazneno postuponvo pravo, Prva knjiga – Poviestni razvoj*, Knjižara Zlatko Steritenberger, Zagreb, 1943.
- Brkić, S., Teret dokazivanja u krivičnom i parničnom postupku, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 2012, vol. 46, br. 1, 299–329.
- Đurđić, V., Načelo pravičnog postupka, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 2006, vol. 44, br. 3, 67–94.
- Grubač, M., *Krivično procesno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Grubač, M., Prezumpcija nevinosti kao element prava na pravično suđenje u odlukama Evropskog suda za ljudska prava, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 45, br. 1, 2007, 3–39.

⁴⁷ Ilić, G., Subotić, D., *nav. delo*, 250.

⁴⁸ Čl. 98. st. 2. Pravilnika.

- Grubač, M., Nove ustanove i nova rešenja Zakonika o krivičnom postupku Srbije od 26. septembra 2011. godine, *Pravni zapisi*, vol. 2, br. 2, 2011, 467–514.
- Ilić, G., Subotić, D., *Javnotužilački priručnik*, Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Beograd, 2009.
- Knežević, S., Primena pravila *in dubio pro reo* u krivičnom postupku, *Pravni život*, vol. 53, br. 9, 2004, 729–740.
- Langford, I., Fair trial: The history of an idea, *Journal of Human rights*, 8 (1), 2009, 37–52.
- Lazin, Đ., „*In dubio pro reo*“ u krivičnom postupku, Naučna knjiga, Beograd, 1985.
- Pavlović, Z., Od načela zakonitosti do načela pravnosti u krivičnom pravu, *Vojno delo*, vol. 62, br. 4, 2010, 210–228.
- Škulić, M., *Krivično procesno pravo*, Beograd, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, 2011.
- Vasiljević, T., Grubač, M., *Komentar Zakonika o krivičnom postupku*, Službeni glasnik, Beograd, 2002.

Propisi Republike Srbije

- Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije (*Službeni list SRJ* br. 70/01, 68/2002 i *Službeni glasnik RS* br. 58/2004, 85/2005, 115/2005, 49/2007, 72/09 i 76/2010)
- Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 72/2011)
- Pravilnik o upravi u javnim tužilaštvima (*Službeni glasnik RS*, br. 110/09 i 87/10)

THE PRINCIPLE KNOWN AS “IN DUBIO PRO REO” FEATURING AS AN ELEMENT OF FAIR CRIMINAL PROCEEDINGS

Zeljko Mirkov

S u m m a r y

This paper is dedicated to the principle of criminal proceedings known as “in dubio pro reo”. This legal rule has been elevated at the rank of a procedural principle after it has been incorporated into Serbian positive law with the intention to additionally safeguard and upgrade the defendant’s position. Accordingly, it will be presumed that the facts that are not proved beyond any doubt during the course of criminal proceedings do not exist. After ascertaining the content and legal nature of this principle, the relevant jurisprudence will be examined. Applying this principle by the public prosecutor is also elaborated, through the analyses of the still existing Criminal Proceeding Code and the new Code enacted in 2011. At the end, the importance of the principle “in dubio pro reo” will be postulated as part of contemporary criminal proceedings and Rule of Law.

Key words: in dubio pro reo, doubt, jurisprudence, public prosecutor

Проф. др Марџин Викел,
HafenCity University, Хамбург, Немачка

Сџивен Р. Шел,
адвокат у Портланду, Орегон, Сједињене Америчке Државе

Проф. др Душан Николић,
Универзитет у Новом Саду – Правни факултет, Србија

ПРИБАВЉАЊЕ ГРАЂЕВИНСКИХ ДОЗВОЛА У НЕМАЧКОЈ, САД И СРБИЈИ* Упоредноправни приступ

САЖЕТАК: Рад је написан са жељом да се ширем кругу читалаца представе нормативна решења у вези са прибављањем грађевинских дозвола која постоје у оквиру три различита правна система. Правна правила не могу бити иста (или не би требало да буду иста) за људе који живе у различитим деловима света, у различитим климатским условима, на различитом нивоу друштвеног и економског развоја и сл. Међутим, добри примери из упоредног права некада могу послужити као инспирација онима који креирају национално право. То посебно важи за процедуру. Аутори су се у овом контексту бавили питањима која се тичу сложености и трајања поступка за прибављање грађевинских дозвола. С обзиром на то да је издавање дозвола, у највећем броју случајева, у надлежности органа ужих територијалних јединица, односно локалне самоуправе, у раду су приказане процедуре које важе у репрезентативним срединама: Хамбургу (Немачка), Портланду (држава Орегон, САД) и Новом Саду (Србија).

* Рад примљен 31. 12. 2013. године.

На основу упоредноправне анализе, може се закључити да је прибављање грађевинских дозвола у Републици Србији, у неким сегментима, уређено на начин који је сличан решењима из немачког права, а да процедура, у пракси, траје приближно онолико колико и у Сједињеним Америчким Државама.

Кључне речи: грађевинска дозвола, просторно планирање, имовински односи, употребна дозвола, упоредно право

1. УВОД¹

О прибављању грађевинских дозвола се често говори у јавности. Грађани и пословни људи се углавном жале на непотребно компликовану процедуру, на спорост администрације и сл. Већина, притом, занемарује чињеницу да постоји и потреба да се одговарајућим правним правилима и поступцима заштите јавни интереси. Та дискрепанција је оправдана и разумљива. Просечни грађанин на један начин размишља о тој проблематици као странка у поступку за прибављање грађевинске дозволе, а на битно другачији начин као припадник шире друштвене заједнице, који жели сређено, добро организовано друштво, уређено и здраво животно окружење и сл. Ма колико била скраћена и поједностављена, процедура ће за неке људе увек бити оптерећујућа и сувишна. Суштина је заправо у успостављању својеврсног еквилибријума. Са једне стране, требало би максимално скратити и поједноставити процедуру, а са друге, створити правни инструментаријум који ће обезбедити адекватну заштиту интереса друштвене заједнице. Другим речима, треба наћи праву меру. Са тим су, мање или више, сви сагласни. Међутим, питање је која је права мера и како до ње доћи?

Користан оријентир у трагању за наведеним еквилибријумом би могло бити и искуство других земаља. Чињеница је да правна правила не могу бити иста (или да не би требало да буду иста) за људе који живе у различитим деловима света, у различитим климатским условима, на различитом нивоу друштвеног и економског развоја и сл. Међутим, добри примери из упоредног права некада могу послужити као инспирација онима који креирају национално право². То се у нешто мањој мери односи на материјалноправна правила, а у много већој на она која се тичу саме процедуре.

¹ Увод је написао проф. др Душан Николић.

² Опширније: Душан Николић, *Property Law in Serbia – Both Autonomus Legal Development and Legal Transplant*, поглавље у књизи: *Private Law in Eastern Europe – Autonomus Developments or Legal Transplants?* (ed. C. Jessel-Holst, R. Kulms, A. Trunk), Mohr Siebeck, Tübingen, 2010, 237–267.

Овај рад је написан са жељом да се ширем кругу читалаца представе нормативна решења из три различита правна система. Аутори су се у овом контексту бавили питањима која се тичу сложености и трајања поступка за прибављање грађевинских дозвола³. На основу података који ће бити изложени на наредним страницама, читаоци ће моћи да сагледају страна искуства и да, уједно, стекну јаснију представу о сопственом праву⁴. Уз то, треба имати у виду чињеницу да упоредноправни приступ омогућује узајамно упознавање и зближавање (конвергенцију) правних традиција, односно, правних култура⁵ и да открива трендове који указују на могуће правце развоја правне регулативе на националном, регионалном и глобалном плану.

С обзиром на то да је издавање грађевинских дозвола у највећем броју случајева у надлежности органа ужих територијалних јединица, односно, локалне самоуправе, у наставку ће бити приказана процедура за прибављање грађевинских дозвола у репрезентативним срединама: Хамбургу⁶ (Немачка), Портланду⁷ (држава Орегон, САД) и Новом Саду⁸ (Србија).

³ Рад је настао поводом дискусије о прибављању грађевинских дозвола која је вођена у ширем контексту на VII конференцији *Међународне академске асоцијације за њроспторно планирање, право и имовинске односе (International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights)* у Портланду, фербруара 2013. године. Аутори овог текста су чланови наведене асоцијације.

⁴ Чланак ће уз извесне измене и допуне бити објављен и у одговарајућим страним часописима на енглеском и немачком језику. Он, уједно, представља увод у опсежнија истраживања која треба да допринесу развоју новог наставног предмета на докторским студијама на Правном факултету у Новом Саду, посвећеног правним аспектима просторног планирања, архитектуре и грађевинарства.

⁵ В.: Душан Николић, *Увод у систем грађанског права*, XI издање, Нови Сад, 2013, 21. и др.

⁶ Хамбург се налази на северу Немачке. Други је град по величини у земљи, са приближно 1.755.000 становника.

⁷ Портланд (Орегон) се налази на западу Сједињених Америчких Држава. У граду живи око 583.000 становника.

⁸ Према званичним подацима који су наведени на сајту Владе Републике Србије, у Новом Саду живи око 335.700 становника. (В.: <http://www.srbija.gov.rs/pages/article.php?id=6>. Последњи пут посећено: 30. 12. 2013).

2. ПРИБАВЉАЊЕ ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ У СЛОБОДНОМ ХАНЗЕАТСКОМ ГРАДУ ХАМБУРГУ⁹

Поступак издавања грађевинских дозвола је саставни део права грађевинарства и предмет законског уређивања на нивоу федералних јединица (покрајина) у Немачкој.¹⁰ Из овог разлога свака покрајина има своја правила о поступку издавања грађевинских дозвола, која се налазе у покрајинским законима о изградњи. С тим у складу, није могуће заузети ставове који би били општеважећи за целу савезну државу. Поступци издавања грађевинских дозвола, међутим, показују у свим покрајинама сличну структуру, те се могу препознати неке заједничке основе. Извесно уједначавајуће дејство има модел закона о изградњи, израђен од стране конференције министара грађевинарства¹¹, који покрајинама служи као правно необавезујући оријентациони оквир у изради закона о изградњи. У наставку ће бити приказани прописи који важе у Слободном Ханзеатском Граду Хамбургу, као самосталној покрајини у Немачкој. Осим хамбуршког Закона о изградњи (*Hamburgische Bauordnung – HBauO*) и на њему заснованих уредаба, на поступке издавања грађевинских дозвола примењују се и одредбе хамбуршког Закона о управном поступку (*Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz – HmbVwVfG*).¹²

Полазну тачку у анализи представља пре свега питање за које пројекте *HBauO* прописује обавезу прибављања грађевинске дозволе. Према § 59 I, изградња и реконструкција објекта, промена његове намене или његово уклањање захтевају издавање грађевинске дозволе. Појам објекта одређен је у § 2 I, који поред зграда (§ 2 II) обухвата читав низ других предмета. Истовремено, § 1 II изузима одређене објекте из домена примене *HBauO*. То су, примера ради, објекти који служе јавном саобраћају, као

⁹ Аутор текста: проф. др Мартин Викел, професор на *HafenCity* Универзитету у Хамбургу (*HafenCity Universität Hamburg – Universität für Baukunst und Metropolenentwicklung – HCU*) који је 1. јануара 2006. године основао Слободни ханзеатски град Хамбург. ХЦУ је специјализован за урбани развој и важи за једну од водећих научних и образовних институција у свету у тој области. Професор Викел предаје *Ефикасност коришћења ресурса у архитектури и планирању* (*Resource Efficiency in Architecture and Planning*). Професионално се бави питањима која се односе на просторно планирање, градњу и право животне средине. Са немачког језика превео др Атила Дудаш, асистент Правног факултета у Новом Саду.

¹⁰ Упоредити, пре свега, са начелним правним ставом (*Rechtsgutachten*) Савезног уставног суда (*Bundesverfassungsgericht – BVerfG*), од 16. 6. 1954, бр. 1 ПБвВ 2/52 у: *BVerfGE* 3, 407 (430 ff.).

¹¹ <http://www.is-argebau.de/verzeichnis.aspx?id=986&o=7590986>

¹² О односу ових прописа *Niere* у: *Alexejew, Hamburgisches Bauordnungsrecht*, § 70 *HBauO* Rn. 6 ff

што су улице и пруге, доводни и одводни цевоводи и водови (на пример, воде, плина, струје, отпадних вода), као и цевоводи за даљински транспорт различитих материјала. Затим, два изузетка прописује и § 59 I. У првом, не постоји обавеза издавања грађевинске дозволе на основу § 60 (Пројекти за које се не води поступак издавања грађевинске дозволе), § 64 (Поступак одобравања) и § 66 (Привремени објекти). У другом, нема обавезе издавања грађевинске дозволе када је одлука о овом питању донета у неком другом поступку у којем се уз неку главну одлуку доносе и друге акцесорне одлуке (*Baugenehmigungsverfahren mit Konzentrationswirkung*). У овом случају се издаје нека друга дозвола која обухвата и грађевинску. Ово важи, на пример, у случају издавања дозволе по основу права о заштити од имисија, према §§ 4 ff. *BimSchG* (*Bundes Immissionsschutzgesetz* – Савезни закон о заштити од имисија), као што је пре свега дозвола која се издаје за привредна постројења.¹³ Материјалноправни захтеви у вези са грађевинским објектима по правилу морају такође да буду испуњени, на шта указује § 6 I t. 2 *BlmSchG*. Исто важи и за пројекте који су подложни урбанистичко-техничким условима, тј. врсти сагласности која се нарочито примењује у вези са инфраструктурним пројектима (на пример, улице, железничке пруге, аеродроми).

HBauO у погледу поступка издавања грађевинске дозволе разликује три различита типа пројекта. Најпре, § 60 садржи правило за тзв. пројекте за које се не води поступак издавања грађевинске дозволе. Ови пројекти не захтевају дозволу, нити одобрење, те се могу реализовати без потребе спровођења неког поступка („слободни су од поступка”), а тиме и без остварења превентивне контроле. То још не ослобађа орган од обавезе да утврди да ли су испуњени услови које налажу прописи о изградњи и други јавноправни прописи, као што то § 59 II јасно истиче. У контроли испуњености ових захтева, органи грађевинског надзора могу да примењују и репресивне мере. Каталог пројеката за које се не води поступак издавања грађевинске дозволе дат је у једном од прилога Закона (Прилог бр. 2). Он обухвата већи број пројеката мањег значаја. Код ових се не може очекивати да ће јавноправни прописи бити повређени, односно повреде би имале само безначајне последице или би се оне накнадно лако могле отклонити.¹⁴ Стога се у овим случајевима одустаје од превентивне контроле у оквирима поступка издавања грађевинске дозволе.

Уколико се не ради о пројекту који је ослобођен обавезе издавања грађевинске дозволе, нити је посредни неки други изузетак предвиђен законом, неопходно је спровођење поступка издавања грађевинске дозволе.

¹³ BVerwG, Urt. v. 15. 12. 1989. – 4 C 36/86 –, BVerwGE 84, 209 (214).

¹⁴ Образложење закона (*Gesetzesbegründung*), *Bürgerschafts-Drs.* 18/2549, 36.

HBauO разликује две врсте таквог поступка: скраћени поступак према § 61 и издавање грађевинске дозволе као главне одлуке заједно са другим, акцесорним одлукама, у складу са § 62. Према Закону, потоњи се сматра редовним поступком, који се примењује увек када нису испуњени услови за вођење скраћеног поступка. Скраћени поступак се у суштини примењује на зграде које нису више од висине утврђене прописом и претежно служе стамбеним потребама.¹⁵

Разлика између ове две врсте поступка тиче се пре свега различитог обима утврђивања испуњености услова које налажу прописи. У поступку издавања грађевинске дозволе као главне одлуке која се доноси заједно са другим, акцесорним одлукама, орган који врши послове грађевинске инспекције утврђује допуштеност пројекта на основу: 1. прописа о просторном планирању (*Baugesetzbuch – BauGB* и прописа усвојених на основу њега)¹⁶; 2. прописа о изградњи (*HBauO* и прописа усвојених на основу њега) и 3. других прописа јавноправне природе који се односе на пројекат, с малим бројем изузетака.

Утврђивање испуњености услова које прописују јавноправни прописи захтева спровођење свеобухватне анализе. Насупрот томе, круг прописа које треба применити у скраћеном поступку је, по логици ствари, ужи: треба само утврдити да ли су примењене одређене одредбе *BauGB* у вези са просторним планирањем, одређене одредбе *Закон о развоју луке (Hafenentwicklungsgesetz)* – ово је једна хамбуршка посебност – одређене одредбе прописа о просторном планирању, као и одређене одредбе о захтевима које намећу савезни *Закон о заштити природе* и савезни *Закон о заштити од имисија*. § 59 II *HBauO*, међутим, јасно истиче да ограничавање предмета утврђивања не ослобађа орган од обавезе да утврди да ли су испуњени услови јавноправне природе.

У оквиру овог тростепеног система, према § 59 III *HBauO*, градитељ има право избора „одозго”. Тако, може за пројекат за који се не издаје грађевинска дозвола поднети захтев за издавање дозволе, а за пројекат за који је потребно спровести само скраћени поступак, захтевати спровођење поступка за издавање грађевинске дозволе као главне одлуке заједно са другим акцесорним одлукама. Треба обратити пажњу на то да се према *Закону о таксама за изградњу (Baugebührenordnung)* за поступак издавања грађевинске дозволе плаћа такса, која је за вођење поступка издава-

¹⁵ Образложење закона (*Gesetzesbegründung*), *Bürgerschafts-Drs.* 18/2549, 36.

¹⁶ Право просторног планирања је у Немачкој уређено на савезном нивоу. Најзначајнији прописи су Законик о изградњи (*Baugesetzbuch – BauGB*) и Уредба о коришћењу зграда (*Baunutzungsverordnung – BauNVO*), који се објављују преко надлежног савезног министарства.

ња грађевинске дозволе као главне одлуке заједно са другим, акцесорним одлукама већа од оне која се плаћа за скраћени поступак.

У оба случаја, поступак издавања грађевинске дозволе према § 70 *HbauO* започиње подношењем захтева, у којем мора бити назначено да ли се тражи спровођење скраћеног поступка или поступка доношења главне одлуке заједно са другим акцесорним одлукама. Уз захтев предаје се и нацрт. Они представљају основ за оцену пројекта и за даље решавање по захтеву. Ближе одредбе о захтеву за одобрење изградње и нацрту налазе се у *Уредби о нацрту изградње (Bauvorlagenverordnung – BauVorlVO)*. Детаљност у изради нацрта зависи од врсте пројекта и врсте поступка издавања грађевинске дозволе. Ради изградње, реконструкције или промене намене грађевинских објеката у скраћеном поступку, примера ради, предају се (§ 4 I *BauVorlVO*): извод из катастра непокретности, копија плана, нацрт зграде, опис зграде, по потреби пружају се подаци о обезбеђеним прикључцима (вода, енергија, отпадна вода, саобраћај) и процене о дозвољеној, постојећој и планираној мери грађевинске употребе; у случају неких одступања од стандарда образложење и нацрт неопходан за њихову оцену, потврде о стабилности објекта, заштити од пожара, о топлотној изолацији ради енергетске ефикасности, а по потреби и друге исправе одређене савезним законом о заштити природе. У поступку издавања грађевинске дозволе као главне одлуке која се доноси заједно са другим, акцесорним одлукама подносе се донекле другачије или додатне исправе (упореди: § 4 II *BauVorlVO*). Према § 67 I *HbauO* нацрт мора бити потписан од стране овлашћеног пројектанта. Одредба о пројектанту налази се у § 55 *HbauO*, док је овлашћење за израду нацрта уређено у § 67. По правилу треба утврдити да захтев за одобрење изградње није могао бити поднесен без претходне провере од стране стручњака одговарајућег профила. Према § 70 II, орган који издаје грађевинску дозволу у року од две недеље од предаје захтева треба да потврди пријем исправа, односно да укаже на евентуалне недостатке у њима.

Уколико су све исправе уредно предате и по потреби уплаћена прописана такса (§ 18 хамбуршког *Закона о таксама* у вези са § 7 *BauGebO*)¹⁷, за државни орган који издаје грађевинску дозволу почиње да тече рок за доношење одлуке. Према § 4 III *BauVorlVO* такође је могуће да се поједини захтеви за одобрење изградње, који суштински не утичу на подобност пројекта да добије дозволу, изузму из оцене потпуности захтева и да се накнадно поднесу. У скраћеном поступку према § 61 III *HbauO* одлука мора да се донесе у року од два месеца од пријема потпуне документаци-

¹⁷ За овај последњи аспект Niere, у: Alexejew, Hamburgisches Bauordnungsrecht, § 61 HBauO Rn. 45.

је. Овај рок може да буде скраћен на месец дана уколико се ради о одређеним, законом утврђеним пројектима, који захтевају нижи степен доказаности чињеница. Ови рокови могу бити продужени, у сагласности са градитељем. За рачунање рокова важи § 31 *HmbVwVfG*. Уколико дозвола у оквиру важећих рокова не буде одбијена, према § 61 III 4 *HBauO* наступа фикција издавања дозволе, тј. сматра се да је пројекат добио дозволу за изградњу. Ово може, у неким случајевима, ако се ради о пројектима који изискују одобрење или пристанак неког другог органа, да зависи од тога да ли је прибављена одговарајућа изјава тог органа. О наступању фикције издавања грађевинске дозволе градитељу се издаје потврда. Фингирана дозвола се по свом дејству изједначава са изричито саопштеном.¹⁸ Она има идентична правна дејства као дозвола за изградњу.¹⁹

У поступку издавања грађевинске дозволе као главне одлуке заједно са другим акцесорним одлукама, рок за доношење одлуке је због већег обима утврђивања испуњености услова дужи. Према 62 I *HBauO* орган који издаје грађевинску дозволу треба да донесе одлуку у року од три месеца. И у овом случају је за почетак рока одлучујући моменат пријема потпуне документације. Стога, могу настати проблеми у пракси у вези са утврђивањем потпуности документације, уколико је због недостатка стручног знања органа који издаје грађевинску дозволу било неопходно учешће још неког органа у поступку. Накнадни захтев за подношење исправа може да доведе до одређеног одлагања почетка тока рока.²⁰ И у овом случају рок може да буде продужен уз сагласност градитеља. Фикција одобравања изградње није предвиђена у овој врсти поступка. Пропуштање рока за издавање дозволе стога нема непосредне правне последице, али може да се квалификује као повреда службених обавеза органа, што може да представља основ за подношење захтева за накнаду штете.²¹

У поступку издавања грађевинске дозволе може да буде нужно учешће и других државних органа. За овакав случај § 70 V *HBauO* прописује да ће орган грађевинског надзора без одлагања затражити заузимање става од другог органа или тела, чије је одобрење или пристанак за издавање грађевинске дозволе потребан, а претходно се није изјаснило, а пројекат спада у његов делокруг. Према § 70 VI ови органи или тела треба да доставе изјаву о свом ставу у року од месец дана, који почиње да тече од пријема потпуне документације од стране ових органа или тела.²²

¹⁸ OVG Hamburg, Beschl. v. 02. 09. 2010. – 2 Bs 144/10 –, juris Rn. 3.

¹⁹ Упореди Niere, у: Alexejew, Hamburgisches Bauordnungsrecht, § 61 HBauO Rn. 57.

²⁰ Niere, у: Alexejew, Hamburgisches Bauordnungsrecht, § 62 HBauO Rn. 42.

²¹ Niere, у: Alexejew, Hamburgisches Bauordnungsrecht, § 62 HBauO Rn. 47.

²² Niere, у: Alexejew, Hamburgisches Bauordnungsrecht, § 70 HBauO Rn. 58.

У појединим случајевима могу се по основу посебних законских одредаба применити другачији рокови.²³ Уколико у овом року није достављен њихов став, орган који издаје грађевинску дозволу сматраће да се издавање грађевинске дозволе не противи јавном интересу.²⁴ Иначе, орган који издаје грађевинску дозволу није везан ставом других органа или тела.²⁵ Изјаве о нужној сагласности или одобрењу сматрају се датим, уколико у року нису одбијени.²⁶ За разлику од простог заузимања става, међутим, орган грађевинске инспекције је везан изричитим ставом другог органа или тела којим се сагласност или одобрење одбија.

Учешће власника суседних непокретности у поступку издавања грађевинске дозволе може да уследи по основу § 71 *HBauO*. § 71 II уређује два случаја у којима је неопходна сагласност суседа у поступку. § 71 III такође прописује учешће суседа у поступку, када треба одредити ослобађање од утврђивања плана уређивања (§ 31 II *BauGB*) или када треба одступити од правила § 6 *HBauO* о нужним слободним површинама између објеката изнад земље, а могу бити тангирани интереси власника суседних непокретности заштићени јавним правом. Суседи могу да поднесу приговор у року од две недеље. По протеку овог рока приговори су недопуштени. Због тешких последица преклузије и кратког рока за подношење приговора, постоје строги захтеви у вези са обавештавањем суседа и њиховим учешћем у поступку.²⁷ Одлука се доставља суседу чији приговори нису усвојени. Не омогућава се суседима да учествују у поступку, уколико су се сагласили са пројектом изградње.²⁸ У осталим случајевима на учешће суседа у поступку примењују се одредбе § 13 *HmbVwVfG*, према којем је њихово учешће потребно, уколико би грађевинска дозвола у односу на њих имала правно преображајно дејство. Осим тога, учешће суседа у поступку је могуће и када су тангирани њихови правни интереси.²⁹

Према § 72 I *HBauO* грађевинска дозвола издаје се када пројекат није у супротности са јавноправним прописима, што се утврђује у поступку грађевинског надзора ради издавања грађевинске дозволе. Стога

²³ Niere, у: Alexejew, Hamburgisches Bauordnungsrecht, § 70 HBauO Rn. 58.

²⁴ Види: уместо свих Wickel/Bieback, Die Neuordnung der bauordnungsrechtlichen Zulassungsverfahren durch die HBauO – Novelle, NordÖR 2006, 45 (48).

²⁵ Wickel/Bieback, Die Neuordnung der bauordnungsrechtlichen Zulassungsverfahren durch die HBauO – Novelle, NordÖR 2006, 45 (47).

²⁶ О уставноправним аспектима захтева за добијање сагласности који се заснивају на савезним прописима види Wickel/Bieback, Die Neuordnung der bauordnungsrechtlichen Zulassungsverfahren durch die HBauO – Novelle, NordÖR 2006, 45 (48).

²⁷ Упореди VG Hamburg, Urt. v. 30. 01. 2012. – 7 K 2259/10 –, juris Rn. 31 ff.

²⁸ У вези са захтевима у погледу сагласности види OVG Hamburg, Beschl. v. 17. 11. 2011 – 2 Bs 177/11 –, juris Rn. 43.

²⁹ Niere, у: Alexejew, Hamburgisches Bauordnungsrecht, § 71 HBauO Rn. 80.

грађевинска дозвола има деклараторно дејство. Њоме се утврђује да је пројекат у складу са одговарајућим прописима, са чиме је повезано и дејство легализовања. По издавању грађевинске дозволе не може се градителу супротставити право које се противи садржини пројекта, а било је предмет утврђивања у поступку издавања дозволе.³⁰ То указује на значај разликовања ограниченог обима утврђивања испуњености услова у скраћеном поступку и свеобухватног утврђивања у поступку издавања грађевинске дозволе као главне одлуке са другим акцесорним одлукама. У овим поступцима није потребно издавање тзв. изјаве о беспрекорности (*Unbedenklichkeitserklärung*) која иначе прати издавање грађевинске дозволе. Убрзавање поступања у скраћеном поступку доводи до веће правне несигурности.³¹ Додатно правно дејство производи део изреке грађевинске дозволе, којим се укида превентивна забрана грађења. Према § 72 II грађевинска дозвола садржи у себи и друге службене одлуке, уколико су оне због примене јавноправних прописа у поступку издавања грађевинске дозволе биле нужне. Ово је релевантно пре свега за поступак издавања грађевинске дозволе као главне одлуке која се доноси заједно са другим акцесорним одлукама у којем, због обухватног утврђивања усклађености са прописима, грађевинска дозвола садржи читав низ других службених одлука. Стога издавање грађевинске дозволе у овом случају представља неку врсту „*One-Stop-Service*” услуге.

Издата грађевинска дозвола нема временски неограничено правно дејство. Према § 73 I *HBauO* она губи правно дејство уколико се у року од три године од њеног издавања не започне се реализацијом пројекта или ако се започета реализација пројекта прекине у трајању дужем од једне године. Ови рокови могу према § 73 III бити продужени за још једну годину.

У неким случајевима може да буде целисходно да се не поднесе одмах захтев за издавање грађевинске дозволе, пре свега када се дозвољеност пројекта због сложености појединих питања може утврдити само са тешкоћом. У оваквом случају постоји могућност да се према § 63 *HBauO* поднесе захтев за издавање привременог решења. Поступак се одвија углавном према прописима о поступку издавања грађевинске дозволе. Према § 73 II привремено решење важи две године. Оно има обавезујуће дејство у поступку издавања грађевинске дозволе, те о питањима о којима је у њему одлучено не доноси се поново одлука у новом поступку.³²

³⁰ Упореди Finkelnburg/Ortloff/Otto, *Öffentliches Baurecht*, Band II, 6. Aufl., S. 134 f.

³¹ Упореди Hornmann, Keine Feststellung in der Baugenehmigung zum nicht zu prüfenden Recht, *NVwZ* 2012, 1294, 1296.

³² Упореди Alexejew, *Hamburgisches Bauordnungsrecht*, § 63 *HBauO* Rn. 17.

3. ПРИБАВЉАЊЕ ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ У ПОРТЛАНДУ (ОРЕГОН)³³

3.1. Увод

На међународном нивоу постоји одређено интересовање за начин на који су различити правни системи уредили питање издавања грађевинских дозвола за развој конкретних локација. Држава Орегон³⁴ у Сједињеним Америчким Државама пружа један пример.

У Орегону, коначна одлука о усклађености с грађевинским прописима³⁵,

³³ Аутор текста: Стивен Р. Шел, адвокат у приватној пракси у Портланду, Орегон и Саветник у адвокатској фирми *Black Helderline LLP*. Учествовао је у прибављању већег броја грађевинских дозвола. Такође, био је саветник тужиоца у случају *Columbia Hills Development Company v. Land Conservation and Development Commission*, 50 Or. App 483 (1981) [који се односи на ову проблематику – напомена Д. Николића]. Са енглеског језика превео: Андреј Калмар, дипломирани правник из Новог Сада.

³⁴ Упућивања која следе се односе на Орегонске измењене законе (ОРС). Могу се пронаћи на веб страницама орегонског законодавства у одељку Прописи/Закони на http://www.leg.state.or.us/bills_laws/ (последњи пут посећено 20. фебруара 2013. године). Правила о спровођењу многих од тих закона се називају Орегонски управни прописи (тј. ОАР). Прве три цифре при навођењу ОАР одређују поглавље у којем се пропис налази, тј. ОАР 918-20-0005. ОАР се могу пронаћи у скупу правила који је саставио Државни секретар Орегона, чија се нумеричка верзија налази на <http://arcweb.sos.state.or.us/pages/rules/access/numerically.html> (последњи пут посећено 20. фебруара 2013. године).

³⁵ Следећи прописи су били на снази у граду Портланду – Орегон) у фебруару 2013. године: Државни Закони и Правилници (<http://www.portlandonline.com/bds/index.cfm?c=36808> – последњи пут посећено 19. фебруара 2013. године). 1. Државни закони о изградњи, енергетској ефикасности, противпожарној заштити, електричним и водоводним инсталацијама и грађевинској механизацији на снази у граду Портланду: 1.1. Објекти намењени становању (објекти за једну или две породице, градске куће, куће у низу): 1.1.1. *Посебни закон о изградњи стамбених објеката у Орегону* из 2011. године (заснован на *Међународном правилнику о изградњи стамбених објеката* из 2009. године), на снази од 1. јула 2011. године и 1.1.2. *Посебни закон о монтажи префабрикованих стамбених објеката у Орегону* – на снази од 1. априла 2010. године. 1.2. Пословни објекти (укључујући и објекте са три или више стамбених јединица): 1.2.1. *Посебни закон о планирању и изградњи у Орегону* (заснован на *Међународном правилнику о планирању и изградњи* из 2009. године) на снази од 1. јула 2010. године. Амандмани на ПЗПИО из 2010. године о приступачности на снази су од 1. марта 2012. године (ово је делимична листа – за целокупан списак амандмана, исправки и измена закона о изградњи пословних објеката погледати веб странице орегонског Одељења за грађевинске прописе: *Програм пословних објеката*): 1.2.1.1. *ПЗПИО Поглавље 11 Приступачност*; 1.2.1.2. *ICC/ANSI A117.1 Приступачне и употребљиве зграде и објекти*; 1.2.1.3. *ПЗПИО Одељак 1007 Приступачни излазни ћушеви*; 1.2.1.4. *ПЗПИО Поглавље 10 Излазни ћушеви*; 1.2.1.5. *ПЗПИО Одељак 3411 Приступачност за постојеће објекте*. 1.2.2. *Правилник града Портланда о заштити од пожара из 2007. године* (заснован на *Закону о заштити од пожара државе Орегон* из 2007. године) на снази од 1. априла 2007. године; 1.2.3. *Посебни закон о енергетској ефикасности државе Орегон* (заснован на *Међународном правилнику о очувању енергије* из 2009. године) на снази од 1. јула

под условом да локална власт преузме ту одговорност³⁶, доноси се на локалном нивоу, најчешће на нивоу града. Међутим, садржај прописа и механизми за утврђивање усклађености потичу из много ширег контекста.

3.2. Модел закони

У Сједињеним Америчким Државама је развијена пракса модел закона. Ови прописи сами по себи нису обавезујући за било ког предузимача или надлежну инстанцу. Међутим, они служе као основа за доношење прописа намењених конкретним подручјима. Орегон се ослања на модел законе створене у оквиру *Међународног савета за стандарде у грађевинарству*.³⁷ На снази су бројни закони, укључујући и *Закон о изградњи штамбених објеката*, *Закон о заштити од пожара* и *Закон о планирању и изградњи*.

3.3. Сет закона за државу Орегон

Да би се спречила корупција и фаворизовање, Орегон је донео одлуку да усвоји један сет закона који ће се примењивати у целој држави. То значи да грађевинари из једног града могу да конкуришу за послове у другим градовима без много бојазни у вези са локалним прописима. На предлог Саветодавног одбора³⁸ директор *Департамента за проширање и пословне услуге државе Орегон* усваја законе који се примењују на територији целе државе, као што су *Посебни закон о изградњи штамбених објеката* у Орегону или *Посебни закон о планирању и изградњи* у Орегону. Орегонска верзија прописа може се разликовати од модела који је понудио *Међународни савет за стандарде у грађевинарству*, међутим,

2010. године; 1.2.4. *Информације и формулари о усклађености са Законом о енергетској ефикасности*. 1.3. Закон о механизацији: 1.3.1. *Посебни закон о грађевинској механизацији у држави Орегон* из 2010. године – (заснован на *Међународном правилнику о грађевинској механизацији* из 2009. године) на снази од 1. јула 2010. године. 1.4. Закон о електричним инсталацијама: 1.4.1. *Посебни закон о Електричним инсталацијама у држави Орегон* – (Заснован на НФПА 70 *Федералном закону о електричним инсталацијама* из 2011. године) на снази од 1. априла 2011. године. 1.5. Закон о водоводним инсталацијама: 1.5.1. *Посебни закон о водоводним инсталацијама у држави Орегон* (заснован на *Униформном закону о водоводним инсталацијама* из 2009. године) на снази од 1. априла 2011. године.

³⁶ За претпостављену дозволу види: ORS 455.148.

³⁷ <http://www.iccsafe.org/AboutICC/Pages/default.aspx> (последњи пут посећено 19. фебруара 2013. године).

³⁸ Као што су *Одбор за пројисе о изградњи* (ORS 455.132) или *Одбор за механизацију* (ORS 455.140).

једном усвојен, овај пропис спречава локалне власти од примене прописа који предвиђају другачије стандарде.³⁹

3.4. Овлашћени грађевински инспектори

Додатно осигурање за усклађеност с важећим прописима обезбеђује се кроз захтев да овлашћени грађевински инспектори⁴⁰ прегледају планове и прате ток изградње. Инспектори морају прибавити посебне лиценце⁴¹ и одржавати их важећим. Да би то учинили морају проћи посебну обуку и наставити образовање, а морају бити у стању и да докажу да су то учинили.

3.5. Дозволе за изградњу

Ниједна нова зграда не може бити изграђена без грађевинске дозволе, које углавном издаје локална власт⁴². Пријава за добијање дозволе за изградњу подноси се уз сет планова. Планове прегледа комисија за изградњу и, уколико су адекватни, издаје предузимачу дозволу која омогућује да се почне са изградњом. У неколико наврата током изградње обучени инспектори који су упознати с прописима и захтеваним стандардима спровode инспекцијски надзор. Како изградња напредује, није могуће прећи на следећу фазу изградње уколико претходно завршене фазе инспектор није одобрио. На пример, уколико је реч о кући у којој је конструкција зидова изграђена од дрвне грађе величине 5 × 10 cm, а електричне инсталације и водоводне цеви су спроведене кроз завршене конструкције, те конструкције се не могу затворити гипс-плочама или било чиме другим све док инспектор надлежан за електричне и водоводне инсталације не прегледа урађене радове и не изда одобрење за наставак радова.⁴³

³⁹ ORS 455.040. На захтев, одобрен од стране директора, град може изменити локалне прописе да би се подстакли иновативност, уштеде или експерименти.

⁴⁰ В. на пример захтеве за одобрење стамбених објеката у OAR 918-089-1210 и даље.

⁴¹ ORC 455.117 – 455.129.

⁴² [Стивен Р. Шел је проценио да поступак за прибављање грађевинске дозволе траје приближно исто као и у Србији, а некада и дуже. Трајање процедуре је тешко прецизно одредити пошто надлежни органи у Портланду имају прилично широка дискрециона овлашћења. Напомена Д. Николића].

⁴³ У току грађевинске сезоне грађевинари се често жале да инспектори узрокују кашњења јер не излазе на терен по позиву или то не чине када је потребно.

3.6. Спорови око тумачења прописа

Уколико између извођача радова и инспектора дође до спора око примене прописа из одређеног закона, спор претходно⁴⁴ решава службеник надлежан за послове изградње који је надређен поменутом инспектору, и чији положај регулише више закона. Уколико се спор не разреши, да би се осигурало доследно тумачење прописа у целој држави, приступа се жалбеној процедури на нивоу државе.⁴⁵

3.7. Употребна дозвола

Иако изграђен, ниједан објекат не може бити усељен без употребне дозволе.⁴⁶ Овај захтев се изричито наводи у појединим прописима (на пример у одељку P110 *Међународног стандарда о изградњи објеката намењених становању за једну или две породице*).

3.8. Овлашћени извођачи радова

Да би се осигурала примена закона, сви извођачи радова морају имати лиценцу коју издаје држава,⁴⁷ или град,⁴⁸ уколико је реч о довољно великом послу. На пример, грађевинар који се бави изградњом стамбених објеката биће лиценциран за изградњу стамбених објекта у једној или више од укупно четири области: општа, специјализована, ограничена или развојна. Специјализовани грађевински радник је онај који изводи радове на структури али није општи извођач,⁴⁹ попут кровополагача, зидара или електричара. Грађевински радник са ограниченом лиценцом може да изводи радове бруто вредности до 40.000 \$ годишње, с тим да ниједан појединачни посао не прелази вредност од 5.000 \$. Сваки предузимач мора положити обезбеђење. Тренутни износ обезбеђења за општег предузимача радова на стамбеним објектима износи 20.000 \$.⁵⁰ Захтева се и континуирано образовање.⁵¹

⁴⁴ В. на пример, Одељак P113 *Међународног Стандарда о изградњи објеката намењених становању*.

⁴⁵ ORC 455.045.

⁴⁶ ORS 455.055.

⁴⁷ ORS 701.021.

⁴⁸ ORS 701.015.

⁴⁹ ORS 701.005 (18).

⁵⁰ ORS 701.073.

⁵¹ ORS 701.126.

3.9. Одбор извођача грађевинских радова

Уколико власник стамбеног објекта није задовољан радом извођача радова може поднети жалбу специјализованој агенцији – *Одбору извођача грађевинских радова*.⁵² Одбор ће саслушати обе стране пре доношења одлуке. Уколико се донесе одлука против извођача радова, положено обезбеђење се користи да би се осигурала исплата.

3.10. Грађевинска дозвола по јасним и објективним стандардима

У Орегону постоји јасна разлика између одлучивања о издавању грађевинских дозвола и одлука о употреби земљишта.⁵³ Грађевинске дозволе се доносе по јасним и објективним стандардима: установљен је посебан жалбени поступак, те се жалбе не могу подносити орегонском *Одбору за жалбе о одлукама о употреби земљишта*, који има искључиву надлежност за жалбе о одлукама о употреби земљишта.⁵⁴ Одлуке о употреби земљишта, пак, могу имати облик условних употребних дозвола, одлука о подели земљишта, одлуке о зонирању, уклађености с прописима о зонама посебне намене, одлука о генералном урбанистичком плану и његовој измени и одлуке о примени циљева планирања у одређеним ситуацијама на нивоу државе.

3.11. Такса за развој система

У моменту издавања грађевинске дозволе извођач радова мора да плати трошкове контроле грађевинске дозволе и трошкове инспекцијског надзора током изградње. Такође, наплаћује се и знатна додатна такса по прописима орегонских закона која се назива Такса за развој система. „Локалне власти могу установити и наплаћивати таксу за развој система као комбинацију таксе за накнаду и таксе за унапређење.”⁵⁵ Таксе за развој система се могу односити на водовод, канализацију, уређење улица, атмосферског одвода и паркова. У тржишној привреди, економски стручњаци изражавају забринутост за „спољне трошкове”, то јест, за трошкове развоја које друштво мора да плати. Такса за развој система спречава настанак

⁵² ORS 701.205.

⁵³ ORS 197.015 (10).

⁵⁴ ORS 197.825.

⁵⁵ ORS 223.304 (3).

спољних трошкова код изградње тако што захтева да власници новоизграђених објеката плате свој део трошкова неопходних за унапређење система ван њиховог објекта. Власницима се признаје све што је већ изграђено, али морају платити накнаду за инфраструктуру која је већ на месту као и свој удео у свим унапређењима система која ће бити неопходна. На пример, претпоставимо да ће нов пројекат оптеретити постојећа постројења за прераду отпадних вода поред реке. Уколико постројење има додатне капацитете, нови власник ће, кроз процес издавања грађевинских дозвола, морати да плати за свој удео трошкова који су настали приликом изградње тих додатних капацитета. Уколико је потребно изградити ново постројење за прераду отпадних вода из новоизграђених објеката, нови власник ће морати да плати за свој удео у трошковима унапређења система. Иако су суме најчешће релативно мале⁵⁶ постоје таксе за развој система које прелазе износ од 20.000 \$ по објекту у неким градовима у држави Орегон.

Чак и уз детаљне захтеве који произлазе из закона, орегонских изменених прописа и орегонских управних прописа, повремено настају извесни проблеми. Запослени у влади праве грешке или заборављају да нешто учине или просто не сарађују добро једни са другима.⁵⁷

⁵⁶ Такса за развој система – ТРС, пример из града у држави Орегон, из 2013. године: нов објекат са 68 стамбених јединица, на локацији која је већ била развијена [комунално, инфраструктурно опремљена – напомена Д. Николића]: 1. ТРС за водовод – 59.620 \$; 2. ТРС за канализацију – 199.885 \$; 3. ТРС са улично уређење – 18.762 \$; 4. ТРС за одвод атмосферских вода – дренажа (већ изграђен) – 0; ТРС за уређење паркова – 256.115 \$. Укупан износ: 534.382 \$ или 7.859 \$ по стамбеној јединици.

⁵⁷ Пример за то представља случај у ком је градски буџет оштећен за око 800.000 \$ због пропуста у раду стручних служби. „Све је почело са градском службеницом која је заборавила да испрограмира компјутерски систем Одељења за градњу тако да почне да обрачунава и наплаћује таксе по повећаној стопи. (...) Проблем је изашао на видело у децембру, када је клијент питао за таксу за развој транспорта. Требало је да наплата прође кроз неколико фаза у току неколико година, али се није променила. Службеница је упозорила градске челнике и проблем је отклоњен за неколико минута. Након што су сагледане размере финансијских губитака у току неколико година, Град је затражио од *Инститиутиа за кадрове* локалне владе да спроведе истрагу. Истрага је показала да је *Одељење за изградњу* радно окружење пуно сукоба, чији запослени из неког разлога не воле једни друге, или немају жељу да раде заједно” (Steve Mayes, *Bickering, lax oversight contributed to \$800,000 Oregon City error*, *The Oregonian*, February 19, 2013). [Према речима Стивена Р. Шела, одређени проблеми у раду стручних служби су настали и због тога што је од почетка велике рецесије (економске кризе) у Портланду знатно смањен буџет и да је отпуштено 168 службеника који су били задужени за послове у вези са изградњом објеката. Притом, треба рећи да је првобитно било планирано да отказ добије 316 лица. Напомена Д. Николића].

4. ПРИБАВЉАЊЕ ГРАЂЕВИНСКЕ ДОЗВОЛЕ У НОВОМ САДУ⁵⁸

4.1. Правна регулатива

Објекти се у Србији граде на основу одговарајуће техничке документације и грађевинске дозволе, коју издаје надлежни орган, а под условима прописаним *Законом о планирању и изградњи*⁵⁹ и посебним *Правилима грађења* која су садржана у просторним плановима подручја посебне намене, просторним плановима јединица локалне самоуправе, као и у плановима генералне и детаљне регулације.⁶⁰

Одредбе *Закона о планирању и изградњи* се не односе на војне и рударске објекте, јер је њихова градња регулисана посебним прописима.⁶¹

Законом о планирању и изградњи је прописано да се поједине (таксативно наведене) врсте објеката могу градити без грађевинске дозволе.⁶² Реч је заправо о одступању од општег правног режима.

На поступак издавања грађевинске дозволе примењују се општа правила садржана у *Закону о општем управном поступку*⁶³, као и поједине одредбе *Закона о планирању и изградњи*, које су специјалног карактера.⁶⁴

Завод за изградњу града Новог Сада сачинио је *Упутство за прибављање грађевинске и употребне дозволе*.⁶⁵

⁵⁸ Аутор текста: проф. др Душан Николић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду. Аутор је део овог прилога изложио у склопу реферата *Development of Property Rights and Spatial Planning in Serbia (Развој имовинских права и просторног планирања у Србији)*, који је поднео на VII конференцији Међународне академске асоцијације за просторно планирање, право и имовинске односе у Портланду, фебруара 2013. године.

⁵⁹ *Службени гласник РС*, број 72/2009, 81/2009 (исправка); 64/2010 (одлука Уставног суда Србије); 24/2001 и 121/2012. Наведеним законом су још регулисани: услови и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта; вршење надзора над применом одредаба тог закона и инспекцијски надзор; друга питања од значаја за уређење простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта и за изградњу објеката.

⁶⁰ Правила грађења се одређују према месним приликама или у складу са актом којим се уређују општи услови о парцелацији и изградњи, и то за претежне намене, односно зоне обухваћене планом, а односе се на појединачне грађевинске парцеле, у мери која је довољна да буду основ за издавање локацијских дозвола, о којима ће касније бити речи. У зависности од врсте планског документа могу да садрже посебне услове архитектонског обликовања, завршне обраде, колорита и друго. (Опширније о правилима грађења В. чл. 31. *Закона о планирању и изградњи*). У овом контексту треба нагласити да документи просторног и урбанистичког планирања ужег подручја морају бити усклађени са одговарајућим документом ширег подручја, а да сви плански документи морају бити у складу са *Просторним планом Републике Србије*. (В. члан 31 *Закона о планирању и изградњи*.)

⁶¹ В.: *Закон о одбрани* (*Службени гласник РС*, број 116/2007) и *Закон о рударству и геолошким истраживањима* (*Службени гласник РС*, број 88/2011).

⁶² В.: чл. 144. *Закона о планирању и изградњи*.

⁶³ *Службени лист СФРЈ* број 33/1977 и 31/2001 и *Службени гласник РС* број 30/2010.

⁶⁴ *Lex specialis derogat legi generali*.

⁶⁵ http://www.zigns.rs/misc/uputstvo_za_investitore.pdf

4.2. Надлежност

Законом о планирању и изградњи утврђено је да је издавање грађевинских дозвола у надлежности министарства за послове грађевинарства Републике Србије. Посебном законском одредбом одређене су врсте објеката за чију изградњу дозволу издаје тај орган.⁶⁶ У питању су објекти од већег друштвеног значаја (као што су високе бране и акумулације, постројења за спаљивање комуналног отпада и сл.). Истим Законом је утврђено да је аутономној покрајини поверено издавање грађевинских дозвола за такве врсте објеката који се у целости граде на територији покрајине. Издавање дозвола за остале објекте (који нису у искључивој надлежности Министарства, односно, аутономне покрајине) поверено је јединицама локалне самоуправе.⁶⁷

У овом контексту, укратко ће бити изложен поступак прибављања грађевинских дозвола од органа локалне самоуправе у Новом Саду. Он је најнепосредније везан за свакодневни живот великог броја грађана и зато заслужује посебну пажњу када је реч о сложености и просечном трајању процедуре.

4.3. Правна процедура

4.3.1. Прибављање информације о локацији

Лице које жели да гради објекат може захтевати *информацију о локацији* која садржи податке о томе шта се према планским документима може градити на одређеној катастарској парцели као и о евентуалним забранама и ограничењима.⁶⁸

Захтев се подноси органу надлежном за издавање локацијске дозволе (у Новом Саду је то *Градска управа за урбанизам и ситамбене послове*), заједно са копијом плана парцеле и доказом да је плаћена одређена административна такса.

Надлежни орган је дужан да информацију о локацији изда у року од осам дана од дана подношења захтева, а подносилац да плати стварне трошкове њеног издавања.

⁶⁶ В.: чл. 133. *Закона о планирању и изградњи*.

⁶⁷ В.: чл. 134, ст. 2. *Закона о планирању и изградњи*.

⁶⁸ *Законом о планирању и изградњи* је прописано да се информација о локацији *обавезно издаје* за градњу помоћних објеката, гаража и трафо станица 10/04 kV или 20/04 kV. В. чл. 53, ст. 2.

4.3.2. Прибављање локацијске дозволе

4.3.2.1. Надлежност

Поступак за издавање локацијске дозволе покреће се на захтев инвеститора. У захтеву се обавезно морају навести подаци о врсти и намени објекта за који се тражи дозвола.

Захтев се подноси министарству Републике Србије надлежном за послове урбанизма или надлежном органу аутономне покрајине за објекте који су таксативно наведени у Закону, односно, надлежном органу јединице локалне самоуправе, када су у питању остали објекти.

4.3.2.2. Документација

Уз захтев треба приложити: 1. копију плана парцеле; 2. извод из катастра подземних инсталација и 3. доказ да је подносилац захтева власник или закупац парцеле.

Ако се простор за градњу објекта састоји од више катастарских парцела, врши се њихово обједињавање у једну грађевинску парцелу (препарцелација) и, обратно, ако објекат треба да буде изграђен на делу веће парцеле, одваја се део намењен градњи (парцелација). Пројекат препарцелације или парцелације у Новом Саду израђује Јавно предузеће *Урбанизам*, којем је тај посао поверио оснивач (локална самоуправа – Град Нови Сад), као и друга правна лица или предузетници који су уписани у одговарајући регистар, а потврђује орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове урбанизма (у Новом Саду је то *Градска управа за урбанизам и стиамбене послове*), у року од 10 дана. На захтев инвеститора *Служба за катастар непокретности Републичког геодетског завода* доноси решење о формирању катастарске парцеле.⁶⁹ Подносилац захтева може изјавити жалбу у року од 15 дана од дана достављања решења. Упис у катастар непокретности се врши на основу правноснажног решења. Уз захтев за издавање локацијске дозволе подносилац треба да приложи одговарајући препис листа непокретности.

На захтев власника, односно закупца катастарске парцеле врши се исправка границе парцеле, припајањем грађевинског земљишта у јавној својини, ради формирања катастарске парцеле која испуњава услове грађевинске парцеле, на основу пројекта препарцелације.

⁶⁹ Уз захтев за спровођење препарцелације, односно парцелације подноси се доказ о решеним имовинско-правним односима за све катастарске парцеле и пројекат препарцелације, односно парцелације потврђен од стране органа надлежног за послове урбанизма јединице локалне самоуправе.

Ако инвеститор жели да објекат гради на пољопривредном земљишту, потребно је да приложи доказ о уплати накнаде за промену његове намене у складу са *Законом о пољопривредном земљишту*⁷⁰. У Новом Саду висину накнаде одређује *Градска управа за привреду*.

4.3.2.3. Рокови

Уколико орган који је надлежан за издавање локацијске дозволе утврди да није поднета документација прописана Законом, обавестиће подносиоца захтева, најкасније у року од осам дана од дана пријема захтева, да у року од 30 дана од дана пријема обавештења достави исправе које није приложио.

Ако плански документ не садржи услове за прикључење на комуналну, саобраћајну и осталу инфраструктуру, надлежни орган ће их прибавити по службеној дужности, о трошку инвеститора. Органи, односно организације овлашћени за издавање тих услова и података дужни су да их по захтеву надлежног органа доставе у року од 30 дана од дана пријема захтева.

Надлежни орган је дужан да изда локацијску дозволу у року од 15 дана од подношења уредног захтева са потребном документацијом, односно од прибављања услова и података које прибавља по службеној дужности.

4.3.2.4. Садржина и издавање локацијске дозволе

Локацијска дозвола садржи све услове и податке који су према важећим планским документима потребни за израду техничке документације, односно главног пројекта. У њој се наводе: 1. подаци о инвеститору; 2. подаци о парцели (број и површина); 3. назив планског документа, односно урбанистичког пројекта на основу којег се издаје локацијска дозвола и правила грађења за зону или целину у којој се налази предметна парцела; 4. услови за прикључење на комуналну, саобраћајну и другу инфраструктуру; 5. подаци о постојећим објектима на предметној парцели које је потребно уклонити, и 6. друге услове утврђене посебним законима. У Новом Саду, саставни део локацијске дозволе су *Урбанистички услови за изградњу објекта* које израђује Јавно предузеће *Урбанизам*. Локацијска дозвола се издаје решењем.

⁷⁰ *Закон о пољопривредном земљишту* је објављен у *Службеном гласнику РС* број 62/2006.

4.3.2.5. Правни лекови

На решење о локацијској дозволи које је донео орган јединице локалне самоуправе може се уложити жалба у року од осам дана. По жалби одлучује министарство Републике Србије надлежно за послове урбанизма. Аутономној покрајини је поверено решавање по жалби против првостепеног решења о локацијској дозволи јединице локалне самоуправе, донетог за грађење објеката који се граде на територији аутономне покрајине.

Против решења о локацијској дозволи које је донело ресорно министарство или орган аутономне покрајине, може се покренути управни спор пред надлежним судом.

4.3.3. Прибављање грађевинске дозволе

4.3.3.1. Захтев за издавање грађевинске дозволе и потребна документација

Захтев за издавање грађевинске дозволе се подноси надлежном органу (у Новом Саду, *Градској ујрави за урбанизам и сџамбене послове*)⁷¹. Уз захтев треба приложити: 1. локацијску дозволу; 2. главни пројекат⁷² са извештајем о извршеној техничкој контроли⁷³; 3. доказ о праву својине на грађевинском земљишту, односно, о праву на коришћење грађевинског земљишта по основу закупа; 4. доказ о регулисању односа у вези са плаћањем накнаде за уређење грађевинског земљишта⁷⁴ и 5. доказ о уплати административне таксе.

⁷¹ В.: одељак 4.2. *Надлежност*, у овом чланку.

⁷² Главни пројекат треба да садржи: 1. ситуационо решење; 2. детаљне инжењерскогеолошке и геотехничке услове изградње објекта; 3. геодетске подлоге; 4. податке о функционалним и конструктивним карактеристикама објекта; 5. разраду техничко-технолошких карактеристика објекта са опремом и инсталацијама; 6. прорачун грађевинских конструкција, стабилности и сигурности објекта; 7. решење темељења објекта; 8. податке о потребним геодетским радовима у току изградње; 9. техничко решење инфраструктуре са начином прикључења и уређења слободних површина; 10. услове заштите објекта и суседних објеката; 11. техничко-технолошка и организациона решења за изградњу објекта; 12. разраду мера за спречавање или смањење негативних утицаја на животну средину кроз одговарајући технолошки процес; 13. трошкове изградње и одржавања објекта; 14. друге пројекте, елаборате и податке зависне од намене објекта; 15. изјаву одговорног пројектанта и вршиоца техничке контроле, којом се потврђује да је главни пројекат урађен у складу са локацијском дозволом и правилима струке.

⁷³ Техничка контрола даје мишљење да ли је пројектант сачинио пројекат у складу са условима које су одредила јавна предузећа.

⁷⁴ Инвеститор и јединица локалне самоуправе, односно привредно друштво, јавно предузеће или друга организација којој су поверени послови у вези са уређивањем, упо-

4.3.3.2. Рокови

Уколико надлежни орган утврди да уз захтев за издавање грађевинске дозволе није поднета уредна документација, односно докази прописани *Законом о планирању и изградњи*, обавестиће подносиоца захтева у року од 8 дана од дана пријема захтева, да у року од 15 дана од дана пријема обавештења достави исправе које недостају.

Ако надлежни орган утврди да идејни, односно главни пројекат није урађен у складу са правилима грађења садржаним у локацијској дозволи, обавестиће инвеститора о уоченом недостатку у року од 8 дана од дана пријема захтева и наложити му да, у року од 30 дана од дана пријема обавештења, усклади идејни, односно главни пројекат са наведеним правилима грађења.

Уколико инвеститор и у остављеном року не отклони недостатак у пројектној документацији, надлежни орган ће решењем одбити захтев за издавање грађевинске дозволе.

Уколико, пак, утврди да су испуњени сви услови предвиђени *Законом о планирању и изградњи* и *Правилима грађења*, надлежни орган је дужан да изда грађевинску дозволу у року од 8 дана од подношења уредног захтева.

4.3.3.3. Садржина и временско важење грађевинске дозволе

Грађевинска дозвола се односи на цео објекат или на део објекта који представља техничку и функционалну целину. У њој се наводе подаци о: 1. инвеститору; 2. објекту (габарит; спратност; укупна површина; предрачунска вредност); 3. катастарској парцели; 4. постојећем објекту који се руши или реконструише ради грађења; 5. важењу грађевинске дозволе и року завршетка грађења и 6. документацији на основу које се издаје.

Законом је прописано да грађевинска дозвола престаје да важи ако градња објекта не буде започета у року од две године од дана правноснажности решења о њеном издавању, односно ако се у року од пет година од наступања правноснажности не изда употребна дозвола.⁷⁵ Изузетно, тај рок може бити продужен за још две године.⁷⁶

требом, унапређивањем и заштитом грађевинског земљишта, закључују уговор којим се уређују међусобни односи.

⁷⁵ То правило не важи када су у питању објекти за које је грађевинску дозволу издало ресорно министарство, односно, надлежни орган аутономне покрајине, као и када се ради о породичним стамбеним зградама које је инвеститор изградио ради решавања својих стамбених потреба. В. чл. 140, ст. 3. *Закона о планирању и изградњи*.

⁷⁶ На захтев инвеститора надлежни орган може донети решење којим одобрава да правноснажна грађевинска дозвола остане на снази још две године, ако инвеститор пружи

Након истека наведених рокова, нова грађевинска дозвола за исту локацију се може издати само на име другог инвеститора.⁷⁷

4.3.3.4. Правни лекови

На решење којим се издаје грађевинска дозвола може се изјавити жалба у року од 8 дана од дана достављања, а ако је решење издало министарство надлежно за послове грађевинарства, односно надлежни орган аутономне покрајине, може се тужбом покренути управни спор пред надлежним судом.

По жалби на решење о грађевинској дозволи јединице локалне самоуправе решава министарство надлежно за послове грађевинарства. Аутономној покрајини је поверено решавање по жалби против првостепеног решења донетог од стране органа локалне самоуправе у вези са градњом објеката на њеној територији.

4.4. Пратеће обавезе

4.4.1. Пријава почетка извођења радова

Инвеститор је дужан да органу који је издао грађевинску дозволу и надлежном грађевинском инспектору пријави почетак градње објекта, и то 8 дана пре почетка извођења радова.

У пријави треба навести датум почетка, као и рок завршетка градње, односно извођења радова.

4.4.2. Припрема за грађење

Пре почетка градње инвеститор треба да обезбеди: обележавање грађевинске парцеле, регулационих, нивелационих и грађевинских линија, обележавање градилишта одговарајућом таблом, која садржи: 1. податке о објекту; 2. податке о инвеститору; 3. податке о одговорном пројектанту; 4. податке о извођачу радова; 5. број грађевинске дозволе; 6. датум почетка градње и 7. рок за завршетак изградње.

доказ да је степен завршености објекта преко 80%, односно ако се у поступку утврди да објекат има одговарајући кров, спољну столарију и одговарајућу инсталацију која омогућује његово прикључење на спољну инфраструктурну мрежу. В. чл. 140, ст. 4. *Закон о планирању и изградњи*.

⁷⁷ В. чл. 140, ст. 7. *Закон о планирању и изградњи*.

4.4.3. Стручни надзор

Инвеститор обезбеђује стручни надзор у току грађења објекта, односно извођења радова за које је издата грађевинска дозвола.

4.5. Употребна дозвола

4.5.1. Издавање дозволе

Употребна дозвола се издаје на захтев инвеститора за цео објекат или за део објекта који представља техничко-технолошку целину и који се може самостално користити.

Према *Закону о планирању и изградњи*, објекат је подобан за употребу ако је: изграђен у складу са грађевинском дозволом и техничком документацијом; обезбеђен доказ о квалитету изведених радова, односно уграђеног материјала, инсталација и опреме, издат од стране овлашћених организација; извршено геодетско снимање објекта и ако су испуњени други прописани услови.

Подобност објекта за наменску употребу утврђује се техничким прегледом коју врши посебна комисија.

Уколико Комисија за технички преглед утврди да постоје недостаци на објекту, извођачу радова ће одредити накнадни рок за њихово отклањање, а потом сачинити нови записник и предлог за издавање употребне дозволе.

Уз захтев за издавање употребне дозволе инвеститор подноси: 1. грађевинску дозволу; 2. пројекат изведеног објекта (ако је било одступања у односу на главни пројекат за који је издата дозвола); 3. копију плана са учртаним изграђеним објектом; 4. изјаву инвеститора и извођача да су радови изведени у складу са одобреном техничком документацијом; 5. извештај о обављеном техничком прегледу; 6. мишљења јавних предузећа или других правних лица о томе да ли су радови изведени са претходно датим условима и 7. доказ о уплати таксе.⁷⁸

4.5.2. Надлежност и рок

Употребну дозволу решењем издаје орган који је надлежан за издавање грађевинске дозволе, у року од 7 дана од дана пријема налаза Комисије за технички преглед којим је утврђено да је објекат подобан за употребу.

⁷⁸ Наведена документација је потребна за издавање употребне дозволе за објекте који су изграђени на територији града Новог Сада. Слично је у другим градовима и општинама у Србији.

4.5.3. Правни лекови

На решење које је донео орган јединице локалне самоуправе може се изјавити жалба у року од 15 дана од дана достављања.

Против решења чији је доносилац министарство надлежно за послове грађевинарства, односно надлежни орган аутономне покрајине, не може се изјавити жалба, али се може покренути управни спор пред судом, у року од 30 дана од дана достављања.

4.5.4. Упис у катастар непокретности

Инвеститор је дужан да *Служби за катастар непокретности* поднесе захтев да се подаци о употребној дозволи упишу у одговарајућу евиденцију непокретности.

4.6. Примена закона (нормативно и стварно)

4.6.1. Нелегално изграђени објекти

Министар за грађевинарство и урбанизам у Влади Републике Србије је недавно изјавио да у држави има око 1.300.000 нелегално изграђених објеката. Неки од њих су чак изграђени у подручјима посебне намене или на локацијама које су резервисане за важне инфраструктурне објекте.

У јавности је шире прихваћено мишљење да је нелегална градња последица претерано сложене и дуге процедуре. Аналитичари су утврдили да је 2012. године за прибављање грађевинске дозволе требало обавити формалности на 40 различитих места и да је поступак, у просеку, трајао 204 радна дана. Међутим, чињеница је да је нелегална градња узрокована и ратним збивањима у региону југоисточне Европе деведесетих година XX века, а у новије време, тешким материјалним приликама у друштву, које су нарочито дошле до изражаја у периоду велике светске економске кризе.

У сваком случају, очигледно је да постоји значајна разлика између нормативног и стварног. Она утиче на правну сигурност грађана, као и на њихову кредитну способност, јер непокретности које нису уписане у одговарајуће регистре, не могу бити предмет хипотеке, односно, не могу представљати покриће за банкарске кредите. Осим тога, нелегално изграђени објекти имају и знатно мању вредност на тржишту некретнина.

4.6.2. Легализација објеката у Србији

Протеклих година је било више покушаја да се изврши тзв. *легализација*, односно, да се за објекте изграђене или реконструисане без потребне

документације накнадно издају грађевинске и употребне дозволе, и да се они, потом, упишу у одговарајуће јавне регистре. Тај циљ је само делимично реализован, мада су услови били рлативно повољни за већину грађана.

О сложености овог проблема и о намери органа државне власти да га на одговарајући начин реше, сведочи и чињеница да је у *Закону о планирању и изградњи* читав један одељак био посвећен легализацији објеката⁷⁹. Осим тога, *Министарство грађевинарства и урбанизма Републике Србије* је крајем 2012. године сачинило програм за легализацију објеката изграђених без грађевинске дозволе и одговарајуће документације. Исказано је опредељење да се сви такви објекти упишу у катастар непокретности до краја 2014. године и да накнада за то не буде већа од 100 евра у динарској противвредности. Средином марта 2013. године, усвојен је *Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе*.⁸⁰

Уставни суд Србије је средином 2013. године прогласио неуставним одредбе *Закона о планирању и изградњи* које се односе на легализацију.⁸¹ У образложењу је речено да институт легализације, сам по себи, није у супротности са Уставом, али да је неуставан начин на који је то питање уређено Законом.⁸²

Народна скупштина Србије је крајем октобра 2013. године усвојила *Закон о легализацији објеката*.⁸³ Законом су детаљно уређени услови и поступак легализације под којом се подразумева „накнадно издавање грађевинске и употребне дозволе за објекат, односно део објекта који је изграђен, односно реконструисан или дограђен без грађевинске дозволе, односно, који се користи без употребне дозволе”⁸⁴. Ресорни министар је у складу са Законом донео *Правилник о објектима за које се не може издати грађевинска дозвола, степену изграђености објекта и грађевинској и употребној дозволи у поседуцима легализације објеката*.⁸⁵

Поступак за легализацију се покреће на приватни захтев, уз који треба приложити: 1. геодетски снимак; 2. пројекат изведеног објекта у три

⁷⁹ Чланови 185–200 *Закона о планирању и изградњи*.

⁸⁰ *Службени гласник РС*, број 25/2013.

⁸¹ В.: Одлуку УЗ-295/2009 од 7. јуна 2013. године. Одлука је објављена у *Службеном гласнику РС* број 50/2013.

⁸² В.: <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/156-101745/pojedine-odredbe-zakona-o-planiranju-i-izgradnji-nesaglasne-sa-ustavom> (20. 12. 2013).

⁸³ *Службени гласник РС*, број 95/2013.

⁸⁴ Чл. 4. *Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе*.

⁸⁵ *Службени гласник РС*, број 106/2013.

примерка,⁸⁶ 3. доказ о праву коришћења, праву својине или закупу земљишта, односно доказ о праву својине на објекту; 4. доказ о томе да су регулисани односи у вези са уређењем грађевинског земљишта и 5. доказ о уплати административне таксе.

Ако уз захтев нису поднети сви докази, надлежни орган је дужан да у року од 30 дана обавести подносиоца захтева о томе и да од њега затражи да допуни документацију у року који не може бити дужи од годину дана од дана ступања на снагу *Закона о легализацији*.⁸⁷

Уколико надлежни орган (у Новом Саду: *Градска ујрава за урбанизам и сџамбене односе*) на основу приложене документације утврди да постоји могућност легализације, обавестиће подносиоца захтева да у року од 30 дана треба да достави доказ о томе да је поднео захтев за регулисање односа у вези са уређивањем грађевинског земљишта. Надлежни орган је дужан да донесе решење о издавању грађевинске дозволе у року од 15 дана од дана у ком му је достављен тражени доказ. Против наведене одлуке се може изјавити жалба у року од 15 дана. Правноснажно решење представља основ за упис права својине на објекту у катастар непокретности.⁸⁸

⁸⁶ Законом је прописано да пројекат изведеног објекта који се израђује за накнадно прибављање грађевинске дозволе треба да садржи: 1. ситуационо решење; 2. постојеће стање са висинским котама грађевинске парцеле, положајем суседних катастарских парцела и објеката и називима околних улица; 3. нивелационо решење са приказом спољних димензија објеката; 4. технички извештај; 5. потпис и оверу одговорног пројектанта; 6. сагласност подносиоца захтева на пројекат изведеног објекта; 7. изглед објекта са приказаним висинама венаца и највише тачке кровне конструкције; 8. Основу свих етажа у погодној размери; 9. карактеристичне подужне и попречне пресеке кроз објекат у погодној сразмери; 10. потребне изгледе објеката у погодној размери; 11. спецификацију посебних физичких делова објекта (нумерација, намена, нето корисна површина сваког посебног дела објекта, назив етаже на којој се налази); 12. блок шему инсталација са начином прикључења на спољну мрежу и 13. изјаву о степену загађености и употребљивости објекта. (В.: чл. 13. *Закона*.)

⁸⁷ В.: чл. 22. *Закона о легализацији објеката*.

⁸⁸ В.: чл. 27. *Закона о легализацији објеката*.

ACQUIRING CONSTRUCTION LICENSES IN GERMANY, USA AND SERBIA

A comparative law approach⁸⁹

Professor Martin Wickel, Ph. D. HafenCity University, Hamburg, Germany

Steven R. Schell, Attorney at law, Portland, Oregon, USA

Professor Dusan Nikolic, Ph. D. University in Novi Sad – Faculty of Law, Serbia

Summary

It is often publicly spoken of acquiring construction licenses. Citizens and businessmen usually complain about the unnecessarily complicated procedure, slowness of the administration, etc. Most, however, neglect the fact that there is also a need to protect the public interests by use of adequate legal rules. Such discrepancy is justified and understandable. An average citizen thinks about that problematic in a certain manner, when in position of a party in a process of acquiring a construction license, and in an entirely different manner as a member of a broader society, wanting a regulated, well organized society, organized and healthy environment, etc. No matter how much simplified and shortened the procedure gets, it will, for some, always be repressive and redundant. The point is, actually, in establishing a unique equilibrium. On one side, the procedure should be shortened and simplified to a maximum extent, while on the other, a legal instrumentarium which would provide for adequate protection of the interests of the society, should be created. In other words, a right proportion in that should be found. More or less everyone agrees with that. However, the question is what the right proportion is and how to reach it?

A useful guideline in search for the aforementioned equilibrium could be the experience of other countries. It is true that legal rules cannot be the same for people living in various corners of the world, in different climate conditions, at different stages of social and economic development, etc. However, fine examples from the comparative law can sometimes serve as inspiration to those who are creating the national law. That is, to a lesser extent, related to the material law rules and to a much greater extent to those dealing with the procedure itself. This work has been written with intention to present normative solutions of three different legal systems, to a broader circle of readers. The authors have, in this regard, dealt with topics related to complexity and lasting of the procedures for acquiring construction licenses. Based on data presented in this article, readers will be able to comprehend foreign experience, and at the same time, create a clearer picture of their own law. Besides, one should note the fact that the comparative law approach provides for a mutual recognition and rapprochement (convergence) of legal traditions, i.e. legal cultures, and sometimes reveals trends which point to possible directions of development of legal regulative in regional boundaries, and on global plan. Since issuing of construction licenses is mainly regulated by local rules, and that in work of this kind (this article) it is not possible to present rules which are applied in every local community, in the remaining text, procedure for acquiring construction license in Hamburg (Germany), Portland (the State of Oregon, USA), and Novi Sad (Serbia), as representative cities is presented.

Key words: construction license, town planning, property relations, operational license, comparative law

⁸⁹ The idea for the work was derived from a discussion on acquiring construction licenses which was led in a broader context at the VII Conference of the International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights) in Portland, February 2013. The authors of this work are members of the aforementioned association.

Aleksandar Petrov, pravnik, MA

Visoka škola strukovnih studija za ekonomiju i upravu, Beograd

Dr Dragoslav Slović:
SUDSKI I PRAVNI DOKAZI*

Prof. dr Dragoslav Slović ubraja se u autore koji su svojim delom i rečju dali veliki doprinos razumevanju problema iz više naučnih oblasti. Erudita, naučnik sa pet doktorata – iz ekonomije, političkih nauka, prava, psihologije i matematike. Iza sebe za sada ima više od 30 knjiga iz raznih naučnih oblasti, od kojih je 5 uvršteno u fond Kongresne biblioteke Sjedinjenih Američkih Država u Vašingtonu.

Iz oblasti prava, autor je zapaženih knjiga: *Prirodno pravo i fiktivni kapital, Filozofija prava i ekonomije, Logika pravde i prava, Finansijske i pravne špekulacije, Sudska retorika*. Kvalitetno napisane knjige teorijsko-pravne orijentacije danas su prava retkost i upravo nam kao osveženje na ovom polju dolazi nova knjiga profesora Slovića *Sudski i pravni dokazi*, koja je svoje izdanje doživela 2013. godine.

Ovo delo nije značajno samo zbog svoje teorijske orijentacije, već prvenstveno zbog ozbiljnog pristupa i obrade problema koji se javljaju u izvođenju dokaza. Problematika knjige profesora Slovića ogleda se u tome što se u pravu i pred sudovima istina, a sa njom i pravda, teško izbore za pobeđu. Prema tome, u uvodnom delu autor iznosi stav „ma kakva da je presuda, ona je uvek poduprta snagom zakona na koji se poziva. Sudskom presudom pravda u praksi dobija snagu istine iza koje stoji državni aparat i državna sila. Državni aparat

* Beograd: Pešić i sinovi: Confineks, 2013, 351 str. ISBN 978-86-89037-06-7.

poduprt silom koja stoji iza njega je garant te istine, bez obzira na to kako se došlo do nje...” Delo koje ovde prikazujemo upravo nam i omogućava da na celovit, sveobuhvatan i jasan način sagledamo problematiku dokazivanja, problema koji se javljaju u postupku izvođenja dokaza kao i pitanje ocene dokaza koji se iznose pred sudom.

Dok se pravni dokazi svode na mišljenje i izvođenje opštih zaključaka o istini u pojmovnom smislu i predstavljaju proces deduktivnog zaključivanja, sudski dokazi se uvek javljaju kao konkretni i u velikoj meri predstavljaju bavljenje konkretnim pitanjima, zaključuje Slović. Dokazi o relevantnim činjenicama za meritorno presuđenje izvode se na ročištu za glavnu raspravu. Izvođenju dokaza prethodi niz procesnih aktivnosti: predlaganje dokaznih sredstava; odlučivanje o tome koji će se dokazi izvesti; pribavljanje izabраниh dokaznih sredstava. Samo izvođenje dokaza svodi se na ispitivanje sadržaja dokaznih sredstava. U parnici važi raspravno načelo. To znači da stranke predlažu činjenice koje sud treba da utvrdi i dokaze pomoću kojih sud može steći uverenje o istinitosti njihovih činjeničnih tvrdnji. Pri odlučivanju koja će dokazna sredstva izvesti sud treba da ima u vidu načelo traženja istine. Autor konstatuje da je kod pravnih dokaza u prvom planu prepoznavanje metoda dolaženja do istine, a kod sudskih prepoznavanje suštine konkretnih konflikata i interesa koji ih pokreću. Prema tome, pravni dokazi su usmereni ka istini, a sudski ka konkretnim konfliktima i interesima. Pošto se sudski dokazi odnose na određeni predmet, logično je da se procesi dokazivanja pred sudom svode na tu predmetnost i dolaženje do istine, odnosno uverenja suda u neku istinu u vezi sa tačno određenim predmetom, zaključuje profesor Slović i dalje dodaje da „su pravni dokazi putevi ka istini, a sudski ka rešavanju konkretnog spora (konflikta). U pravnim dokazima traže se metode da se dokaže istina, a u sudskim da se čovek odbrani od konkretnog zla ili da dokaže svoju istinu, što je opet dokaz za odbranu od zla koje mu je naneto i za pravdu koju dokazuje.”

Bitna odlika Slovićevog dela ogleda se u tome što autor predmetnu problematiku posmatra iz ugla psihologa. Iako se psihologija i pravo određuju na različite načine, zajedničko im je zanimanje za ljudsko ponašanje. Obe nauke nastoje objasniti, predvideti i regulisati ljudsko ponašanje. Dok je psihologija prvenstveno usmerena ka razumevanju i predviđanju individualnog ponašanja, pravo je usmereno ka društvenom regulisanju odnosa među ljudima. Za psihologe koji se bave ovim područjem, u koje spada i profesor Slović, karakteristično je nastojanje da uz pomoć psihologijskih metoda i spoznaja razumeju psihosocijalne aspekte funkcionisanja pravnog sistema. Prva psihologijska istraživanja u području pravne psihologije odnose se na proučavanje pouzdanosti iskaza svedoka. Razvojem pokreta „realnog prava” koji se javlja kao suprotnost „formalizmu u pravu” podstaknut je veliki broj istraživanja s ciljem da se proceni značaj „van-pravnih” činitelja na donošenje sudske odluke. Sve veći

broj kliničkih i socijalnih psihologa poziva se na sud i iznosi stručno mišljenje o pitanjima kao što su odnos između psihičkih poremećaja i krivične odgovornosti, uticaj javnog mnjenja i publiciteta na donošenje odluke, izricanja mera maloletnim delinkventima i slično. Tako i autor ove knjige, koristeći svoje znanje iz psihologije, detaljno nam objašnjava i analizira svakog učesnika u sudskom postupku – okrivljenog, sudije, advokata.

Ono što dodatno uvećava vrednost ove studije jesu brojna originalna gledišta i stavovi autora o teorijskom i praktičnom rešavanju problema nastalih u postupku dokazivanja pred sudom. Gotovo svako poglavlje obiluje autentičnim primerima iz prakse kojima autor još slikovitije predočava kompleksnu materiju omogućivši tako da čak i lice koje nije pravnik po vokaciji, čitajući ovo delo, može da prati, razume i shvati tok sudskog postupka.

Na samom kraju knjige, autor iznosi izvod iz završne reči i analizu završne reči Cicerona na suđenju Luciju Luciniju Mureni – rimskom konzulu na suđenju za korupciju.

Knjiga *Sudski i pravni dokazi* prof. dr Dragoslava Slovića ima elemente i monografskog i udžbeničkog karaktera. Kao takva, može korisno poslužiti celokupnoj naučnoj i stručnoj javnosti koja iskazuje interesovanje za detaljnijim proučavanjem i razumevanjem sudskog postupka. Kao celina posebno je korisna studentima pravnih fakulteta, u cilju sticanja i produbljivanja znanja iz predmeta Krivično procesno pravo i Građansko procesno pravo.

Knjiga sadrži sledeće tematske celine:

Putevi do istine; Dokazi i dokazivanje; Razlozi za podizanje optužnice i isticanje tužbenog zahteva; Selekcija i sistematizacija dokaza u optužnici; Strategija tužilačkog dokazivanja; Strategija odbrane pred sudovima; Karakter pravnih dokaza; Sudski dokazi; Samoobmane kao sudski dokazi; Pravo na život i pravo na smrt; Problem smirivanja strasti učesnika u sporu; Pristrasnost učesnika u sporovima; Izvrtanje iskaza kao način dokazivanja; Mišljenje kao dokaz; Conclusio; Velika i mala zlodela; Sporovi među šarlatanima; Paunovo perje pred sudom; Maske za narod; Muve i slonovi pred sudom; Pravda između banke i crkve; Ogovaranje pred sudom; Pretpostavke kao dokazi; Odbrana nevine žrtve; Parnice kao investicije; Dokazi o herojima i razbojnicima; Iracionalni strah u sudnicama; Naše „ja” pred sudom; Greške, uspesi i znanje pred sudom; Motivi zlodela; Uzroci konflikata kao dokazi; Osveta kao zlodelo; Nepotpuno i pogrešno tumačenje dokaza; Pravno i činjenično stanje; Ljudska priroda pred sudom; Predrasude i improvizacije u izvođenju dokaza; Rutina i hazardiranje u sudskom dokazivanju; Putevi neistine ne vode ka istini; Pozicije tužilaca i sudija u strukturi vlasti; Ovlašćenja i odgovornost sudija i tužilaca; Zablude i neistine kao dokazi; Eliminacija spoljnih uticaja na proces izvođenja dokaza; Mudrost i lukavstvo u pravnom procesuiranju; Doslednost u izvođenju

dokaza; Odbrana tela i odbrana duše; Čekanje, gušenje i traženje istine; Zločin i šteta kao uzroci konflikata; Spoljašni faktori koji prouzrokuju zla dela; Unutrašnji faktori koji prouzrokuju zla dela; Voljne i nevoljne radnje u izvršenju zlodela; Zadovoljstvo u zlu; Zlo u ime viših ciljeva – majčina presuda; Verifikacija dokaza; Sudija u rakljama unakrsnih ispitivanja; Raskorak između sudskih i pravnih dokaza; Negiranje i pobijanje tužilačkih dokaza; Uspeh u pomirenju; Reprodukacija i rekognicija u unakrsnom ispitivanju; Emocionalne reakcije u unakrsnom ispitivanju; Miniranje dokaza; Dokazi u završnoj reči; Formalna kontradikcija u završnoj reči; Faktografska kontradikcija u završnoj reči; Završne reči tužioca; Ciljevi koji se ostvaruju u završnoj reči tužioca; Ciljevi koji se ostvaruju u završnoj reči branioca; Izvod iz završne reči Cicerona na suđenju Luciju Luciniju Mureni – rimskom konzulu na suđenju za korupciju; Analiza Ciceronove završne reči u odbrani konzula Murene; Izvod iz završne reči Cicerona pod nazivom „Beseda za Milona”; Analiza završne reči u izvodi-ma iz „Besede za Milona”.

Knjiga je pisana stručnim, razumljivim jezikom iskusnog pedagoga, pregledno i sistematizovano, jasnim i istovremeno prepoznatljivim stilom; obiluje mnoštvom odabranih primera što je čini izuzetno pogodnom za razumevanje i praćenje sudskog postupka.

Zbog svega navedenog, ova knjiga predstavlja izuzetno vredan doprinos domaćoj pravnoj literaturi i svakako će naići na adekvatan odjek u naučnoj i pre svega stručnoj javnosti čineći korisno štivo advokatima, sudijama i tužiocima.

Knjiga je pisana jednostavno, lako i razumljivo tako da se čita bez teškoća.

Проф. др Момчило Грубач

ЉУБОМИР ТАДИЋ КАО ПРАВНИ ПИСАЦ И ПРОФЕСОР ПРАВА

Последњег дана прошле године, у 89. години живота, умро је академик проф. Љубомир Тадић. Тога дана интелектуална Србија, српска филозофија и правна наука изгубиле су једног од својих најистакнутијих представника.

Научно дело Љубомира Тадића је велико и разноврсно. Радио је заиста много, озбиљно и веома успешно. Дао је више књига и велики број чланака и расправа из области филозофије, права, политикологије и реторике. При крају научне каријере, 2006. године, објављени су његови изабрани, подразумева се и најважнији радови у седам обимних томова. Због тога је у једном кратком приказу, као што би требало да буде овај, тешко истаћи прави значај Тадићевих радова и указати на најважније идеје које је он у њима заступао. Уверен сам да тек предстоји озбиљно истраживање Тадићевог научног опуса и оцена његове интелектуалне и научне заоставштине. Према томе послу не смемо се односити небрижно, јер се у малим државама, као што је Србија, великани неупоредиво ређе рађају него у већим и многољуднијим, а и кад се роде, ретко се вреднују по својим стварним заслугама, не само због мале моћи своје државе, већ и због небриге потомака о њиховом интелектуалном наслеђу, тако да осредњи странци из великих држава често бивају више цењени од наших прворазредних научника. Наравно, Тесла и још неки су ретки изузеци који потврђују правило.

Тадић је првенствено био правник. Студирао је право, докторирао на Правном факултету, у докторској дисертацији се бавио правном теоријом

Ханса Келзена, ментор му је био познати словеначки правни теоретичар, професор Горазд Кушеј, био је професор сарајевског Правног факултета на коме је предавао Теорију права, а касније Социологију и право на београдском Филозофском факултету. Опробао се и као правник-конституционалиста, како радом на припреми југословенског Устава из 1963. године, тако и енергичним супротстављањем да се у Устав унесе антидемократска одредба о Брозовом доживотном председничком мандату, тврдећи да је то супротно принципу општости закона и устава као највишег и најопштијег правног акта. Његови најважнији научни радови односе се на фундаментална правна питања. Међу тим радовима посебно су значајне књиге: *Филозофија њрава*, објављена први пут у Загребу 1983. године; затим *Предмети њравних наука*, објављена у Београду 1966. године и унеколико прерађена докторска дисертација, *Прилоџ критички „чистије теорије њрава“*, објављена у Сарајеву 1962. године. Те Тадићеве књиге изазвале су запажено интересовање у домаћој и иностраној стручној јавности. Оне представљају праву ризницу филозофских информација и идеја о праву које одређује карактер људске заједнице и судбину појединца у тој заједници. Неке од тих књига, настале као резултат дугогодишњег стрпљивог рада биле су прихваћене као универзитетски уџбеници и сврстале се у ред најбољих књига које су код нас уопште написане за студенте правних и неких других факултета. Право је изучавао са циљем да открије његове праве разлоге, да утврди претпоставке и порекло тих разлога и да тај феномен објасни у његовој целокупности у односу на остале манифестације универзалног живота. Због тога се Тадић са разлогом сматра за једног од наших најистакнутијих правних филозофа и теоретичара.

Његова је велика заслуга што је Ханса Келзена, оца модерне правне теорије, увео у српску правну свест. То је у оно време био прави интелектуални подвиг за који је била потребна и мудрост и храброст. Студирајући капитална дела светске литературе, професор Тадић је уочио основне теоријске проблеме права и настојао да у својој земљи афирмише резултате до којих је дошао у свом теоријском раду. Највише му је прирасла срцу правна филозофија, тј. истраживање и промишљање о суштини, задатку и оправданости права. Из његових радова се види да се право развија и да у својој еволуцији прати развој човечанства; право не може остати изван схватања и кретања свога времена. Упориште за своје научне судове је проналазио у филозофским правцима који су се заснивали на схватању човека као слободног и одговорног друштвеног бића.

Упозоравао је да логичко објашњавање позитивног права, правна догматика и правна техника још не представљају никакву науку, али он не негира могућност правне науке ако се она окрене историјским, социоло-

шким, политиколошким и психолошким разматрањима правних феномена. На једном месту он каже: „Не само што јуриспруденција није једина наука о праву, него она није ни права ни најважнија. Правна историја, а посебно правна социологија имају више разлога да се назову правним наукама или наукама о праву.”

Бројна су питања која је професор Тадић истраживао и о којима је писао. У студији о правној држави и владавини права он каже: „Срж владавине права налази се у појму конституционализма као теорије и праксе ограничене власти, тј. власти ограничене правом. Основни проблеми устава су центрирани око слобода и права индивидуума које он може да осигура пред судом. Пред судом се са једнаким правима може појавити било који грађанин без обзира на свој положај или статус у друштву. Стога је једнакост пред законом битна претпоставка владавине права. Тиме се обезбеђује појединац од самовоље било које врсте, посебно од неограничене свемоћи управе.”

Закони се у правној држави не праве за појединце и појединачне случајеве, па је због тога општост њихова основна карактеристика. То је, према његовом мишљењу, пресудно за конституисање правне државе. „Правна држава тако штити и заступа интересе једне владајуће класе само као њене просечне интересе, тако да се општост конкретизује као просечност или у облику просечности. Управо на тај начин једна класна држава може бити истовремено и правна.“ Даље он наставља: „На тај начин просечни интерес, преломљен кроз законску општост, постаје мера праведности.“ Према Тадићевом мишљењу у темеље правне државе, осим политичке слободе и једнакости пред законом уграђене су и социјална и економска *неједнакост*. Због тога он либералној правној држави претпоставља социјалну правну државу. Он каже: „Социјална држава, посебно она коју познају неке развијене земље Западне Европе, у којима су социјалдемократске партије стекле било превласт било снажан утицај на политички живот, представља равнотежу између либерализма и социјализма. Социјална правна држава настоји да уставним путем спречи остварење принципа персоналног на рачун социјалног, односно слободе на рачун једнакости, и обрнуто. Ако је циљ правне државе био да ограничи посезање државе у сферу слободе и својине (иначе међусобно условљених појмова), циљ социјалне државе је да омогући стварање једног умерено праведнијег поретка који би спречио оштре класне борбе и све неизвесности које оне собом носе и доносе. (...) Социјална правна држава представља реформаторски подухват у сврху предохране од могућег револуционарног исхода. Њена је основна стратегија узајамно ограничавање државе друштвом и друштва државом.”

Тадић је при томе свестан да проблеми који искрсавају унутар социјално-правне државе нису ни мали ни лако решиви. У закључку он каже да је правна држава неспојива са апсолутизмом, са ауторитарном, а поготово тоталитарном влашћу и да се државе са таквом влашћу никако не могу легитимисати као правне државе, јер је „затирање слободе индивидуума супротно природи права”. Правна држава се, по мишљењу проф. Тадића, показала моћнијом од свих облика тзв. јаке државе, звала се она фашистичком или социјалистичком.

Тадићев педагошки рад заслужује посебну обраду. Одувек је показивао живо интересовање за универзитет и његове проблеме и учествовао активно, храбро, поштено и савесно у њиховом решавању. Он је схватао да универзитетски наставник није само научни радник већ и педагог. Попут професора крагујевачке гимназије из 1941. године, ни Тадић се 1968. није одвајао од својих студената. Своје огромно знање умео је и хтео да пренесе на друге. Његови ђаци сведоче да своје предавачке дужности никад није потцењивао. За предавања се увек припремао са вољом и њих су управо због садржине и припремљености високо ценили његови слушаоци. О праву никад није говорио као о догми, већ са здравим смислом за друштвену реалност, настојећи увек да објасни циљ и постанак правних установа, њихову историјску, политичку, социјалну и психолошку условљеност. Своје студенте је умео да схвати и да разуме њихове проблеме и њихову младост. Његов карактеристични благи осмех којим је пратио сваку људску комуникацију одавао је племениту душу и спремност да саговорника разуме и ако је потребно да му помогне.

Тадић је био човек огромне интелигенције и енергије, високе опште и стручне културе, широког образовања и беспрекорног поштења. Био је великан правне науке који је у њој оставио дубок и неизбрисив траг. Његов рад му је донео велики научни и педагошки ауторитет, а личност опште уважавање. Не само београдском Универзитету и Српској академији наука, него и читавој Србији и њеном народу треба да служи на част и понос што су га имали у својим редовима. Слава Љубомиру Тадићу!

**SA SEDNICE UPRAVNOG ODBORA
održane 31. 1. 2014. godine**

1. VOJNOVIĆ VLADIMIR (JMBG:2611984800041), diplomirani pravnik, rođen 26. 11. 1984. godine UPISUJE SE 31. 01. 2014. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Jevrejska 2.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika VOJNOVIĆ VLADIMIR, advokatski pripravnik kod Vojnović Miodraga, advokata u Novom Sadu, sa danom 30. 01. 2014. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

2. KORAC GORAN (JMBG:2107986330166), diplomirani pravnik, rođen 21. 07. 1986. godine UPISUJE SE 31. 01. 2014. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Sremska 4/1, lokal 5.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika KORAC GORAN, advokatski pripravnik kod Šunjka Tomislava, advokata u Novom Sadu, sa danom 30. 01. 2014. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

3. STOJKOV JOVANA (JMBG:2203984805077), diplomirani pravnik, rođena 22. 03. 1984. godine UPISUJE SE 31. 01. 2014. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Sremska 4/1, lokal 5.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika STOJKOV JOVANA, advokatski pripravnik kod Šunjka Tomislava, advokata u Novom Sadu, sa danom 30. 01. 2014. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

4. MITIĆ SOKOLA JELENA (JMBG:0507978305021), diplomirani pravnik, rođena 05. 07. 1978. godine UPISUJE SE 31. 01. 2014. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Beočinu, Svetosavska bb.

– BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika MITIĆ SOKOLA JELENA, advokatski pripravnik kod Ignjatić Danijela, advokata u Beočinu, sa danom 30. 01. 2014. godine zbog upisa u Imenik advokata ove Komore.

5. HERCEG BRANISLAV (JMBG:3010982800001), diplomirani pravnik, rođen 30. 10. 1982. godine UPISUJE SE 31. 01. 2014. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Dr Ilije Đuričića 2a.

6. RADULOVIĆ IVANA (JMBG:0605985855004), diplomirani pravnik, rođena 06. 05. 1985. godine UPISUJE SE 31. 01. 2014. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Novom Sadu, Vase Stajića 27.

7. TRKULJA BOJAN (JMBG:1701980810056), diplomirani pravnik, rođen 17. 01. 1980. godine UPISUJE SE 31. 01. 2014. godine u Imenik advokata Advokatske komore Vojvodine, sa sedištem advokatske kancelarije u Somboru, Mite Popovića 4/1.

8. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu JELISAVLJEVIĆ BOJAN, rođen 06. 09. 1979. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Aleksić Gordane, advokata u Novom Sadu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

9. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MUČENSKI IVAN, rođen 19. 04. 1988. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Savin Sonje, advokata u Novom Sadu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

10. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu KOVAČEVIĆ IVA, rođena 11. 12. 1990. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Gucunja Milana, advokata u Novom Sadu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

11. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu POPOVIĆ BOJANA, rođena 15. 12. 1988. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Borđoški Milana, advokata u Novom Sadu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

12. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ŽARKOV DUNJA, rođena 20. 06. 1990. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Božić Zorana, advokata u Novom Sadu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

13. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu MIJATOVIĆ MARIJANA, rođena 08. 02. 1990. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Mihajlović Mirjane, advokata u Novom Sadu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

14. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu RADOVIĆ MILICA, rođena 27. 04. 1989. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Martinović Dragoljuba, advokata u Novom Sadu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

15. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu STANKOV SLAĐANA, rođena 03. 06. 1984. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Knežević Snežane, advokata u Novom Sadu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

16. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu TRIVUNOVIĆ BOŠKO, rođen 12. 11. 1989. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Blešić Špire, advokata u Futogu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

17. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu VETNIĆ PETAR, rođen 13. 06. 1988. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Pacek Štefanije, advokata u Beočinu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

18. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu PETKOVIĆ MARKO, rođen 03. 04. 1984. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Getl Edea, advokata u Zrenjaninu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

19. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu STOJANOVSKI VESELIN, rođen 14. 08. 1990. godine, na advokatsko-

-pripravničku vežbu kod Đulinac Ljubomira, advokata u Zrenjaninu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

20. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu ŠTIKLICA SAVA, rođen 06. 04. 1984. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Đurčok Miloslava, advokata u Zrenjaninu, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

21. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu TOMIĆ JELENA, rođena 11. 12. 1990. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Kovačević Jovice, advokata u Rumi, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

22. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu PRODANOVIĆ ALEKSANDAR, rođen 10. 08. 1989. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Prodanović Predraga, advokata u Indiji, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

23. UPISUJE SE u Imenik advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine u Novom Sadu DUBRAVAC NEMANJA, rođen 07. 02. 1985. godine, na advokatsko-pripravničku vežbu kod Slavković Edite, advokata u Somboru, dana 31. 01. 2014. godine, u trajanju od dve godine.

24. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine NEDELJKOVIĆ dr DARINKA, advokat u Novom Sadu sa danom 31. 01. 2014. godine, na lični zahtev.

– Golubović Svetlana, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

25. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine PILIPOVIĆ VLADIMIR, advokat u Novom Sadu sa danom 01. 02. 2014. godine, na lični zahtev.

– Karamatraković Desimir, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

26. BRIŠE SE iz Imenika advokata Advokatske komore Vojvodine BUBANJ DUŠKO, advokat u Novom Sadu sa danom 31. 01. 2014. godine, na lični zahtev.

– Zadržava članstvo u Posmrtnom fondu Advokatske komore Vojvodine.

– Savić Milan, advokat u Novom Sadu, postavlja se za preuzimatelja advokatske kancelarije.

27. BRIŠE SE iz članstva Fonda posmrtnine Advokatske komore Vojvodine GRBIĆ MILICA, bivši advokat iz Apatina sa danom 15. 01. 2014. godine, na lični zahtev.

28. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine VARGA STANISLAVA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Babić Popović Nikoline, advokata u Novom Sadu, sa danom 01. 12. 2013. godine.

29. BRIŠE SE iz Imenika advokatskih pripravnika Advokatske komore Vojvodine PETKOVIĆ GORAN, advokatski pripravnik u Bačkoj Topoli, na advokatsko-pripravničkoj vežbi kod Petković Branka, advokata u Bačkoj Topoli, sa danom 20. 12. 2013. godine.

30. UZIMA SE NA ZNANJE da MILINKOVIĆ MILIJANI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom zbog bolovanja, počev od 03. 01. 2014. godine.

– Gvozdrenović Milica, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

31. UZIMA SE NA ZNANJE da PEKOVIĆ JOVANI, advokatskom pripravniku u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na obavljanje advokatsko-pripravničke vežbe zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta, od 09. 01. 2014. do 08. 01. 2015. godine.

32. UZIMA SE NA ZNANJE da ŽURŽOVAN MARČELU, advokatu u Alibunaru, privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom zbog bolovanja, počev od 25. 12. 2013. godine.

– Stefanović Nataša, advokat u Banatskom Karlovcu, određuje se za privremenog zamenika.

33. UZIMA SE NA ZNANJE da ŠUTALO MEZEI IVANI, advokatu u Novom Sadu, privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom zbog porodijskog odsustva i odsustva radi nege deteta, od 24. 01. 2014. do 23. 01. 2015. godine.

– Babić Nada, advokat u Novom Sadu, određuje se za privremenog zamenika.

34. UZIMA SE NA ZNANJE da DANGUBIĆ BRANISLAVU, advokatu u Vršcu, privremeno prestaje pravo na bavljenje advokaturom zbog izbora na funkciju Opštinskog javnog pravobranioca opštine Vršac, počev od 01. 01. 2014. godine, dok traje ova funkcija.

– Pavkov Živa, advokat u Vršcu, određuje se za privremenog zamenika.

35. UZIMA SE na znanje da je ZDRAVKOVIĆ ŽELJKA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 14. 01. 2014. godine, nakon što joj je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom zbog porodijskog odsustva i nege deteta.

– Antić Živka, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

36. UZIMA SE na znanje da je RAJAČIĆ JELENA, advokat u Novom Sadu, nastavila sa radom dana 24. 12. 2013. godine, nakon što joj je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom zbog porodijskog odsustva i nege deteta.

– Rajačić Saša, advokat u Novom Sadu, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

37. UZIMA SE na znanje da je PETKOVIĆ LEPOSAVA, advokat u Bačkoj Palanci, nastavila sa radom dana 23. 01. 2014. godine, nakon što joj je privremeno prestalo pravo na bavljenje advokaturom zbog bolovanja.

– Popović Dušan, advokat u Bačkoj Palanci, razrešava se dužnosti privremenog zamenika.

38. UZIMA SE NA ZNANJE da je Sujić Mirjana, advokat u Novom Sadu, promenila prezime, koje sada glasi Sujić Stamenić.

39. UZIMA SE NA ZNANJE da je Mandić Ivana, advokat u Bečeju, promenila prezime, koje sada glasi Mandić Košarka.

40. UZIMA SE NA ZNANJE da je Budimlić Svetlana, advokat u Bečeju, promenila prezime, koje sada glasi Glavaški.

41. UZIMA SE NA ZNANJE da je JANDRIĆ MAJA, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinula advokatsko-pripravničku vežbu kod Kupres Sladane, advokata u Novom Sadu dana 13. 01. 2014. godine, te da istu nastavlja kod Vencel Kristiana, advokata u Novom Sadu, dana 14. 01. 2014. godine.

42. UZIMA SE NA ZNANJE da je JANJEVIĆ MILAN, advokatski pripravnik u Novom Sadu, prekinuo advokatsko-pripravničku vežbu kod Božić Zorana, advokata u Novom Sadu dana 30. 01. 2014. godine, te da istu nastavlja kod Popović Svetislava, advokata u Novom Sadu, dana 31. 01. 2014. godine.

43. UZIMA SE NA ZNANJE da je odlukom Skupštine Grada Pančeva, promenjen naziv ulice u kojoj se nalazi sedište advokatske kancelarije ZGERĐA DRAGANA, advokata u Pančevu, tako da ono sada glasi: Pančevo, Generala Petra Aračića 4/6.

44. UZIMA SE NA ZNANJE da je BJEKIĆ mr ZORA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Petra Drapšina 30, počev od 15. 01. 2014. godine.

45. UZIMA SE NA ZNANJE da je VENCEL KRISTIAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Veselina Masleše 40/27, počev od 14. 01. 2014. godine.

46. UZIMA SE NA ZNANJE da je SUJIC STAMENIC MIRJANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Augusta Cesarca 18/IV, apartman 406, počev od 14. 01. 2014. godine.

47. UZIMA SE NA ZNANJE da je TRBUK ZORAN, advokat u Novom Sadu, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Maksima Gorkog 60/12, počev od 15. 01. 2014. godine.

48. UZIMA SE NA ZNANJE da je MURTIN JOVANA, advokat u Begeču, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Ivanjdanska 71, počev od 01. 02. 2014. godine.

49. UZIMA SE NA ZNANJE da je MAKSIĆ M. MOMIR, advokat u Sremskoj Mitrovici, preselio svoju advokatsku kancelariju na adresu Arsenija Čarnojevića 10, lokal 1A, počev od 01. 01. 2014. godine.

50. UZIMA SE NA ZNANJE da je MILINKOVIĆ MILIJANA, advokat u Novom Sadu, preselila svoju advokatsku kancelariju na adresu Branimira Čosića 14, stan 141, počev od 01. 01. 2014. godine.

Upravni odbor

Уређивачки одбор *Гласника* моли сараднике да текстове за објављивање достављају уз уважавање следећих сугестија:

- примерак рада доставити одштампан и потписан;
- по могућности, доставити рад и електронском поштом (*panonija@eunet.rs*) или на дискети;
- фусноте писати у дну одговарајуће странице;
- у библиографским подацима за књиге уз уобичајене податке обавезно навести и издавача;
- уз чланке доставити резиме и кључне речи;
- пожељно је доставити и превод резимеа на енглески, немачки или француски језик.

ГЛАСНИК
АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

Излази 12 пута годишње
у месечним свескама.

Оснивач, власник и издавач: Адвокатска комора Војводине.
Годишња претплата: за земљу 10.000,00 дин.,
за иностранство 110 евра.
(Текући рачун број 340-1482-43 са назнаком „за Гласник“)

Овај број је закључен 4. фебруара 2014. године.

Тираж: 2.000 примерака

Према мишљењу Секретаријата за информације
Републике Србије бр. 413-01-412/91-01
од 11. априла 1991. године на ову публикацију плаћа се
основни порез на промет по Тарифном броју 8. став 1. тачка 1.
алинеја 10. Тарифе основног пореза на промет.

Компјутерски слог: *Тајјана Божић*, Нови Сад

Штампа: OFFSET PRINT, Нови Сад
2014.