

Pregledni naučni rad
Primljeno: 28. 9. 2016.
Revidirana verzija: 23. 12. 2016.
Prihvaćeno: 1. 2. 2017.

UDK: 35.087.4(497.11)
342.722:347.962.6
doi: 10.5937/nabepo21-11927

SUDSKO IZVRŠENJE UPRAVNIH AKATA O NOVČANOM POTRAŽIVANJU POLICIJSKIH SLUŽBENIKA

Velisav Marković¹

Fakultet zdravstvenih, pravnih i poslovnih studija
Univerziteta Singidunum u Valjevu

Sažetak: Upravni akti koji glase na ispunjenje novčane obaveze izvršavaju se sudskim putem, i to po odredbama zakona kojim se uređuje izvršni postupak i odredbama drugih zakona koji važe za sudsko izvršenje. Upravni akti kojima se štite prava policijskih službenika iz radnog odnosa izvršavaju se sudskim putem ukoliko glase na ispunjenje novčane obaveze. Međutim, u praksi je sporno kada upravni akt glasi na ispunjenje novčane obaveze i kada ispunjava uslove za sudsko izvršenje. Osnovni problem predstavlja nedoumica da li je upravni akt koji glasi na ispunjenje novčane obaveze – koja nije konkretno određena, ali je određiva – podoban za izvršenje, ili se radi o tzv. manljivom upravnom aktu. Postupanje upravnih i pravosudnih organa u rešavanju predmeta policijskih službenika, premet je analize. Autor, koristeći studiju slučaja i primenom osnovnih i opštenaučnih metoda, rasvetljava uočene probleme i daje smernice za njihovo rešenje.

Ključne reči: policija, policijski službenik, upravni akt, izvršenje upravnih akata, sudsko izvršenje upravnih akata.

¹ Vanredni profesor, Fakultet zdravstvenih, pravnih i poslovnih studija Valjevo, Univerzitet Singidunum; vmarkovic@singidunum.ac.rs

Uvod

Upravni akt je pojedinačan pravni akt javne uprave sa svojstvom autoritativnosti i izvršivosti, kojim se na osnovu zakona rešava u upravnoj stvari.² Upravni akt je konkretan autoritativan akt donet u upravnoj stvari. Upravna stvar je takva pojedinačna stvar u kojoj postoji potreba da se pravilo ponašanja precizira primarnom dispozicijom.³ Upravni akt je pojedinačni akt koji „razrađuje i konkretizuje opšte više pravne norme s obzirom na konkretan slučaj koji reguliše, podešavajući ga okolnostima tog slučaja“.⁴ Cilj upravnih akata je izvršavanje zakona. „Za upravnu vlast primenjivanje je zakona samo sredstvo; njen cilj, to je izvršavanje zakona.“⁵ Upravnim aktom uprava autoritativno stvara obaveze ili prava za građane, pravna lica ili svoje organe.⁶

Za policijske službenike, kao državne službenike, propisan je poseban režim radnih odnosa. Njihova prava iz radnog odnosa štite se pred sudom opšte nadležnosti kada je u pitanju naknada štete i u upravnom postupku i upravnom sporu pred Upravnim sudom kada su u pitanju ostala prava.⁷ U teoriji prava, nezavisno od toga da li se „službenički odnos“ smatra predmetom radnog ili upravnog prava – s tim da preovlađuje stav da je u pitanju radni odnos, čije je zasnivanje pretpostavka za uspostavljanje upravnopravnog odnosa, po pravilu se nadležnost za rešavanje radnih/službeničkih sporova između državnih službenika i države poverava upravnim, a ne radnim sudovima ili sudovima opšte nadležnosti.⁸

O pravima i dužnostima državnog službenika odlučuje rukovodilac rešenjem ako zakonom ili drugim propisom nije drukčije određeno. Rukovodilac može pismeno ovlastiti državnog službenika koji ima stečeno visoko obrazovanje na studijama drugog stepena (diplomske akademske studije – master, specijalističke akademske studije, specijalističke strukovne studije), odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine i najmanje pet godina radnog iskustva u struci da umesto njega odlučuje o pravima i dužnostima državnih službenika. Pri odlučivanju o pravima i dužnostima

2 Z. R. Tomić, *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP Službeni glasnik Beograd, 2011, str. 66.

3 D. Milkov, *Upravni i sudski akt*, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, 43, br. 95/1993, str. 278.

4 R. Lukić, *Sistem filozofije prava*, Savremena administracija, Beograd, 1992, str. 427.

5 S. Jovanović, *Država*, Knjiga prva, Geca Kon, Beograd, 1936, str. 429.

6 M. Živković, *Osnovi teorije države i prava*, Policijska akademija Beograd, 1997, str. 263.

7 V. Marković, *Ostvarivanje prava policijskih službenika na dodatke na platu za rad noću, prekovremeni rad i rad na dane praznika*, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, vol. 17, br. 3/2012, str. 97.

8 B. A. Lubarda, *Uvod u radno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015, str. 92.

državnog službenika primenjuje se zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak, izuzev kod odlučivanja o odgovornosti za štetu.⁹

Upravni akti se izvršavaju administrativnim putem, a odredbama čl. 246 i 273 Zakona o opštem upravnom postupku¹⁰ propisano je da se rešenje doneto u upravnom postupku koje glasi na ispunjenje novčane obaveze izvršava sudskim putem, i to po odredbama zakona kojim se uređuje izvršni postupak i odredbama drugih zakona koji važe za sudsko izvršenje.¹¹ Pored toga, odredbama člana 13 stav 2 Zakona o izvršenju i obezbeđenju¹² propisano je da je izvršna isprava pravosnažna, odnosno konačna odluka doneta u upravnom i prekršajnom postupku i poravnanje u upravnom postupku, ako glase na ispunjenje novčane obaveze i ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.¹³ Takođe, odredbama člana 41 stav 1 tačka 2 predloga Zakona o izvršenju i obezbeđenju predviđeno je da je izvršna isprava i izvršna odluka doneta u prekršajnom ili upravnom postupku i upravno poravnanje koji glase na novčanu obavezu ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.¹⁴

U radu je primenom metode „studije slučaja“ izvršena analiza postupanja suda u izvršenju upravnih akata koji glase na ispunjenje novčane obaveze. Uočeni su nedostaci u donetim upravnim aktima, nedostaci u postupanju suda u izvršenju i nedostaci u postupanju državnog pravobranilaštva i date su smernice za rešenje spornih situacija.

Studija slučaja – ostvarivanje prava policijskih službenika na terenski dodatak utvrđenog rešenjem Policijske uprave

Jedan broj policijskih službenika Policijske uprave Valjevo Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije obratio se pismenim putem. Policijski službenici su boravili na radu na Divčibarama u turnusima po 15 dana neprekidno, a nije im isplaćivan terenski dodatak.

9 Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, član 140.

10 *Sl. list SRJ*, br. 33/97, 31/01, 30/10.

11 „Osnovni sud je stvarno nadležan za odlučivanje i sprovođenje izvršenja na osnovu upravnog akta“, iz rešenja Višeg suda u Pančevu, Gž. 2367/10 od 7. 12. 2010. godine, http://pa.vi.sud.rs/Bilten_gradjanskog_odeljenja_Viseg_sud_u_Pancevu_2011.pdf (6. 11. 2015).

12 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 31/11, 99/11 i 109/13 – odluka US, 55/2014, 139/2014.

13 O sudskoj nadležnosti za izvršenje upravnih akata vidi više u P. Milutinović, O nadležnosti suda za izvršenje upravnih akata, *Branich*, CXVI, br. 3–4/2004, str. 115–126.

14 Vidi predlog Zakona o izvršenju i obezbeđenju, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2851-15.pdf (16. 12. 2015).

Policijska uprava Valjevo Ministarstva unutrašnjih poslova donela je rešenje broj 117-34/09-10 od 22. 2. 2010. godine¹⁵ kojim je usvojila zahtev policijskih službenika.

Kako Ministarstvo unutrašnjih poslova nije dobrovoljno izvršilo svoj pravni akt, to su policijski službenici, u svojstvu izvršnih poverilaca, svaki za sebe, podneli predlog za izvršenje Osnovnom sudu u Valjevu, kao mesno i stvarno nadležnom sudu, s obzirom da su smatrali da je reč o izvršenju upravnog akta koji glasi na ispunjenje novčane obaveze. Predložili su i da sud odredi veštačenje putem veštaka ekonomsko-finansijske struke radi utvrđenja tačne visine potraživanja utvrđenog navedenim upravnim rešenjem.

Osnovni sud u Valjevu je rešenjem I. 5153/10 od 19. 4. 2010. godine odredio i sproveo veštačenje od strane veštaka ekonomsko-finansijske struke na okolnosti visine potraživanja izvršnog poverioca. Sud je rešenjem I. 5153/10 od 21. jula 2010. godine odredio izvršenje radi naplate glavnog duga u iznosu od 62.160,06 dinara i troškova izvršnog postupka u iznosu od 12.386,00 dinara. Protiv navedenog rešenja Republičko javno pravobranilaštvo, kao zastupnik izvršnog dužnika, izjavilo je žalbu. Viši sud u Valjevu je rešenjem Gž. 1746/10 od 23. decembra 2010. godine ukinuo rešenje Osnovnog suda u Valjevu I. 5153/10 od 21. jula 2010. godine sa obrazloženjem da u ponovnom postupku prvostepeni sud treba da oceni podobnost za izvršenje isprave na osnovu koje je predloženo izvršenje.

U međuvremenu, 27. 10. 2010. godine policijski službenici su naplatili potraživanje po rešenju Osnovnog suda u Valjevu I. 5153/10 od 21. jula 2010. godine zbog toga što u ovom postupku žalba ne odlaže izvršenje rešenja.

Novim rešenjem I. 8105/12 od 19. februara 2013. godine Osnovni sud u Valjevu odbija kao neosnovan predlog za izvršenje izvršnog poverioca. U obrazloženju rešenja je, pored ostalog, navedeno da u pravosnažnom rešenju Ministarstva unutrašnjih poslova, Policijske uprave u Valjevu, broj 117-34/09-10 od 22. februara 2010. godine novčana obaveza izvršnog dužnika nije određena, te da stoga izvršna isprava nema svojstvo izvršne isprave u smislu Zakona o izvršenju i obezbeđenju.

Po prigovoru izvršnog poverioca na ovo rešenje Osnovnog suda u Valjevu, isti sud je rešenjem Ipv. 117/13 od 26. marta 2013. godine odbio kao neosnovan prigovor izvršnog poverioca i potvrdio rešenje Osnovnog suda u Valjevu I. 8105/12 od 19. februara 2013. godine. U obrazloženju ovog drugostepenog rešenja Osnovni sud u Valjevu je, između ostalog, naveo da upravno rešenje na osnovu kojeg je traženo izvršenje nije podobno za izvršenje, zbog toga što u njemu nije naveden i određen i novčani iznos, „već je opisno dato da se policijskim službenicima ima isplatiti terenski dodatak za vreme provedeno na

¹⁵ Sva pojedinačna pravna akta navedena u ovom radu bez navođenja izvora nalaze se u arhivi autora.

radu na Divčibarama prema rednim listama za period od 1. jula 2006. godine do 18. maja 2009. godine“.

U međuvremenu je izvršni dužnik podneo predlog za protivizvršenje. On je usvojen rešenjem Osnovnog suda u Valjevu I. 8105/12 od 25. oktobra 2013. godine, koje je delimično, po prigovoru, preinačeno u pogledu zatezne kamate, rešenjem Osnovnog suda u Valjevu Ipv. 526/13 od 26. decembra 2013. godine. Izvršni poverilac je vratio primljeni novčani iznos sa zakonskom zateznom kamatom.

Protiv rešenja Osnovnog suda u Valjevu Ipv. 117/13 od 26. marta 2013. godine izvršni poverilac je podneo ustavnu žalbu Ustavnom sudu Srbije zbog povrede prava na pravično suđenje zajemčeno članom 32 stav 1 Ustava Republike Srbije u kojoj je naveo da „novčana obaveza u upravnom rešenju nije određena ali je određiva i da navedeno upravno rešenje predstavlja izvršnu ispravu u skladu sa članom 13 Zakona o izvršenju i obezbeđenju“. Izvršni poverilac je u podnetoj ustavnoj žalbi isticao i povredu prava na jednaku zaštitu prava s obzirom na pravni stav izražen u rešenju Višeg suda u Valjevu, Gžl. 77/12 od 25. 10. 2012. godine, kojim je potvrđeno rešenje Osnovnog suda u Valjevu, P1. 705/12 od 9. 8. 2012. godine u kojem je Viši sud zauzeo pravni stav da je rešenje Policijske uprave u Valjevu broj 17-121/12 od 8. 12. 2011. godine o isplati jubilarne nagrade za 2011. godinu podobno za izvršenje iako u istom rešenju nije striktno opredeljen novčani iznos već je navedeno da zaposleni ima pravo na novčanu naknadu u visini prosečne zarade po zaposlenom u privredi Republike Srbije bez poreza i doprinosa prema poslednjem objavljenom podatku organa nadležnog za poslove statistike. U stavu III istog rešenja čak je naloženo materijalno-finansijskoj službi Odeljenja za logistiku Policijske uprave Valjevo da izvrši obračun jubilarne nagrade. Znači da u ovom slučaju novčani iznos nije određen upravnim aktom, a sud je zauzeo pravni stav da je podobno za izvršenje. Žalba je podneta i zbog dužine trajanja izvršnog postupka jer je povređeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Ustavni sud Srbije doneo je odluku UŽ-3512/2013 od 7. 9. 2015. godine kojom je usvojio ustavnu žalbu izvršnog poverioca što se tiče povrede prava na suđenje u razumnom roku i njom utvrdio pravo na naknadu nematerijalne štete u iznosu od 300 evra, u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu Narodne banke Srbije na dan isplate, na teret budžetskih sredstava – razdeo Ministarstva pravde. Istom odlukom Ustavni sud je odbio ustavnu žalbu izvršnog poverioca u ostalom delu sa obrazloženjem „da je Osnovni sud dao ustavnopravno prihvatljivo obrazloženje za svoju odluku, kojom je potvrdio prvostepeno rešenje tog suda kojim je odbijen predlog za izvršenje ovde podnosioca ustavne žalbe, sa obrazloženjem da upravno rešenje na osnovu kojeg je podnet predlog ne predstavlja izvršnu ispravu, s obzirom na to da novčana obaveza utvrđena navedenim rešenjem nije konkretno opredeljena. Naime,

rešenjem Ministarstva unutrašnjih poslova – Policijska uprava u Valjevu broj 117-34/09-10 od 22. februara 2010. godine predstavlja ispravu o postojanju prava podnosioca ustavne žalbe na isplatu terenskog dodatka, a visina njegovog potraživanja naknade štete na ime neisplaćenog terenskog dodatka mora biti utvrđena u parničnom postupku. Stoga bi tek presuda doneta u parničnom postupku, kojom bi bila utvrđena tačna visina potraživanja, predstavljala pravosnažnu i izvršnu odluku na osnovu koje bi podnosilac mogao da pokrene izvršni postupak“.

Nakon pravosnažno odbijenog predloga za izvršenje, policijski službenik je podneo parničnu tužbu radi naknade štete neisplaćenog terenskog dodatka čije pravo je utvrđeno upravnim rešenjem Ministarstva unutrašnjih poslova, Policijske uprave u Valjevu broj 117-34/09-10 od 22. februara 2010. godine. Međutim, Osnovni sud u Valjevu sada donosi presudu P1. broj 378/14 od 9. 2. 2015. godine kojom odbija tužbeni zahtev tužioca zbog nastupanja zastarelosti potraživanja pošto je istekao trogodišnji rok zastarelosti potraživanja terenskog dodatka.

Rešavajući po žalbi, Apelacioni sud u Beogradu je doneo presudu Gž1 br. 883/15 od 28. 5. 2015. godine kojom je ukinuo presudu Osnovnog suda u Valjevu P1 br. 378/14 od 9. 2. 2015. godine i predmet vratio istom sudu na ponovno odlučivanje. U obrazloženju te presude Apelacioni sud u Beogradu naveo je da ne prihvata zaključak osnovnog suda jer se on zasniva na pogrešnom tumačenju odredbe člana 379 stav 1 Zakona o obligacionim odnosima. Naime, prema toj normi sva potraživanja koja su utvrđena pravosnažnom sudskom odlukom ili odlukom drugog nadležnog organa ili poravnanjem pred sudom ili drugim nadležnim organom zastarevaju za deset godina pa i ona za koja zakon inače predviđa kraći rok zastarelosti. Dalje u obrazloženju, Apelacioni sud u Beogradu naveo je da je upravno rešenje Ministarstva unutrašnjih poslova, Policijske uprave u Valjevu, odluka nadležnog organa jer je doneta na osnovu ovlašćenja iz odredbi člana 142 stav 3 Zakona o državnim službenicima. Sud je dalje istakao: „Tačno je da nije određena novčana obaveza ali je ona određiva i može se utvrditi obračunom terenskog dodatka prema rednim listama zato se ne može uspešno braniti teza da ovim rešenjem nije utvrđeno potraživanje tužioca. To rešenje je rešenje nadležnog organa kojim je utvrđeno potraživanje jer sadrži pozitivnu odluku o pravu i sa odredivim obimom potraživanja. Radi toga se ima primeniti desetogodišnji rok zastarelosti a ne rok zastarelosti iz odredbe člana 196 Zakona o radu po pravilu *les specialis derogat legi generali* u tumačenju ove pravne norme kada je reč o potraživanju utvrđenog odlukom nadležnog organa“.

Predmet je sada ponovo u toku pred prvostepenim sudom.

Postavlja se pitanje da li je navedeni upravni akt koji glasi na ispunjenje novčane obaveze, koja nije konkretno određena, ali je određiva, podoban za

izvršenje ili se radi o tzv. manljivom upravnom aktu. Iz iznetog slučaja vidi se da su sudovi pa i Ustavni sud Srbije zauzeli stav da novčana obaveza koja nije konkretno određena nije podobna za izvršenje i njena visina se mora utvrditi u parničnom postupku.

Shodno odredbi člana 198 Zakona o opštem upravnom postupku, u rešenju je, po pravilu, sadržana odluka o celini upravne stvari koja je bila predmet postupka, izuzev kod delimičnih i dopunskih rešenja. U izreci bi morale biti sadržane i odluke o svim zahtevima istaknutim u toku postupka (ukoliko to prethodno nije učinjeno odgovarajućim zaključcima), rok za izvršenje naložene radnje-obaveze i napomena da žalba ne odlaže izvršenje rešenja (ukoliko je takvo što propisano). Dispozitiv mora biti kratak, jasan i određen. U vezi s preciznošću dispozitiva problemi u praksi su nastajali, na primer, kada je oduzetu robu trebalo preciznije odrediti, tj. navesti vrstu i količinu, kako bi rešenje moglo da se „nedvosmisleno izvrši po pravilima izvršnog postupka“.¹⁶ U ovu manu spadaju i rešenja kojima se utvrđuje obaveza plaćanja naknade za promenu namene obradivog poljoprivrednog zemljišta, a koja moraju da sadrže površinu za koju se plaća naknada, kao i iznos naknade.¹⁷

Pri oceni da li je ovakav stav prihvatljiv treba imati u vidu i Odluku Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu Krstić protiv Srbije (predstavka broj 45394/06), koja je objavljena u „Službenom glasniku RS“ broj 29/2014 od 13. 3. 2014. godine. U toj odluci Evropski sud za ljudska prava je istakao: „Štaviše, Sud primećuje da obaveza podložna izvršenju ne mora da bude tačno utvrđena, pošto su sudovi koji se bave pitanjima izvršenja obavezni da sprovedu izvršenje kada se u obrazloženju odluke nalazi dovoljno pojedinosti da se utvrdi ukupna obaveza dužnika“. Rešenje Policijske uprave u Valjevu 117-34/09-10 od 22. 2. 2010. godine svakako daje dovoljno pojedinosti i elemenata da se utvrdi ukupna obaveza dužnika. U rešenju piše: „Policijskim službenicima iz stava 1. Izreke isplatiti terenski dodatak...“ Kada se kaže „isplatiti“, to znači da se radi o novčanom iznosu jer se samo novac isplaćuje. Kada se kaže „terenski dodatak“, to takođe predstavlja novčani iznos koji je određen pozitivnim propisima. Uredbom o naknadama i drugim primanjima zaposlenih u državnim organima i izabranih, odnosno postavljenih lica¹⁸ i Uredbom o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika i nameštenika¹⁹ koje su važile u periodu obuhvaćenim rešenjem, propisano je da se dodatak na platu isplaćuje za terenski dodatak u iznosu od 3% prosečne mesečne zarade zaposlenog u privredi Republike, prema posled-

16 Presuda Vrhovnog suda Srbije, U. 3809/2002 od 29. 1. 2003.

17 Vrhovni sud Srbije, U. 2229/2002 od 2. 10. 2002. godine, vidi više u D. Vučetić, Tipični slučajevi manljivosti forme upravnih akata u srpskoj upravno-procesnoj praksi, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, LI, br. 51/2008, str. 175–195.

18 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 95/2005.

19 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2007.

njem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike na dan isplate. Znači da je i taj iznos određen. Broj dana iz redne liste određen je u izvršnom postupku pred Osnovnim sudom u Valjevu i utvrđen veštačenjem od strane veštaka ekonomsko-finansijske struke.

Zakon o izvršnom postupku²⁰ koji je važio u vreme podnošenja predloga za izvršenje i obavljanja veštačenja u izvršnom postupku predviđao je mogućnost veštačenja u toku izvršnog postupka.²¹

Pored toga, u navedenoj odluci Evropski sud za ljudska prava podseća da, kada se pravosnažna odluka donese u korist pojedinca protiv države, on čak, u načelu, ne bi trebalo da ima obavezu da pokrene postupak izvršenja (vidi *Metaxas protiv Grčke*, broj 8415/02 stav 19, 27. maj 2004. godine i *Manushaqe Puto i drugi protiv Albanije*, broj 604/07, stav 71, 31. jul 2012. godine).

Stav je Evropskog suda za ljudska prava da je upravni akt koji je predmet studije slučaja podoban za sudsko izvršenje, te sam mišljenja da bi novčani iznos u upravnom aktu trebalo da bude odrediv, a ne mora biti apsolutno određen. Sa druge strane, ovaj slučaj treba da bude pouka svim učesnicima u upravnom postupku da dispozitiv upravnog akta mora biti jasno i precizno određen kako bi se izbegle teškoće u izvršenju.

Drugo, u ovom slučaju je očigledno da je izvršnom poveriocu u postupku izvršenja u predmetu I. 8105/12 povređeno pravo na suđenje u razumnom roku. Ustavni sud Srbije utvrdio je to odlukom UŽ-3512/2013 od 7. septembra 2015. godine, kojom je utvrdio i pravo izvršnom poveriocu na naknadu nematerijalne štete u iznosu od 300 evra u dinarskoj protivvrednosti. Ako taj slučaj stavimo u širi kontekst ostvarivanja prava iz radnih odnosa, dolazimo do zaključka da su pripadnici policije izloženi konstantnom kršenju ljudskih prava i svim vidovima onemogućavanja u ostvarivanju sopstvenih prava. Dosadašnja sudska i upravna praksa pokazala je da policijski službenici gotovo ne mogu ostvariti svoja prava iz radnog odnosa.²² Kao primer konstantnog kršenja prava policijskih službenika na pravično suđenje, odnosno na suđenje u razumnom roku, može se navesti veoma veliki broj primera utvrđen odlukama Ustavnog suda Srbije.²³ Pravo na pravično suđenje jedno je od osnov-

20 *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 125/2004, 31/2011.

21 Videti član 80. Zakona o izvršnom postupku.

22 Videti V. Marković, *Ostvarivanje prava policijskih službenika na dodatke na platu za rad noću, prekovremeni rad i rad na dane praznika*, *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, vol. 17, br. 3/2012, str. 97–105.

23 Na primer: Odlukom Ustavnog suda Srbije UŽ-3201/2011 od 13. 3. 2014. godine utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku za 126 pripadnika Policijske uprave u Šapcu i utvrđeno je pravo na naknadu nematerijalne štete od svakom po 300 evra u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu NBS na dan isplate, Odlukom Ustavnog suda Srbije UŽ-7208/2012 od 16. 4. 2015. godine utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku za 43 pripadnika Policijske uprave u Kruševcu i utvrđeno je pravo na naknadu nematerijalne štete od svakom po 500 evra u dinarskoj protivvrednosti po srednjem

nih vrednosti otvorenog i demokratskog društva zasnovanog na vladavini prava, u kome je ljudsko dostojanstvo ličnosti neprikosnoveno, zbog čega su svi dužni da ga poštuju, a pre svih državni organi odnosno javna vlast. Standardi prava na pravično suđenje predstavljaju jedno od osnovnih merila za ocenu da li su i u kojoj su meri ostvareni ideali vladavine prava u određenoj državi.²⁴ Ostvarivanje prava je itekako važno, jer je za pravni saobraćaj obično mnogo važnije ono što je učinjeno od onog što bi trebalo da bude učinjeno. Uz to, ostvarivanje prava je pokazatelj stanja datog prava, zbog čega ono može da posluži kao pouzdan osnov za njegovu argumentovanu naučnu kritiku.²⁵

Treće, u konkretnom slučaju možemo posmatrati i ulogu državnog pravobranioca i njegovo postupanje. Državno pravobranilaštvo je organ koji obavlja poslove pravne zaštite imovinskih prava i interesa Republike Srbije, autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave.²⁶ Državno pravobranilaštvo je zastupnik Republike Srbije u pravnim postupcima pred sudovima, arbitražama, organima uprave i drugim nadležnim organima, kada Republika Srbija ima položaj stranke ili umešača o čijim pravima i obavezama se odlučuje u tom postupku.²⁷

Nadzor nad radom Državnog pravobranilaštva vrši ministarstvo nadležno za pravosuđe, po službenoj dužnosti, na predlog državnog organa i posebne organizacije koji nemaju svojstvo pravnog lica, državnog organa i posebne organizacije koji imaju svojstvo pravnog lica, a čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije i javne ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, a čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta Republike Srbije, u pravnim postupcima u kojima ovi subjekti učestvuju kao stranke ili umešači o čijim imovinskim pravima i obavezama se odlučuje u tom postupku koje zastupa državno pravobranilaštvo, ili po inicijativi stranaka i učesnika u postupku.²⁸

U konkretnom slučaju može se postaviti pitanje svrsishodnosti i celishodnosti podnetog prigovora u sprovedenom izvršnom postupku. Državno pravobranilaštvo može vršiti „izbor najbolje mogućnosti u konkretnom slučaju,

kursu NBS na dan isplate, Odlukom Ustavnog suda Srbije UŽ-8374/2012 od 2. 7. 2015. godine utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku za 13 pripadnika Policijske stanice u Lazarevcu, Policijske uprave za grad Beograd i utvrđeno je pravo na naknadu nematerijalne štete od svakom po 600 evra u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu NBS na dan isplate, Odlukom Ustavnog suda Srbije UŽ-1641/2013 od 14. 10. 2015. godine utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku za 41 pripadnika Policijske uprave u Šapcu, Policijske stanice Loznica i utvrđeno je pravo na naknadu nematerijalne štete od po 700 evra u dinarskoj protivvrednosti po srednjem kursu NBS na dan isplate i dr.

24 Videti više u V. Marković, Ostvarivanje prava na pravično suđenje u upravnim sporovima u Republici Srbiji, u *Kvalitet – put u Evropu*, Univerzitet Sinergija, Bijeljina, 2013, str. 290–297.

25 Videti S. Blagojević, *Pravo i stvarnost*, Službeni list SRJ, Beograd, 1995.

26 Član 2 Zakona o pravobranilaštvu, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 55/2014.

27 Član 11 stav 1 Zakona o pravobranilaštvu.

28 Član 33 Zakona o pravobranilaštvu.

rukovodeći se celishodnošću. Pri tome treba imati na umu da je celishodnost promenljiva kategorija koja zavisi ne samo od vremena do vremena, nego i od slučaja do slučaja. Zato je subjektu uprave ostavljeno da oceni, imajući u vidu promenljive prilike i okolnosti, koje rešenje najviše odgovara potrebama konkretnog slučaja.²⁹ Naime, u konkretnom slučaju, prigovor je usvojen, usvojen je predlog za protivizvršenje i vraćen je novac u budžet Republike Srbije. Međutim, pravo policijskih službenika utvrđeno konačnim upravnim aktom je nesporno. Oni će svoje pravo, u svakom slučaju, ostvariti u parničnom postupku i kasnije, eventualno, u izvršnom postupku. Ipak, „pređeni put“ ostvarivanja prava mučan i dugotrajan, tako da se postavlja pitanje celishodnosti i svrshodnosti postupanja državnog pravobranioca koji stavlja prigovor. Zbog čega on ulaže prigovor i sa kakvom namerom? I ovde treba pogledati širu društvenu sliku i kakav je uobičajeni način postupanja državnog pravobranilaštva. Posmatranjem zaista mnogobrojnih parničnih postupaka po tužbama policijskih službenika za ostvarivanje prava na dodatke na platu uočava se pojava da se državno pravobranilaštvo žali na sve prvostepene presude kojima je usvojen tužbeni zahtev policijskih službenika bez obzira na dotadašnju sudsku praksu. Naime, ako je pravosnažnom sudskom odlukom usvojen tužbeni zahtev policijskog službenika, što je na kraju potvrđeno i odlukom Ustavnog suda Srbije, postavlja se pitanje zašto državno pravobranilaštvo na svaku sledeću sudsku odluku, u istoj pravnoj i činjeničnoj situaciji, ulaže žalbu kada je ishod postupka izvestan. Takvo postupanje pravobranilaštva dovodi samo do odugovlačenja postupka i ometanja tužilaca u ostvarivanju svojih prava, što nije i ne može biti cilj i svrha rada državnog pravobranilaštva.

Zaključak

S obzirom na to da je upravni akt koji glasi na ispunjenje novčane obaveze, koja nije konkretno opredeljena, ali je određiva, podoban za izvršenje, trebalo bi razvijati i menjati sudsku praksu i stavove u vezi sa ovom problematikom. Dalje, izreka rešenja u upravnom postupku trebalo bi da bude precizno određena kada se radi o ispunjenju novčane obaveze. Stoga, kako bi se izbegle nedoumice, potrebno je insistirati na preciznom formulisanju izreke rešenja u upravnom postupku.

Kada je reč o postupanju Državnog pravobranilaštva, ono bi trebalo da dosledno primenjuje principe svrshodnosti i celishodnosti i da svojim postupanjem ne doprinosi odugovlačenju sudskih postupaka i povredi ljudskih prava.

29 D. Vasiljević, Diskreciona ovlašćenja policije, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. 17, br. 1/2012, str. 22.

U dosadašnjoj upravnoj i sudskoj praksi može se uočiti ozbiljno kršenje ljudskih prava pripadnika policije koji se, konstantno i dugotrajno, ometaju i onemogućavaju u ostvarivanju svojih prava iz radnog odnosa. Imajući u vidu ulogu i značaj policije u svakom društvu, to je neshvatljivo i ne doprinosi vladavini prava već je, naprotiv, razlog pravne nesigurnosti. Sudski i upravni organi moraju poštovati ljudska prava svih građana, što podrazumeva i ljudska prava pripadnika policije.

Literatura

1. Blagojević, S; *Pravo i stvarnost*, Službeni list SRJ, Beograd, 1995.
2. Jovanović, S; *Država, Knjiga prva*, Geca Kon, Beograd, 1936.
3. Lubarda, A. B; *Uvod u radno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015.
4. Lukić, R; *Sistem filozofije prava*, Savremena administracija, Beograd, 1992.
5. Marković, V; Ostvarivanje prava policijskih službenika na dodatke na platu za rad noću, prekovremeni rad i rad na dane praznika, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. 17, br. 3/2012.
6. Marković, V; Ostvarivanje prava na pravično suđenje u upravnim sporovima u Republici Srbiji, objavljeno u: *Kvalitet – put u Evropu*, Univerzitet Sinerģija, Bijeljina, 2013.
7. Milkov, D; Upravni i sudski akt, *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*, vol. 43, br. 95/1993.
8. Milutinović, P; O nadležnosti suda za izvršenje upravnih akata, *Branič*, vol. CXVI, br. 3 –4/2004.
9. Tomić, R. Z; *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2011.
10. Vasiljević, D; Diskreciona ovlašćenja policije, *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, vol. 17, br. 1/2012.
11. Vučetić, D; Tipični slučajevi manljivosti forme upravnih akata u srpskoj upravno-procesnoj praksi, objavljeno u: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, vol. LI, br. 51/2008, str. 175–195.
12. Živković, M; *Osnovi teorije države i prava*, Policijska akademija Beograd, 1997.
13. *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 33/97, 31/01, 30/10.

14. *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014.
15. *Zakon o izvršenju i obezbeđenju*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 31/11, 99/11 i 109/13 – odluka US, 55/2014, 139/2014.
16. *Zakon o izvršnom postupku*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 125/2004, 31/2011.
17. *Zakon o državnom pravobranilaštvu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 55/2014.
18. Predlog Zakona o izvršenju i obezbeđenju, http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2851-15.pdf (16. 12. 2015).
19. *Uredba o naknadama i drugim primanjima zaposlenih u državnim organima i izabranih, odnosno postavljenih lica*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 95/2005.
20. *Uredba o naknadi troškova i otpremnini državnih službenika nameštenika*, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 98/2007.

JUDICIAL EXECUTION OF ADMINISTRATIVE ACTS ON MONETARY CLAIMS OF POLICE OFFICERS

Velisav Marković³⁰

Singidunum University
Faculty of Business in Valjevo

Summary: Administrative acts for fulfilment of financial obligations shall be enforced through the court and under the provisions of the law regulating the judicial execution procedure and the provisions of other laws applicable to judicial enforcing. The administrative acts that protect the police officers rights in labour relations shall be enforced through court if they are made out for fulfilment of financial obligations. However, in practice it is debatable when an administrative act is made out for the fulfilment of financial obligations and when it fulfils the conditions for judicial enforcing. The basic problem is the question as to whether the administrative act issued for the fulfilment of financial obligations which is not specifically defined, but is determinable, is

30 Associate Professor, vmarkovic@singidunum.ac.rs

eligible for execution or it is considered as a faulty administrative act. The subject of analysis here is the conduct of administrative and judicial authorities in resolving cases of police officers. In this article using a case study and application of basic and general scientific method the author sheds light on the problems perceived and offers guidelines for their solution.

Keywords: police, police officer, administrative act, enforcing administrative acts, judicial enforcing of administrative acts.

