

Ana Stevanović\*

## Neopravdana diskriminacija sudija prekršajnih sudova u Republici Srbiji

### Sadržaj

1. Uvod
2. Podređen položaj sudija prekršajnih sudova
3. Neopravdana visoka advokatska tarifa za postupanje u prekršajnom postupku
4. Dostava kao najveći problem
5. Značajan doprinos prekršajnih sudova budžetu Republike Srbije – mogućnost „izdržavanja“ samih sebe
6. Ustavna rešenja i Zakon o diskriminaciji
7. Zaključak

### 1. Uvod

Odredbama Zakona o sedištim i područjima sudova i tužilaštava<sup>1</sup>, Zakona o uređenju sudova<sup>2</sup>, Zakona o prekršajima Republike Srbije<sup>3</sup> i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o prekršajima Republike Srbije<sup>4</sup> propisano je osnivanje prekršajnih sudova, koji su sa svojim radom počeli 1. januara 2010. godine. Formirano je 45 prekršajnih sudova kao prvostepeni i Prekršajni apelacioni sud, kao sud Republičkog ranga, odnosno sud posebne nadležnosti. Izmenom Zakona o sudijama<sup>5</sup>, sudije prekršajnih sudova, po prvi put, su postale nezavisne od izvršne vlasti, a sastavni deo sudske vlasti, sve sa ciljem da se omogući da prekršajni postupak, koji vode prekršajni sudovi, postane sudski postupak.

Stalni izazovi sa kojim se suočavaju sva društva su istovremeno obezbeđenje vladavine prava i zaštita ljudskih prava i sloboda, kao i efikasan sistem prekršajnog pravosuđa koji je osposobljen da se suprotstavi prekršajnom ponašanju.<sup>6</sup> Do donošenja navedenog zakona, u prvom stepenu prekršajni postupak su vodile sudije za prekršaje, odnosno Gradski sudija za prekršaje grada

\* Autorica je diplomirani pravnik, rukovodilac Grupe za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa u Ministarstvu pravde Republike Srbije.

<sup>1</sup> Sl. gl. RS 116/08.

<sup>2</sup> Sl. gl. RS 116/08.

<sup>3</sup> Sl. gl. RS 101/05.

<sup>4</sup> Sl. gl. RS 116/08.

<sup>5</sup> Sl. gl. RS 116/08, 58/09 – Odluka US, 104/09, 101/2010.

<sup>6</sup> D. Miloica, Uporedno pravna analiza Zakona o prekršajima Republike Srbije i Bosne i Hercegovine, *Savetovanje sudija prekršajnih sudova, Zbornik radova*, Kladovo 2014, s. 114.

Beograda, a u drugom stepenu Gradsko veće za prekršaje grada Beograda, odnosno veća za prekršaje koja su locirana u sedištimu međuopštinskih regionalnih zajednica. Novine, koje je zakon doneo, su te da su prekršajni sudovi postali deo jedinstvenog pravosudnog sistema Republike Srbije, a sudije prekršajnih sudova nosioci pravosudne funkcije. Time su sudije prekršajnih sudova dobile veća ovlašćenja, ali i veće obaveze. Takođe, rešeno je jedno od najvažnijih i najkontroverznijih pitanja našeg prekršajnog prava, odnosno udovoljeno je ustavnopravnom i međunarodnom zahtevu da o pravima i dužnostima građana, posebno o njihovom kažnjavanju, može konačno da odlučuje samo sud.<sup>7</sup>

Eliminisana je mogućnost da organi uprave odlučuju o pitanjima isključive sudske nadležnosti, tako da samo sudije prekršajnih sudova mogu odlučivati o prekršajima za koje je kao sankcija propisana kazna zatvora, za koje se mogu izreći zaštitne mere, koje učini maloletno lice, za prekršaje lica koja uživaju diplomatski imunitet, za odlučivanje o imovinsko-pravnom zahtevu i druge za koje je nadležan isključivo sud, kao i o pitanjima u prekršajnom postupku koji se vodi pred organom uprave, odnosno o dovođenju, zadržavanju, jemstvu, zadržavanju putne isprave, pretresanju i drugim pitanjima za koja prema Zakonu o prekršajima Republike Srbije može biti nadležan isključivo sud.<sup>8</sup> Iz navedenog je proizlazilo da su u prekršajnom postupku sudska i upravna nadležnost razgraničene, međutim, organi uprave su i dalje odlučivali o prekršajima za koje je kao sankcija propisana samo novčana kazna. Novim Zakonom o prekršajima<sup>9</sup> je celokupno izvršenje novčanih kazni i ostalih novčanih iznosa stavljeno u nadležnost prekršajnih sudova,<sup>10</sup> odnosno u nadležnost sudija prekršajnih sudova.

Sudijama prekršajnih sudova date su velike nadležnosti, tj. dato im je da sude predmete iz oblasti: borbe protiv korupcije, carine, poreza, budžetskog sistema, javnog informisanja, pristupa informacijama od javnog značaja, deviznog poslovanja, prometa eksplozivnih materija, rada, zaštite od požara, bezbednosti saobraćaja, javnog reda i mira, okupljanja građana, sprečavanja nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, položaja stranaca, oružja i municije i još mnogo drugih oblasti, a čime je i sama uloga sudija postala složenija, odgovornija i potpunija.

## 2. Podređen položaj sudija prekršajnih sudova

Podizanjem na rang nosilaca pravosudnih funkcija sudije prekršajnih sudova bi trebalo biti izjednačene, kako po pravima, tako i po obavezama, sa ostalim sudijama sudova osnovnih ili posebnih nadležnosti. Međutim, zarada sudija prekršajnih sudova je regulisana Zakonom o sudijama kao najniže propisana,<sup>11</sup> čime su te sudije, u odnosu na druge, neopravdano stavljene u podređen položaj, dok su nadležnosti i obaveze znatno povećane u odnosu na one koje su bile određene pre donošenja novog zakona. Odredbom člana 4 Zakona o sudijama je propisano da

<sup>7</sup> Preuzeto sa sajta Prekršajnog Apelacionog suda, <http://www.pkap.sud.rs/istorijat.html>, očitavanje 19. 01. 2016.

<sup>8</sup> Lj. Vuković Simić, Nadležnost sudova za prekršaje i organa uprave u prekršajnom postupku i nova uloga organa uprave u postupcima carinskih i deviznih prekršaja i prekršajnim sudovima, *Podrška primeni novog Zakona o prekršajima i uvod u rad novoformiranih prekršajnih sudova*, Zbornik radova, Kladovo 2009, s. 88.

<sup>9</sup> Sl. gl. RS 65/13.

<sup>10</sup> S. Bašić, Izvršenje novčane kazne i drugih novčanih iznosa sa osvrtnom na prinudnu naplatu na pokretnim i nepokretnim stvarima kažnjenog lica, *Savetovanje sudija prekršajnih sudova 2014. godine*, Zbornik radova, Kladovo, 2014, s. 27.

<sup>11</sup> Čl. 38 i 39 Zakona o sudijama.

sudija ima pravo na platu u skladu sa dostojanstvom sudijske funkcije i njegovom odgovornošću, kao i da plata sudije znači garanciju njegove nezavisnosti i sigurnosti njegove porodice.

U svim zemljama iz okruženja, sudije prekršajnih sudova su ili izjednačene po koeficijentu plata sa sudijama osnovnih sudova, a sudije Prekršajnog Apelacionog suda sa sudijama apelacionih i Upravnih sudova ili se ne pravi razlika u materijama koja se sudi, tj. sudije osnovnih i posebnih sudova sude sve materije (krivičnu, parničnu, prekršajnu...).

U Republici Hrvatskoj sudije opštinskih i prekršajnih sudova su izjednačeni po koeficijentu zarade, a sudije Visokog prekršajnog suda sa sudijama Upravnog suda i Visokog trgovinskog suda.<sup>12</sup>

U Crnoj Gori,<sup>13</sup> Sloveniji,<sup>14</sup> Republici Srpskoj<sup>15</sup> i Makedoniji<sup>16</sup> prekršajnu materiju sude sudije sudova opšte nadležnosti, iz čega se može zaključiti da su materije prekršajnih i osnovnih sudova isto vrednovane. Status sudija koji postupaju u prekršajnim predmetima je isti kao i status redovnih sudija koji postupaju u ostalim predmetima.

Sudije prekršajnih sudova su suočeni sa velikom nadležnošću, sude u ništa manje složenim, obimnim i ozbiljnim predmetima nego u drugim prvostepenim i drugostepenim sudovima. Pored toga, sudije prekršajnih sudova moraju ispuniti iste uslove radi stupanja na pravosudnu funkciju, kao i sudije drugih sudova, a vrednovanje i ocenjivanje sudija prekršajne materije, po osnovu Pravilnika o kriterijumima, merilima, postupku i organima za vrednovanje rada sudija i predsednika sudova, identični su sa vrednovanjem sudija drugih materija.

Radi otklanjanja „nepravde“ predloženo je izjednačavanje položaja svih sudija i to od strane Radne grupe za izradu neophodnih izmena normativnog okvira radi unapređenja položaja sudija prekršajnih sudova<sup>17</sup>, koja za zadatak ima da sagleda položaj prekršajnih sudija, unapredi rad, izjednači položaj sudija prekršajnih sudova u Republici Srbiji sa ostalim sudijama sudova opšte i posebne nadležnosti i usaglasi platne grupe i koeficijente iz člana 38, 39 i 44 Zakona o sudijama.<sup>18</sup>

Razlozi za podnošenje navedene inicijative su:

- a) *Stručnost i osposobljenost za obavljanje sudijske funkcije.* Sudije prekršajnih sudova, pri izboru na sudijsku funkciju, moraju ispuniti iste uslove kao i sudije drugih sudova. Jedina razlika koja se odnosi na sudije prekršajnih sudova, u odnosu na druge sudije, jeste potrebno radno iskustvo u pravnoj struci pre stupanja na funkciju. Za sudije prekršajnih

<sup>12</sup> Čl. 4 Zakona o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika, Nar. nov. 10/99, 25/00, 01/01, 30/01, 59/01, 114/01, 116/01, 64/02, 153/02, 154/02, 17/04, 08/06, 142/06, 34/07, 134/07, 146/08, 155/08, 39/09, 155/09, 14/11, 154/11, 12/12, 143/12, 100/14 i 147/14.

<sup>13</sup> Čl. 5 Zakona o zaradama i drugim primanjima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija, Sl.gl. RCG 36/07, 53/07.

<sup>14</sup> Zakon o sistemu plać v javnem sektorju, Uradni list RS 95/07 i Odlok o plaćah funkcionarjev, Uradni list RS 14/06.

<sup>15</sup> Čl. 2 Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Republici Srpskoj, Sl. gl. RS 30/07 i 118/07.

<sup>16</sup> Čl. 6 i 7 Zakon za platite na sudiite, Sl. vesnik RM 110/07, 103/08, 161/08, 153/09, 67/10, 97/10 i 135/11.

<sup>17</sup> Rešenje o osnivanju Radne grupe za izradu neophodnih izmena normativnog okvira radi unapređenja položaja sudija prekršajnih sudova, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/6477/radna-grupa-za-izradu-analize-neophodnih-izmena-normativnog-okvira-radi-unapredjenja-polozaja-sudija-prekršajnih-sudova.php>, očitanje 19. 01. 2016.

<sup>18</sup> Zapisnik sa XIV sednice Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018, <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/5269/dnevni-red-i-zapisnici-.php>, očitanje 19. 01. 2016.

sudova potrebno je dve godine radnog iskustva, dok je za sudije osnovnih sudova potrebno tri godine.<sup>19</sup> Radna grupa je na XIV sednici Komisije za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period 2013-2018. godine predložila izjednačavanje uslova radnog iskustva sa sudijama osnovnih sudova, naročito ako je ta odredba odgovorna za vidno podređen položaj sudija prekršajnih sudova.

b) *Složenost i raznovrsnost materije koju sude sudije prekršajnih sudova.* Sudije prekršajnih sudova primenjuju, pri suđenju, oko 270 zakona i 800 podzakonskih propisa, što znači da se ne može govoriti da je razlog za manju zaradu manji obim posla ili značajno manji broj propisa sa kojima jedan sudija prekršajnog suda mora biti upoznat.

c) *Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata*<sup>20</sup> u prekršajnim postupcima je značajno veća nego u krivičnim postupcima, što govori o značaju i složenosti samog prekršajnog postupka.

d) *Veliki broj predmeta po sudiji u radu.* U osnovnim sudovima, broj predmeta koji sudija prekršajnog suda ima u radu, prosečno iznosi 1.572 predmeta na godišnjem nivou, a sudija Prekršajnog apelacionog suda oko 660 predmeta u radu.

e) *Efikasnost u postupanju.* Sudije osnovnih prekršajnih sudova su prosečno godišnje rešavale oko 490.700 predmeta, što je po sudiji 960 predmeta, a sudije Prekršajnog apelacionog suda oko 67.938 predmeta, što je oko 643 predmeta po sudiji, odnosno 96% predmeta.

f) *Prekršajni sudovi izdržavaju sami sebe i to sve imajući u vidu koju količinu novca ubacuju u budžet Republike Srbije.*

### 3. Neopravdano visoka advokatska tarifa za postupanje u prekršajnom postupku

U velikom broju predmeta prekršajnih sudova dolazi do obustave postupka zbog nastupanja zastarelosti, a sve zbog neuredne dostave i kratkog roka zastarelosti prekršajnog gonjenja. Kako je advokatska tarifa, koju usvaja Advokatska komora Srbije, značajno veća u prekršajnom postupku nego u krivičnom, usled obustave postupka, advokati, koji zastupaju okrivljene, ispostavljaju prekršajnim sudovima zahteve za naknadu advokatskih troškova, koji višestruko nadmašuju vrednost zaprećene novčane kazne, a zbog čega prekršajni sudovi duguju milionske iznose.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Čl. 44 Zakona o sudijama.

<sup>20</sup> Sl. gl. RS 121/12.

<sup>21</sup> Npr. Podnesak u krivičnom postupku, u kome je zaprećena kazna zatvora do 3 godine iznosi 8.250 rsd, žalba 33.000 rsd, ročište 18.000 rsd, a odloženo ročište 9.750 rsd. Podnesak u krivičnom postupku, u kome je zaprećena kazna od 3 do 5 godina zatvora, iznosi 11.250 rsd, žalba 45.000 rsd, održano ročište 24.000 rsd, a ne održano 12.750 rsd. Podnesak u prekršajnom postupku, u kome je zaprećena kazna zatvora do 60. dana je 25.500 rsd, žalba 54.000 rsd, održano ročište 27.000 rsd, a neodržano 14.250 rsd. Advokatska tarifa za podnesak u krivičnom postupku, u kome je zaprećena kazna zatvora do 15 godina (5.475 dana) je 22.500 rsd. Iz navedenog proizilazi da je kazna zatvora 91.25 puta manja (5.475 dana u odnosu na 60 dana u prekršajnom postupku), ali je advokatska tarifa za 3000 rsd veća.

Može se reći da je advokatska tarifa u prekršajnom postupku nelogična i da favorizuje prekršajni postupak, kako u odnosu na krivični, tako i na parnični postupak.<sup>22</sup> Postavlja se pitanje: Da li je neopravdana visina advokatske tarife u prekršajnom postupku postavljena radi onemogućavanja okrivljenih da koriste stručnu pomoć branilaca ili sa ciljem da se postupak odugovlači do zastarelosti i obustave, a sve radi uzimanja enormne cifre branioca na ime naknade za zastupanje? Ili je prekršajni postupak znatno komplikovaniji i odbrana okrivljenog zahteva više pripreme od odbrane u krivičnom postupku? Ako je odgovor na drugo pitanje potvrđan, zar onda nije i više nego očigledno da su sudije prekršajnih sudova ravnopravne sa sudijama osnovnih sudova drugih materija. I da, kao tako ravnopravni, zaslužuju minimum bar izjednačenje u zaradi, odnosno koeficijentu plata. Razlog za neopravdano visoku advokatsku tarifu vidimo u relativno kratkom roku zastarelosti postupka. Zastarelost istog je višestruko isplativa, kako za okrivljenog, tako i za branioca, jer pored zastarelosti prekršaja i neodgovaranje za učinjeno, sud isplaćuje velike troškove po tarifi advokata.

Zbog čega dolazi do tako česte obustave prekršajnog postupka usled zastarelosti? Razlozi su razni, a među njima je naročito izražena procesna nedisciplina stranaka (po pozivu suda se skoro niko ne odaziva, presude niko ne prima), dok je dostava preko pošte više nego neefikasna.

#### 4. Dostava kao najveći problem

Neuspešna dostava predstavlja jedan od najvećih problema prekršajnih sudova, koja za posledicu ima neopravdano dugo trajanje postupka i suviše čestih zastarelosti prekršajnog gonjenja. Zakon o prekršajima doneo je nove odredbe o dostavljanju, koji znatno preciznije uređuju ličnu dostavu sa ciljem da se ona učini efikasnijom.

Prema čl. 160 Zakona o prekršajima, ako se na adresi gde se dostavljanje ima izvršiti niko ne zatekne, ostaviće se u poštanskom sandučetu ili pribiti na vrata obaveštenje da lice kome je pismeno upućeno treba da ga preuzme u sudu u roku od 15 dana od dana pokušnog dostavljanja. Po proteku roka iz stava 1. ovog člana, pismeno će se istaći na oglasnoj tabli i internet stranici suda, ako za to postoje tehnički uslovi. Dostavljanje se smatra izvršenim po isteku roka od osam dana od dana isticanja pismena na oglasnoj tabli i internet stranici suda. Međutim, i pored zakonskih rešenja problem predstavlja što većina prekršajnih sudova nije u mogućnosti da navedene zakonske odredbe primeni, usled nemanja sopstvenih pozivara ili kurirske službe, te se dostava sudskih pismena vrši preko pošte. Pored nesavesnog i nestručnog postupanja poštara i prakse da se dostava vrši u toku prepodneva, kada je većina građana van kuće, glavni razlog za loše rezultate dostave je zapravo način na koji pošta postupa u slučaju da se na adresi dostave niko ne zatekne.

Po sadašnjoj praksi, pošta vrši dostavu u dva pokušaja, nakon čega poštar ostavlja obaveštenje da primalac može preuzeti sudsko pismeno u pošti, u roku od 5 dana. Po proteku ovog roka sudsko pismeno se vraća sudu kao neuručeno, te je sud prinuđen da ponovi ceo postupak dostave koji donosi dva rezultata. Prvi rezultat je niska stopa uspešnih dostava pismena, a drugi je to što

<sup>22</sup> U parničnom postupku advokatska tarifa se određuje u zavisnosti od vrednosti spora, pa je tako 54.000 rsd za žalbu u prekršajnom postupku gde se izriče novčana kazna u fiksnom iznosu od 3.000 rsd, a 45.000 rsd je advokatska tarifa za žalbu u sporovima vrednosti 6.000.000 rsd. Ukoliko okrivljeni angažuje branioca u prekršajnom postupku u kojem se može izreći novčana kazna od 3.000 rsd, za jedno zastupanje, podnesak i žalbu bi mogao da plati iznos od 106.500 rsd.



prekršajni sudovi plaćaju ogromne, milionske iznose na ime poštanskih (ne)uspešnih usluga. Iz tog razloga je usvojen član 160 Zakona o prekršajima, ali nažalost pošte odbijaju da promene dosadašnju praksu bez izmena internih pravila ili jasne instrukcije od strane rukovodstva pošte.<sup>23</sup> Ako dostavu zamislimo kao odnos četiri lica, i to: sudije koji upućuje poziv, direktora pošte koji taj poziv prosleđuje poštaru nadležnom za adresu lica kome je poziv upućen, poštara koji dostavlja poziv licu i okrivljenog, na čije ime je poziv, samo jednom licu, u tom odnosu odgovara da se ispoštuje čl. 160 Zakona o prekršajima, a to je sudija prekršajnog suda. Okrivljenom odgovara da mu se ne uruči poziv, presuda ili slično pismo, i to iz očiglednih razloga, a to je izbegavanje odgovaranja za prekršajni postupka, odnosno neizvršavanje novčane ili bilo koje druge prekršajne kazne. Kako su kratki rokovi zastarelosti u prekršajnom postupku (dve godine), to okrivljeni ne mora dugo da izbegava dostavu. Poštaru, takođe odgovara nedostavljanje, jer će dostavu pokušati više puta, imaće opravdanje za svoj posao, a i, što i nije vrlo strano u Srbiji, velike su šanse da okrivljenog lično pozna, i da će mu isti, ako mu ne uruči pismo, dati neku naknadu, u vidu manjeg iznosa novca ili nature (pozvati ga na ručak, piće, kafu...). Direktor pošte odgovara da se dostava pokušava što više puta, jer za svaku dostavu, bila uspešna ili neuspešna, pošta naplaćuje sudovima poštanske usluge, a zašto se ne bi naplatila ista usluga što više puta?!

Primenom novog pravila o dostavljanju (član 160 Zakona) onemogućila bi se zloupotreba sudskih poziva, značajno smanjila dužina trajanja postupka i postigla izvesnost kažnjavanja za učinjeni prekršaj. Unapredila bi se efikasnost rada prekršajnih sudova, višestruko povećao ukupan iznos naplaćenih novčanih kazni i značajno smanjili troškovi postupka.

## **5. Značajan doprinos prekršajnih sudova budžetu Republike Srbije – mogućnost „izdržavanja“ samih sebe**

Priliv u budžet Republike Srbije prekršajnih sudova, po osnovu novčanih kazni i troškova postupka, na godišnjem nivou prosečno iznosi 31.543.600 evra (sračunato je po kursu krajem 2014. godine). Priliv sredstava je i veći od 1. marta 2014. godine jer je nadležnost za postupanje u carinskim, deviznim i poreskim prekršajima u potpunosti prešla na prekršajne sudove. A postoji i konstanta rasta novčanih sredstava usled izvršavanja prekršajnih naloga koji dolaze na izvršenje.

Zakonom o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava formirano je 45 prekršajnih sudova, kao prvostepenih, i Prekršajno apelacioni sud, kao drugostepeni sud. U ovim sudovima sistematizovano je ukupno 606 sudijskih mesta, od čega je 541 mesto u prvostepenim sudovima i 65 sudijskih mesta u Prekršajno apelacionom sudu. Od navedenog broja faktički postupa manji broj sudija, kako u prvostepenom, tako i u drugostepenom sudu jer nisu popunjena sva sistematizovana sudijska mesta.<sup>24</sup> Posledica navedene situacije je da je proteklih godina već

<sup>23</sup> Da bi se izmenila dosadašnja praksa pošte, potrebno je izmeniti poslednji Sporazum o pružanju poštanskih usluga, koju je sa upravom pošte zaključio Visoki savet sudstva 2013. godine, odnosno uskladiti čl. 65 Pravilnika o opštim uslovima za obavljanje poštanskih usluga (Sl. gl. RS 24/10, 58/10, 2/11, 13/11, 65/11 i 93/13), kao i čl. 5 Izvoda i bližeg objašnjenja iz uputstva o uručenju sudskih pismena, koji uređuje postupanje u slučaju da se na adresi dostave niko ne zatekne. Takođe, potrebno je da Ministarstvo pravde, što pre, samostalno ili u saradnji sa JP Poštom Srbije, izmeni Uputstvo o uručenju sudskih pismena, koja su ova dva organa zaključila još 18. 12. 2007. godine, i uskladi sa odredbama o dostavljanju iz Zakona o prekršajima.

<sup>24</sup> Naročito iz razloga zabrane zapošljavanja.

ostvarena značajna ušteda sredstava za isplatu plata sudija prekršajnih sudova uzimajući u obzir činjenicu da su plate isplaćivane manjem broju sudija nego što je to bilo planirano budžetom Republike Srbije.<sup>25</sup>

Za plate svih sudija prekršajnih sudova sada se godišnje izdvaja oko 8.546.944 evra bruto, a nakon usaglašavanja platnih grupa taj iznos bi iznosio oko 11.704.499 evra bruto. Ovo podrazumeva da bi, u slučaju izjednačavanja položaja sudija prekršajnih sudova sa sudijama drugih materija, za plate svih sudija prekršajnih sudova iz budžeta trebalo izdvojiti dodatnih oko 3.157.555 evra bruto na godišnjem nivou bez minulog rada. S obzirom na podatke vezane za trenutnu i očekivanu naplatu novčanih kazni izrečenih u prekršajnim postupcima, nesporno je da prekršajni sudovi bez teškoća „izdržavaju“ sami sebe i da bi to mogli činiti i nakon izjednačavanja položaja, odnosno usaglašavanja platnih grupa. Za plate sudija izdvajalo bi se manje od trećine dosadašnjeg prosečnog priliva sredstava u budžet.

## 6. Ustavopravna rešenja i Zakon o diskriminaciji<sup>26</sup>

Ustavom Republike Srbije<sup>27</sup>, odnosno članom 4 zakonodavac je uredio podelu vlasti i to na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, navodeći da se odnos tri grane prava zasniva na ravnoteži i međusobnoj kontroli, s tim da je sudska vlast nezavisna. Pravila kojima se uređuje organizacija sudske vlasti bez sumnje predstavljaju jedan od suštinskih delova ustavne materije, s obzirom na to da je za vladavinu prava od ključnog značaja potpuna nezavisnost sudske vlasti u odnosu na zakonodavnu i izvršnu. Nezavisan položaj sudstva može se zajemčiti samo ustavom, jer jedino norme sadržane u najvišem pravnom aktu nisu podložne izmenama od strane političkih vlasti, a čak i da one pokušaju da ih promene, na put će im stati ustavni sud, koji je nadležan da osujeti svaki pokušaj izmene ustavnih odredaba zakonskim ili podzakonskim propisima.<sup>28</sup>

Sudijska nezavisnost se racionalno i praktično može sprovesti samo sa materijalno osiguranim sudijama. Podsetimo se reči Tasića koji materijalnu nezavisnost sudija smatra najvažnijim garantom nezavisnosti sudstva: „Ništa više neće čoveka dovesti u iskušenje nego materijalna nevolja. Danas ima raznih kanala, koji, i ako spolja ne izgledaju korupcija, korupcija su u svojoj suštini. Materijalna obezbeđenost daje mogućnosti da čovek šire gleda i da se sa mnogo više volje posveti pozivu“. U savremenoj teoriji se posebno apostrofira značaj ustavne garancije visine plata sudija, kako političke vlasti ne bi mogle vršiti jedan vid ucene pretnjom smanjivanja plata. Ističe se da sudije moraju biti oslobođene pritiska da njihova materijalna sigurnost i finansijska dobit zavise od ishoda predmeta o kome odlučuju. Međutim, u Ustavu Republike Srbije ne postoje garancije visine plata sudija. Ipak, Zakon o uređenju sudova je propisao da se

<sup>25</sup> U prekršajnim predmetima postupa manji broj sudija nego što je predviđeno, a što predstavlja i uštedu u budžetu po osnovu plata koje na godišnjem nivou iznosi okvirno 58.000.000,00 rsd bruto ili nešto manje od 570.000 evra. Za period od 4 godine, od kada prekršajni sudovi postoje, ova ušteda je, sa manjim ili većim odstupanjima na godišnjem nivou, oko 232.000.000,00 rsd ili približno 2.200.000 evra.

<sup>26</sup> Sl. gl. RS 22/09.

<sup>27</sup> Sl. gl. RS 98/06.

<sup>28</sup> M. Stanković, Sudska vlast u Ustavu Srbije od 2006. – kritički pogled, u: E. Šarčević/V. Petrov (ur), *Sudije u pravnom sistemu*, Sarajevo 2013, s. (71 i dalje) 71.

„sredstva za rad sudova obezbeđuju u budžetu Republike Srbije. Sredstva za rad sudova treba da obimom i prilivom održavaju nezavisnost sudske vlasti i omogućavaju uredan rad sudova“.<sup>29</sup>

U pogledu načina izbora sudija, Ustav pravi razliku između izbora za sudiju lica koje se prvi put bira na funkciju i izbora sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije. Ovo razlikovanje zasnovano je na članu 146, koji proklamuje stalnost sudijske funkcije (stav 1) i izuzetak od ovog načela, kad je reč o licu koje se prvi put bira za sudiju na tri godine (stav 2). Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva bira za sudiju lice koje se prvi put bira na funkciju (član 147 stav 1). Visoki savet sudstva, u skladu sa zakonom, bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, u istom ili drugom sudom, i odlučuje o izboru sudija koji su na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud (član 147 stav 3 i 4).<sup>30</sup> Ustav ne pravi razliku među sudijama koji sude različite materije. To čini Zakon o sudijama i to u vidu materijalnog osiguranja.

Prema Zakonu o diskriminaciji, neposredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupe lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva u istoj ili sličnoj situaciji, bilo kojim aktom, radnjom ili propuštanjem, stavljaju ili su stavljeni u nepovoljniji položaj, ili bi mogli biti stavljeni u nepovoljniji položaj (član 6). Posredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, stavlja u nepovoljniji položaj aktom, radnjom ili propuštanjem koje je prividno zasnovano na načelu jednakosti i zabrane diskriminacije, osim ako je to opravdano zakonitim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primerena i nužna (član 7). Takođe, zabranjena je diskriminacija u oblasti rada, odnosno narušavanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa ili uživanje pod jednakim uslovima svih prava u oblasti rada, kao što su pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na napredovanje u službi, na stručno usavršavanje i profesionalnu rehabilitaciju, na jednaku naknadu za rad jednake vrednosti, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada, na odmor, na obrazovanje i stupanje u sindikat, kao i na zaštitu od nezaposlenosti (član 16 stav 1).

Ako, u ovom konkretnom slučaju sudija, postoje jednake mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa, odnosno pravo na rad, slobodan izbor zaposlenja, napredovanje u službi, stručno usavršavanje i profesionalnu rehabilitaciju, pravične i zadovoljavajuće uslove rada, prava na odmor, obrazovanje i stupanje u sindikat, zaštitu od nezaposlenosti, ali ne i pravo na jednaku naknadu za rad jednake vrednosti, zar nije u pitanju očigledna diskriminacija? Ako materijalno ugrozimo, odnosno podredimo sudije prekršajnih sudova zar nećemo direktno omalovažiti njihov rad, trud, kvalifikacije i značajne rezultate?

## 7. Zaključak

Nacionalnom strategijom reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. godine<sup>31</sup> i pratećim Akcionim planom<sup>32</sup> predviđeno je izjednačavanje položaja svih sudija. U tu svrhu je formirana gore pomenuta Radna grupa za izradu neophodnih izmena normativnog okvira radi unapređenja

<sup>29</sup> D. Simović, Institucionalna jemstva sudijske (ne)zavisnosti u Republici Srbiji, u: E. Šarčević/V. Petrov (ur), *Sudije u pravnom sistemu*, Sarajevo 2013, s. (85 i dalje) 105.

<sup>30</sup> V. Petrov, Izbor sudija uporedno i u Republici Srbiji – predlozi za promenu Ustava, u: E. Šarčević/V. Petrov (ur), *Sudije u pravnom sistemu*, Sarajevo 2013, s. (39 i dalje) 60.

<sup>31</sup> Nacionalna strategija za reformu pravosuđa za period 2013-2018. je usvojena na sednici Narodne skupštine, dana 01. 07. 2013.

<sup>32</sup> Sl. gl. RS 71/13 i 55/14.



položaja sudija prekršajnih sudova sa ostalim sudijama sudova opšte i posebne nadležnosti. Ovo pruža nadu da će u skorije vreme biti regulisana očigledna nepravda učinjena sudijama prekršajnih sudova.

Zdravorazumski posmatrajući, ako sudije prekršajnih sudova rade pod jednakim uslovima kao i sudije koje sude druge materije, imaju podjednako ili možda čak i veću potrebu za poznavanjem velikog broja zakona i podzakonskih odredaba, „skuplji“ postupak od strane branilaca, veoma veliku efikasnost u radu i mogućnost sopstvenog izdržavanja, ne postoji nijedan opravdani razlog za nastavak ovakvog ponašanja diskriminacije, te bi najbolje bilo što hitnije pristupiti izmeni odredaba Zakona o sudijama.

Nadležno ministarstvo za promenu pomenutog zakona je Ministarstvo pravde. Pet godina nakon što su sudije prekršajnih sudova postali sastavni deo sudske vlasti u Republici Srbiji, i sudije i zaposleni u sudovima prešli su dug put da bi postali „onaj deo pravosuđa koji može da povрати poverenje građana u pravosuđe” kako ih je nedavno nazvao ministar pravde Nikola Selaković.<sup>33</sup> Ministar pravde se založio za izjednačavanje materijalnog položaja sudija prekršajnih sudova sa sudijama osnovnih sudova, shvativši značaj i doprinos sudija prekršajnih sudova, uz ocenu da je to moguće ako se deo prihoda od naplaćenih prekršajnih kazni usmeri prekršajnim sudovima.<sup>34</sup>

Za verovati je da, usled shvatanja ozbiljnosti problema, kao i zalaganja od strane izvršne vlasti, neće dugo vremena proći do izjednačavanja položaja svih sudija. Pored odgovarajućih izmena u zakonodavstvu, neophodno je da se svest o značaju i radu sudija prekršajnih sudova dalje razvija i širi.

---

<sup>33</sup> Dostupno na: <file:///C:/Users/USER/Desktop/prekrsajci/sipres.htm>, očitavanje 19. 01. 2016.

<sup>34</sup> Dostupno na: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=250190>, očitavanje 19. 01. 2016.