

**УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**



**ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ПРОУЗРОКОВАНУ  
ПОСТУПАЊЕМ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА**

- Мастер рад -

**Ментор:**

**Проф. др Милош Прица**

**Студент:**

**Милена Богдановић**

Број индекса: M014/23-УП

Ниш, 2024.

## САДРЖАЈ

УВОД.....	1
Глава прва .....	3
ДРЖАВНА УПРАВА КАО ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОРЕДАК ЈАВНЕ ВЛАСТИ.....	3
1. ОБЛИЦИ УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ .....	5
2. КОНТРОЛА НАД РАДОМ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ .....	8
3. ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ УПРАВЕ.....	13
Глава друга.....	17
ПОЛИЦИЈА У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ .....	17
1. ОБЛИЦИ ПОЛИЦИЈСКЕ ДЕЛАТНОСТИ .....	19
2. КОНТРОЛА НАД РАДОМ ПОЛИЦИЈЕ .....	26
3. ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ.....	38
Глава трећа.....	41
ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ .....	41
1. СИСТЕМИ МАТЕРИЈАЛНЕ ОДГОВОРНОСТИ ДРЖАВЕ.....	46
2. ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ НА ОСНОВУ ГРЕШКЕ .....	47
3. ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ БЕЗ ГРЕШКЕ.....	49
Глава четврта.....	51
ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈЕ ЗА ШТЕТУ У ДРЖАВАМА НА ПОДРУЧЈУ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ.....	51
1. ХРВАТСКА.....	52
2. ЦРНА ГОРА.....	53
3. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА.....	56
Глава пета.....	58
ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈЕ ЗА ШТЕТУ У ПРАВУ СРБИЈЕ .....	58
1. ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА ПРЕМА ТРЕЋИМ ЛИЦИМА И ПРЕМА МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА.....	59
ЗАКЉУЧАК .....	65
САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ .....	67
SUMMARY AND KEY WORDS.....	68
ЛИТЕРАТУРА.....	69
БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА .....	72

## УВОД

Полазећи од основа настанка сваког државног уређења и основне поделе власти на: законодавну, извршну и судску, долазимо и до једног од питања које се поставља још од давнина то јест, да ли држава може да одговара за било који вид штете коју би претрпели њени грађани услед вршења овлашћења органа извршне власти. Одговори на ова питања су опречни и зависе од становишта које се заузме.

Оно што је заједничко свим друштвеним уређењима без обзира на то да ли свој правни систем темеље на наслеђу *Duo decim tabularum* или на англо-саксонском правном систему јесте заштита основних људских права и слобода, који су у већини правних система признати Уставом, или као у енглеском правном систему прихваћени на основу праксе и традиције.

Ово питање је важно из разлога што приликом деловања државних органа може доћи до повређивања основних људских права и слобода на који начин грађани чија су права повређена директно трпе материјалну, али некада и нематеријалну штету када се и поставља основно питање и то: ко је штету причинио, на који начин, о ком виду штете се ради и на који начин штету треба надокнадити.

Као што смо напред навели, а и питање се само у овом тренутку намеће, јесте да ли држава одговара само за материјалну штету коју грађани претрпе приликом одлучивања и рада државних органа, или држава одговара и за нематеријалну штету која се причини појединцу приликом повреде његових основних права, као што је то право на слободу код незаконитог хапшења или право на телесни интегритет код прекомерне употребе силе и прекорачења овлашћења приликом лишења слободе од стране државних органа репресије, па све до штете коју појединац може да претрпи приликом издржавања одређене казне у Заводима за извршење кривичних санкција.

Ова питања нису од значаја само како би се штета наплатила, већ и ради одређивања тачне пасивне легитимације уколико дође до судског поступка ради заштите одређеног права, али и ради указивања на потребе одређених реформи и унапређења система заштите права од стране државних органа.

Одговорност државе, као и других правних лица јавног права за штету коју би проузроковали њени органи и службена лица, спада у комплексна питања теорије управног права, због ширине и сложености проблема који се јављају по питању одговорности државе за штету, у средишту је рада питање саме одговорности за штету проузроковану поступањем полицијских службеника. Анализа одговорности државе кроз историјски и упоредно-правни објектив показује ширење одговорности државе и за штету проузроковану радом јавних служби што води новим образложењима основа такве одговорности.

Циљ овог рада биће да се приближи и схвати начин рада и поступање полицијских службеника кроз призму права, заједничких вредности, начела сразмерности у деловању, као и да коначан исход поступања полицијских службеника, јесте зрело и одговорно друштво које има добро утемељене и структуриране интересе и потребе.

О одговорности за штету проузроковану поступањем полицијских службеника говоре и одредбе важећих закона, посебан акценат аутор ће ставити на неправилностима у раду полицијских службеника, о начину на који се исте откривају и санкционишу, као и о томе какво дејство имовинска одговорност полицијских службеника, како у интерним односима у оквиру полицијских управа, полицијских станица и испостава пред којима поступају, тако и генерално кроз објектив правне науке.

Вечита дилема у праву, која је и тема овог рада, јесте у којим ситуацијама и када државни орган може да направи изузетак и не пружи заштиту одређеном праву, као и у којим ситуацијама држава одговара за који вид штете која буде проузрокована како законитим, тако и противправним деловањем државних органа, а из разлога што ћемо утврдити да одговорност за причињену штету постоји неретко и када се поступа по закону.

## *Глава прва*

### **ДРЖАВНА УПРАВА КАО ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОРЕДАК ЈАВНЕ ВЛАСТИ**

Како би смо схватили начин деловања органа управе треба пре свега да појмовно разграничимо разлику између субјеката јавне управе и органа државне управе. Полазећи од ширег концепта управе као и чињенице да поједини недржавни субјекти могу бити носиоци јавних овлашћења долазимо до појма јавне управе. Јавна управа представља спој државне и недржавне управе што представља управу у ширем смислу. Управа у ужем смислу јесте државна управа што обухвата само органе државне управе што искључује целине државне организационе структуре, попут управних агенција.<sup>1</sup>

Како би смо ближе разумели рад државних органа прво морамо да сагледамо и дефинишемо ужи појам органа управе, из чега ћемо касније схватити и основе одговорности за њихов рад за њихово деловање. Државна управа је део извршне власти Републике Србије који врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. Државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације.<sup>2</sup>

За боље разумевање рада државне управе као и онога што чини једну државну управу треба да знамо и принципе на којима државна управа почива. Како би управа боље функционисала, а послови обављали што ефикасније и боље у јавном интересу то су се у пракси уврежили и принципи према којима се управа организује и делује.

Најчешћа подела је на:

- Реални принцип,
- Ресорни принцип,
- Функционални принцип,
- Територијални принцип,
- Персонални принцип,
- Хијерархијски принцип,

---

<sup>1</sup> П. Димитријевић, Управно право- општи део, Ниш, 2017, стр.70-71.

<sup>2</sup> Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон), чл.1 ст.1 и 2.

- Монократски принцип и колегијални принцип;<sup>3</sup>

У пракси је најприхваћенији ресорни принцип који прихвата највећи број држава у свету приликом организовања државне управе. Територијални принцип је важан из разлога што по овом принципу сазнајемо на ком подручју органи обављају управне послове из своје надлежности, док хијерархијски принцип осликава саму срж државне управе и показује однос надређености и подређености нижих и виших (инстанцијоно) државних органа и њихов међусобни однос.

У циљу што бољег разумевања хијерархије између државних органа, а које разумевање хијерархије обезбеђује поштовање институционалног поретка, то је неопходно да познајемо хијерархију државних органа на чијем врху се налазе министарства, затим органи управе у саставу министарства, надаље се јављају посебне организације и на крају управни окрузи који потпомажу рад министарстава на одређеној ужој територији.

Како би у пракси у што бољем светлу били приказани органи државне управе и њихов рад био у служби јавном интересу то су Законом о државној управи дефинисана начела на којима рад државних органа почива и која начела су заправо гаранција поштовања основних принципа деловања државних органа, али и заштите основних људских права, као и да странка у управном поступку неће бити оштећена и претрпети неки вид штете.

Основна начела деловања органа државне управе су:

- Самосталност и законитост,
- Стручност, непристрасност и политичка неутралност,
- Делотворност у остваривању права странака,
- Сразмерност и поштовање странака,
- Јавност рада

Ова начела су гаранција да ће органи државне управе деловати у складу са Уставом и законом и да својим радњама неће причинити штету странци или странкама у управном

---

<sup>3</sup> П. Димитријевић, *op.cit.* стр. 92-101.

поступку. Основно начело које је гаранција забране причињавања материјалне и нематеријалне штете јесте начело сразмерности и поштовања странке.

Начелом сразмерности и поштовања странке постиже се гаранција да државни орган приликом вршења својих овлашћења и предузимања управних радњи неће прекорачити своја овлашћења, те да ће применити сразмерно овлашћења праву које штити или даје странци.<sup>4</sup> Један од најчешћих примера који се јавља у пракси и на коме можемо најлакше објаснити сврху овог начела јесте примена овлашћења од стране полицијских службеника – припадника Министарства унутрашњих послова, на чији рад постоји велики број притужби које се касније претворе у вођење дисциплинског или судског поступка.

Ово из разлога што полицијски службеници свакодневно долазе у контакт са великим бројем странака, те у појединим ситуацијама као орган репресије државне власти у складу са Законом о полицији и Правилником о поступању полицијских службеника имају овлашћења да у појединим ситуацијама, најчешће када то захтева јавни интерес и када се појави сумња да је одређено лице учинило прекршај, или кривично дело, примене мере задржавања, некада и везивања како би спречили бекство. У оваквим ситуацијама највише до изражаја долази начело сразмерности и поштовања странака.

Како смо већ објаснили значење сразмерности од великог значаја је и схватање начело поштовања странака. Разлог овоме је што се поштовање странке не односи само на поштовање части и угледа одређеног лица, већ и на поштовање његовог физичког и психичког интегритета који могу бити повређени приликом поступања органа државне управе. Када дође до повређивања ових начела, долази и до причињавања штете коју трпи лице или група лица и коју треба надокнадити. Из овог разлога је битно познавање принципа рада и начела на којима се заснива рад органа државне управе.

## 1. ОБЛИЦИ УПРАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ

Постоји више облика управне делатности у правном поретку. Најпре, управна делатност може подразумевати решавање правних предмета о признавању права или одређивању обавеза субјеката правног поретка.

---

<sup>4</sup> З. Лончар, Д. Вучетић, *Принцип сразмерности у европском и српском праву — управноправни аспекти*, Теме, 4/2013, стр. 1617-1642.

У питању је регулативна управна делатност, оличена у доношењу општих и индивидуалних правних аката на основу императивних законских норми. Делатност у питању може се испољити као режим правне везаности у целости, али није мали број предмета који се решавају на основу управне оцене целисходности, са применом горе поменутих клаузула општег добра.

У подручју језгра општег добра, које називамо управном материјом, нужно мора постојати управно-правни режим, а делатност органа државне управе усмерена на заштиту општег добра, јавног поретка и правног поретка, испољава се тројако, као: (1) управно-регулативна делатност, (2) управно-контролна делатност и (3) старатељско-управна делатност.<sup>5</sup>

Следствено томе, управна делатност може се испољити у облику радњи и мера које се предузимају с циљем заштите јавног поретка, јавног реда и мира и јавне безбедности. Реч је о другом облику управне делатности то јест, старатељској (физичкој) управној делатности која се врши непосредно на основу закона, са претпоставком легалности и оценом целисходности, а путем управних радњи које се непосредно извршавају. Правни режим о којем говоримо подлеже законским нормама које органе државне управе и ограничавају и не ограничавају.

Осим тога, органи државне управе у правном поретку обављају и контролну делатност усредочену на заштиту императивних норми и правног поретка (на пример, контрола поступања возача у јавном саобраћају). У питању је управна контролна делатност која такође почива на управним радњама, с тим да је степен правне везаности израженији у односу на старатељску (физичку) управну делатност.

Поводом регулативне, старатељске и контролне управне делатности, на снази је законски режим управних послова, овлашћења и радњи, чија је примена условљена природом постојећих облика управне делатности. Прво ћемо објаснити регулативну управну делатност.<sup>6</sup>

Регулативна управна делатност подразумева надлежност органа државне управе да уређује правне предмете у управној материји, доношењем појединачних правних аката — у посебном управно-правном режиму. Управно-правни режим о којем говоримо

---

<sup>5</sup> М. Прица, *Супсидијарна и сходна примена закона о општем управном поступку примена закона о општем управном поступку*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Ниш, 2021, стр. 104.

<sup>6</sup> М.Прица, *Карактеристике правних режима делатности полиције*, Зборник радова „Право између стварања и тумачења“, Источно Сарајево, 2023, стр. 398.



подразумева доношење решења у управном поступку, путем разумске интерпретације општих правних норми и управне оцене целисходности — као правотворачких извора, с тим да решавање о којем говоримо подлеже примени правних принципа Закона о општем управном поступку и правних принципа меродавног материјалноправног закона. Правни акти су део регулативне управне делатности.

Правни предмети који се решавају у управној материји — издавањем управнихаката у управноправном режиму — јесу управне ствари. Овде говоримо о регулативној делатности органа државне управе, имајући у виду да уређивање правних предмета ствара непосредно правно дејство (правне ситуације) у свету субјективних права и правних дужности. Наше мишљење је да се управном ствари могу назвати само правни предмети који се правно уређују управно-регулативном делатношћу, дочим старатељско-физичка управна делатност, као и управно-контролна делатност, не могу имати карактер управних ствари. Старатељско-физичка и контролна управна делатност припадају управној материји и управноправном режиму али нису управне ствари, јер се њима примарно не уређују правни предмети.

У следству старатељско-физичке и контролне делатности могу настати прекршајне ствари (изрицање санкције од стране органа државне управе), кривичне ствари (пријава јавном тужиоцу), грађанске ствари (нпр. захтев за накнаду штете проузроковане незаконитом управном радњом) и управне ствари (поводом вршења или пропуштања управне радње и вршења јавних услуга). С тога је важно закључити да је управна ствар предмет управно-регулативне делатности, а старатељско-управна делатност и управно-контролна делатност припадају управној материји и управно-правном режиму, али за свој предмет немају уређивање управне ствари.

Основна карактеристика правног уређивања управних ствари је чињеница да правно уређивање о којем говоримо представља конкретизацију општих правних норми као недовршених и непрецизираних правних бића у управно-правном режиму. Гледано према формалним обележјима, правно уређивање управних ствари подразумева да се уређивање проводи једнострано, разумском интерпретацијом законских норми и управном оценом целисходности као правотворачким изворима.

Регулативна управна делатност може подразумевати режим пуне везаности законским нормама или режим делимичне везаности законским нормама, што је одлика одлучивања на основу управне оцене целисходности. У режиму пуне везаности, орган

државне управе поступа искључиво на основу разумске интерпретације меродавних законских норми (нпр. у поступку издавања возачке дозволе), без разлике у односу на друге правне предмете који се у правном поретку уређују у режиму пуне везаности. С друге стране, особитост регулативне управне делатности јесте у постојању правних предмета који се решавају на основу управне оцене целисходности, као посебногуправноправног режима који подлеже ограниченој судској контроли. Међутим, регулативна управна делатност — било да је реч о пуној или делимичној везаности — припада законитости у материјалном смислу, због придржаја законских норми приликом решавања правних предмета, за разлику од старатељско-физичке делатности која подлеже законитости у формалном смислу.<sup>7</sup>

## 2. КОНТРОЛА НАД РАДОМ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Свака делатност подразумева могућност грешака, а то се односи и на делатност бирократских организација, међу којима је најизраженија управа. Контрола над радом органа државне управе није нимало једноставна и иста представља врло специфичан и сложен систем контроле који обезбеђује правну сигурност, али и законитост и уставност у раду органа који врши контролу према контролисаном органу.

Полазећи од чињенице међусобне подређености државних органа, принцип хијерархије, као и потребу да се послови од јавног интереса обављају у најбољем интересу грађана то је неопходно обезбедити ефикасан систем контроле, а на који нас упућује пре свега принцип хијерархије, али и како хоризонтална тако и вертикална подела државних органа. Контрола управе је незаобилазна и значајна карика у конституисању модерне управе, која одговара концепту правне државе - сложеног мозаика у коме изградња модерне, ефикасне и одговорне управе представља значајни део. Дакле, контрола се врши због претпоставке да су грешке могуће. Контрола подразумева упоређивање установљеног стања ствари са очекиваним, тј. перспективно или нормативно захтеваним стањем. Може се дефинисати и као трајна делатност брижљивог и систематског посматрања и оцењивања неког туђег рада. Такође, контрола има пресудни утицај на неку појаву или процес и могућност њиховог делотворног усмеравања. У којој мери је контрола у управи

---

<sup>7</sup> М.Прица, *Карактеристике правних режима делатности полиције*, *op.cit.* стр. 410.

заиста неопходна, то зависи у првом реду од кадрова у управи, њиховог образовног нивоа, свести и етике.<sup>8</sup>

Када говоримо о вертикалној подели државних органа не постоји већа дилема о начину спровођења контроле, као и подређености нижих државних органа вишим државним органима. Кључни проблем код контроле рада државних органа се јавља када је реч о хоризонталној подели државних органа, односно оних који су у истој равни, те се поставља питање ко контролише њихов рад и да ли исти раде у јавном интересу.

Из овог разлога је неопходно познавати сложени систем контроле рада државних органа, као и поделу врста контроле које постоје у нашем систему, као и крајњи резултат спроведене контроле, односно њихову ефикасност и крајњи циљ који се жели постићи контролом. Како би смо ово разумели одмах треба да дефинишемо да је предмет контроле рад управе односно радње управе и акти управе.

Ово нас упућује на основну поделу врсте контроле рада државних органа:

-Политичка контрола и

-Правна контрола.

Политичка контрола над радом управе је правом регулисан поступак оцене рада управе са аспекта политичке целисходности која не подразумева правне санкције већ политичка средства, односно политичке санкције (нпр. смена, разрешење, оставка, опозив и сл. државних, политичких или управних функционера).<sup>9</sup> Политичку контролу спроводе Народна Скупштина и Влада, а *de facto* исту спроводе и политичке странке и јавно мњење. Предмет политичке контроле управе није законитост, мада се не искључује, већ првенствено целисходност. То значи да се посматра да ли је управа испунила одређена очекивања. Међутим, целисходност је шира о законитости, тако да она подразумева да се рад управе може оцењивати и са аспекта законитости. Оно што овај вид контроле управе ипак суштински разликује од правне контроле, то је да ни онда када је предмет оцене законитост управе, не постоје правне санкције. Карактеристично за овај вид контроле је то да након извршене политичке контроле не постоје одговарајуће правне санкције. Санкције су, ако их има, превасходно политичког карактера или у крајњој линији не долази до њихове конкретизације и отелотворења. Санкције се могу састојати у изрицању критике

---

<sup>8</sup> А. Ковачевић, *Парламентарна контрола државне управе у Републици Србији*, Крагујевац, 2022, стр. 88.

<sup>9</sup> П. Димитријевић, *op.cit.* стр. 463.

управи, издавању одређених препорука с тим што као последица одговорности функционера управе за пропусте у раду може доћи до њеног разрешења. До разрешења функционера може доћи и само због тога што је између њега и тела које га бира престао однос политичког поверења.<sup>10</sup>

Говорећи о *de facto* контроли не можемо, а да се не запитамо да ли је ова врста контроле легитимна и у складу са Уставом и законом, те одакле политичким странкама овлашћење да проводе било какву контролу над радом државне управе.

Политичке странке су важан чинилац нашег политичког система, пре свега оне које су у парламенту и које имају парламентарну већину способну да формира Владу или изгласа неповерење Влади и исту примора да да оставку. Ово нас упућује на чињеницу да заправо парламентарна већина која је образовала Владу и подржава је у парламенту битно утиче на њен рад и креирању политике Владе. Уколико се Влада не би придржавала жељене политике парламентарне већине, иста би довела у питање свој опстанак. Овакв политички притисак на Владу од стране народних посланика, заправо има и своје упориште у закону што нас упућује на повезаност са контролом коју спроводи Народна Скупштина.

Народна Скупштина има читав низ правних инструмената који су јој доступни у циљу контроле рада Владе, али у једном случају и рада председника Републике. Полазећи од чињенице да Народна Скупштина законом оснива и укида министарства, именује и разрешава председника Владе и ресорне ministre, то је као орган законодавне власти уредила систем контроле рада Владе. Парламентарна контрола може бити: правна и политичка. Правна контрола подразумева оцену законитости рада управе, а политичка оцену целисходности рада највиших органа и управних функционера. Сами систем контроле се остварује правним инструментима и то:

- постављање посланичких питања,
- постављање посланичких питања у вези са актуелном темом,
- постављање питања поверења Влади или члану Владе,
- подношење интерпелације у вези са радом Владе,
- информисање одбора о раду Владе.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> А. Ковачевић, *Парламентарна контрола државне управе у Републици Србији*, op.cit. стр. 93.

<sup>11</sup> П. Димитријевић, op.cit. стр. 464.

Одбори који се информишу о раду Владе јесу заправо анкетни одбори које формира Народна Скупштина, а за потребе утврђивања чињеница по неком актуелном питању од јавног значаја, као што је на пример сада ископавање литијума. Анкетним одборима се могу утврђивати и евентуалне злоупотребе у раду Владе. Након прикупљања свих чињеница и доказа о истима се извештава Народна Скупштина.

Од осталих система контроле највећи притисак на рад Владе могу произвести изгласање неповерења Влади или члану Владе или подношење интерпелације у вези са радом Владе. Изгласавање неповерења може предложити најмање 60 народних посланика, те уколико се изгласа неповерење о томе се одмах обавештава председник Републике. Интерпелацију подноси најмање 50 народних посланика и доставља се на одговор Влади. Када Влада да одговор приступа се гласању о прихватању, односно неприхватању одговора Владе. Уколико се одговор не прихвати приступа се изгласавању неповерења што производи већ напред наведене правне последице.

Када говоримо о самој политичкој контроли не можемо да не поставимо питање ко је најважнији фактор који утиче на креирање политике политичких странака које су у парламенту, а самим тим и парламент. Ово нас упућује да је најважнији чинилац јавно мњење од кога зависи успех политичке странке на изборима и њен улазак у парламент. Јавно мњење ће санкционисати на изборима оне политичке странке које нису штитиле интерес јавног мњења, а у ком јавном мњењу не спадају само грађани, већ и различите интересне групе које окупљају велики број грађана. Једно од битнијих средстава за утицај јавног мњења на управу јесу масовни медији. У штампи се објављују притужбе грађана на рад управе, те та критика у неким земљама може довести до пада владе, али се исто тако може и иницирати расправа у представничком телу, најчешће преко посланичких питања или активности одговарајућих одбора.

Поред овога још један вид политичке контроле јесте онај који спроводи Влада, а то постиже доношењем уредаба, одлука и других подзаконских аката ради извршења закона, а чиме усмерава и усклађује рад министарстава, поставља и разрешава функционере у министарствима и другим органима и организацијама. У циљу вршења управне контроле Влада је овлашћена да поништава и укида коначне управне акте или акте који су у супротности са подзаконским актима Владе.

Не мање битан облик контроле рада органа државне управе јесте правна контрола управе која има за циљ контролу законитости правних аката управе, али и материјалних

радњи управе. Ову врсту контроле спроводе управа, судови и омбудсман. Када је реч о управој контроли она може бити интерног и екстерног карактера.

Интерна контрола се спроводи унутар самог државног органа од стране овлашћених функционера који својим овлашћењима надзиру рад потчињених и имају дискрециона овлашћења да утичу на њихов рад и доношење одлука. Ова контрола одсликава сву срж принципа хијерархије и хијерархијских овлашћења.

Посебан вид контроле јесте екстерна контрола која се спроводи од стране органа према другом органу између којих не постоји никаква међусобна повезаност. Специфичан вид екстерне контроле, јесте контрола од стране управне инспекције, која има за циљ контролу других државних органа и провођење закона и подзаконских аката.

Поред саме управе правну контролу проводи Управни суд који има касаторна овлашћења према одлукама државних органа. Како би се заштитила права грађана пред Управним судом, неопходно је да буду исцрпљена сва правна средства пред државним органом како би се покренуо управни спор у коме ће одлучивати Управни суд.

Специфичност је што у крајњој инстанци по уставној жалби, уколико је неко људско право повређено, одлучује Уставни суд који има касаторна овлашћења према свим судовима редовне и посебне надлежности, и неуставним одлукама свих државних органа. Битно је напоменути да спорове из радних односа упошљеника државних органа, упошљеници могу покренути и водити искључиво пред судовима редовне надлежности који су надлежни и за одлучивање по тужбама које се односе на евентуалну штету коју државни органи причине трећим лицима или странкама у управном поступку приликом свог рада.

На крају не и најмање битан облик правне контроле јесте онај који спроводи омбудсман. Наиме, иако нема касаторна овлашћења исти може од државних органа да прибавља податке, информације и врши увид у предмете, те је овлашћен да критикује рад државних органа и даје препоруке како би рад државних органа био у складу са Уставом и законом. Специфичност је што заштитник грађана не мора да буде само на државном нивоу, већ може бити основан и на нивоу локалних самоуправа. Поступак пред заштитником грађана се покреће иницијативом коју разматра и уколико нађе да је основана, поступаће у циљу заштите не конкретног приватног, већ пре свега јавног интереса, те је овлашћен да покрене и поступак пред Уставним судом, ради оцене уставности и законитости одређених прописа и општих аката. Можемо направити

паралелу са контролом коју врши заштитник грађана и контролом коју врши јавно мњење. Разлог овоме је чињеница, да када омбудсман уочи неправилност у раду државног органа упутиће препоруку државном органу како да недостатке отклони и оставиће му рок од 60 дана, у појединим хитним ситуацијама 15 дана. Непоступање државног органа по препоруци не носи никакве правне последице, те једино оружје у рукама заштитника грађана је да обавести медије и јавност, евентуално препоручи смену функционера, што је својеврстан вид притиска који се врши на државне органе окрећући јавно мњење против њих.

Циљ контроле је да се утврди да ли је рад ( акт и радња) неког органа управе или службеног лица законит и правилан (целисходан) као и предузимање правних интервенција да се те правне грешке исправе. Циљ правне контроле је најпре очување (превенција), ако није дошло до повреде или угрожавања права, или ако јесте, поновно успостављање законитости и целисходности (правилности) рад управе. Ово је непосредан циљ правне контроле. Посредно се правном контролом управе остварује заштита права и правних интереса грађана и правних лица у правним односима са управом.<sup>12</sup>

Све наведено указује на повезаност и међусобну условљеност свих облика контроле рада државних органа, док се примећује примеса политичке контроле код скоро свих неполитичких контрола.

### 3. ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ УПРАВЕ

Остварење идеала пристојног друштва тесно је повезано са достизањем стандарда садржаних у концепту добре управе, који обухвата управљање јавним пословима засновано на владавини права, и то тако да буду осигурани транспарентност, одговорност, једнакост могућности и учешће свих заинтересованих друштвених актера, постизање консензуса, ефикасности и делотворности.<sup>13</sup>

Када говоримо о закону и Уставу полазимо од савршености модерног демократског друштва и претпоставке да се данас не могу десити грешке које би битно утицале на свакодневни живот људи ипак, законе пишу људи, а ко ради тај и греша.

---

<sup>12</sup> П. Димитријевић, *op.cit.* стр. 472.

<sup>13</sup> С. Кораћ, *Спровођење реформе јавне управе у Србији*, Београд, 2021, стр. 56.

Полазећи од претпоставке уставности и законитости сваког новодонетог закона, подзаконског акта, али и акта управе постављамо једно сасвим логично питање, која је одговорност уколико акт управе није у складу са Уставом и није заснован на закону.

Поред штете коју ће одређено лице претрпети таквим актом, како би смо штету надокнадили потребно је да утврдимо и одговорност за исту. Постоје више врста одговорности за рад управе, и то:

- Морална одговорност,
- Политичка одговорност,
- Правна одговорност.

У оквиру правне одговорности још се јављају и материјална одговорност, дисциплинска одговорност, кривична и прекршајна одговорност.

Циљ утврђивања одговорности јесте потреба и тежња ка законском поступању органа управе, а из разлога што за њихове управне деликте, одговара држава. Држава одговара за акте и радње својих органа преко којих остварује своје функције, ово из разлога што само држава има правни субјективитет. На овом месту треба објаснити да одговорност државе не мора бити само деликтна, већ иста може бити и уговорна, а ово из разлога постојања управних уговора. У првом реду одговорност државе за рад њених органа не огледа се у накнади штете, која надокнада није циљ себи самој, већ се тежи постизању ефикасне управе у служби грађана. Из овог разлога се каже да рад управе почива на вредностима које обезбеђују ефикасност и законитост њеног рада. Те вредности су:

- Сигурност,
- Равноправност и једнакост,
- Правда и правичност,
- Савесност и непристрасност

Сигурношћу се обезбеђује смањење правне и политичке несигурности што води стабилности друштвеног система и ефикасном раду државних органа. Равноправност и једнакост су уставне гаранције које гарантују једнакост свих грађана у поступању државних органа. Правда и правичност су гаранција законитог и моралног поступања државних органа приликом одлучивања о правима и обавезама грађана.

Савесност и непристрасност нису само основне вредности, принципи деловања управе, већ су и обавеза која се намеће у раду државних органа, те су сви упошљеници у државној



управи, који одлучују о правима и обавезама грађана, дужни да своје послове и обавезе обављају савесно и непристрасно, при чему се не могу руководити својим личним или својим политичким уверењима и мишљењима која су у обавези да оставе по страни.

Све ово нам указује да је основни циљ увођења одговорности државе за рад државних органа заправо превенција, односно предупређивање могућих неправилности и грешака у раду државних органа, што нас води ка врстама одговорности. Правна одговорност је један од најизраженијих видова одговорности који прате и одређене негативне последице према одговорном лицу, а које могу бити: имовинске-надокнада штете или лична одговорност.

Правна одговорност јесте претпоставка за примену санкција због повреде или угрожавања права. Одговорност карактерише друштвена осуда противправног понашања (чињења или нечињења) одговорног субјекта (управе, односно функционера управних и управних службеника).<sup>14</sup> Поред правне постоји морална одговорност, која је типичан пример ванправне одговорности. Она се јавља уколико неки државни службеник или функционер у вршењу својих управних послова повреди моралне норме које немају карактер правила понашања у одређеном органу, али су ове норме саздане у кодексе који чине управну етику, које се морају држати приликом свог поступања, а којим кодексима се дефинишу смернице, методе и процедурална правила, а која гарантују ефикасност рада државне управе.

Кодекси заправо осликавају лични осећај о професионалној свести и осећању одговорности запослених у државној управи за обављање послова који су им поверени.

Ово нас води до политичке одговорности који вид одговорности је специфичан, са разлога што се везује за понашање управних функционера и везана је за трајање њихових мандата у одређеним органима. Управни функционери су изабрана и постављена лица и деле се на: министре и остале функционере.

Политичка одговорност одређеног функционера може обухватати и правну одговорност за његов рад уколико се у његовим поступцима и раду могу утврдити елементи прекршаја или кривичног дела. Из овог разлога се често каже да је политичка одговорност заправо проширена правна одговорност. Политичка одговорност се утврђује од стране органа који је функционера поставио, а која одговорност се утврђује у јасно законом регулисаном поступку. Пример поступка у коме би се утврђивала политичка

---

<sup>14</sup> П. Димитријевић, *op.cit.* стр. 573.

одговорност одређеног државног функционера, у нашем случају министра, био би рецимо поступак који покрећу и воде народни посланици када гласају о поверењу према одређеном министру. Уколико народни посланици изгласају неповерење према раду и политици министра, изгласано неповерење је својеврсна казна која доводи до разрешења министра.

Када се одговорност управе утврди за одређене радње које немају своје утемељење у закону, управни деликти, или за правно дозвољене радње за које није одређена накнада исплаћена, постављамо питање надокнаде штете. Ово нас води ка материјалној одговорности која је субјективна и објективна одговорност. Субјективна одговорност јесте непосредна одговорност штетника који је својом противправном радњом штету причинио, те држава по овом основу одговара када се докаже кривица државног службеника за предузету радњу. Код објективне одговорности кривица државног службеника се не доказује, већ само противправност одређене радње. Поред материјалне, битан је и вид дисциплинске одговорности код које се утврђује повреда радних обавеза запосленог, а коју повреду утврђује дисциплински орган. Дисциплинска одговорност се утврђује у јасно прописаном дисциплинском поступку у ком поступку се доноси одлука којом се утврђује или не утврђује одговорност запосленог за повреду дужности из радног односа и истовремено се утврђује и казна за учињену повреду. Најлакша казна јесте новчана, док је најтежа отказ уговора о раду. Евентуална кривична или прекршајна одговорност запосленог не искључују дисциплинску одговорност запосленог. Кривична и прекршајна одговорност представљају кривична дела и прекршаје који су учињени против службене дужности.

Њихови најчешћи облици су: злоупотреба службеног положаја, несавестан рад у служби, противзаконита наплата и исплата, превара у служби фалсификовање службене исправе, одавање службене тајне, проневера, примање и давање мита и друго. О кривичној и прекршајној одговорности одлучују надлежни судови у законом прописаним поступцима, те ослобађајућа пресуда у судском поступку, не доводи нужно до позитивног исхода дисциплинског поступка уколико се он води једновремено од стране надлежног дисциплинског органа. Сви ови видови одговорности имају за циљ установљавање законитог и ефикасног рада државне управе уз гаранцију да ће се лица која буду оштећена незаконитим радом обештетити, односно да ће им штета од стране државе бити надокнађен.

## *Глава друга*

### **ПОЛИЦИЈА У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ**

Имајући у виду да европски принципи имају упориште у нашем правном поретку, као и да наша земља улаже напоре за приступањем Европској Унији и међународним асоцијацијама, указаћемо на основне елементе статуса полиције којима се ова настојања изражавају. Према Богољубу Милосављевићу,<sup>15</sup> правни статус полиције карактерише њена аутономност, положај у односу на друге организације, различита правна правила и начин понашања, који се односи на запослене у њој и начин њиховог рада. Наведене елементе анализираћемо са аспекта позитивноправних решења и праксе у нашој земљи, као и са аспекта дефинисаних међународних стандарда. Аутономност полиције произилази из чињенице да је она „посебна правна и фактичка целина, која је статусно одвојена од других организација и која ужива извесну самосталност“. Да је полиција правна целина произилази из Закона о полицији у коме је предвиђено да: „Полицију Републике Србије чини заокружена област рада Министарства унутрашњих послова за коју се образује Дирекција полиције“.

Аутономност полиције није безгранична, већ је омеђена законом. Наиме, полиција је оперативно независна од других државних органа у обављању полицијских послова и других законом одређених послова за које је одговорна. Претпоставке за ту врсту независности ствара Министарство унутрашњих послова, при чему је и сам министар унутрашњих послова дужан да је поштује. Аутономност полиције има упориште у Закону о полицији, којим су:

- 1) раздвојени послови којима Министарство ствара услове за рад полиције, од полицијских послова који су таксативно одређени,
- 2) функција министра и директора полиције су раздвојене, при чему директор професионално (стручно) руководи полицијом,
- 3) образовани сектори у Министарству, који стварају услове за рад полиције,
- 4) уређени односи између министра унутрашњих послова и полиције.

---

<sup>15</sup> Б. Милосављевић, *Наука о полицији*, Београд, 1997.

С друге стране, полиција је фактичка целина, јер објективно постоји, не само у структурном, већ и у функционалном смислу (дакле као организација). То се најбоље може видети кроз њен рад и резултате рада, којима утиче на сопствено окружење. Из начела аутономности полиције произилази њен однос према другим органима државне управе и државним органима. Положај полиције у односу на друге органе и организације дефинисан је пре свега у односу на Министарство унутрашњих послова, у чијем је саставу. Унутрашњим уређењем Министарства унутрашњих послова предвиђено је: „За обављање полицијских и других унутрашњих послова образује се Дирекција полиције, а за обављање послова којима се стварају услови за рад полиције образују се сектори.”<sup>16</sup>

Демократско друштво захтева стварање и постојање демократске полиције. Због тога је један од приоритетних задатака свих држава, нарочито оних у транзицији да створе услове за демократизацију своје полиције. Неколико је разлога за то.

Први је што полиција својом улогом, односно оним што ради и како ради може веома значајно да утиче на живот грађана. Друго, полицијске активности имају претежни утицај не само на став грађана о власти, већ имају утицај на виталност и функционисање процеса који су од суштинске важности за демократију, попут гласања, слободног изражавања, објављивања и удруживања. Дакле, полиција располаже таквим овлашћењима којима, уколико дође до њихове злоупотребе, на најозбиљнији начин могу угрозити основна права и слободе грађана. Штавише, најбољи индикатор природе неког политичког режима јесте управно начин на који се полиција користи у датом друштву. Бејли (Bailey) с правом истиче да је таутологија рећи да је репресивна полицијска улога у политици проузрокована постојањем недемократског режима, када добро знамо да је режим недемократски управо због тога што је полицијска улога таква.

У демократском друштву, од полиције се очекује да њена улога буде усклађена са принципима и вредностима на којима почива демократија као што су једнакост, пружање услуга, расподела моћи, информисаност, учешће у власти. Демократија захтева постојање и адекватну заштиту основних људских права и слобода и владавине права. Полиција у демократији мора водити рачуна о томе да својим поступцима допринесе њиховој заштити, нарочито стварању услова за остваривање оних права која су од суштинског

---

<sup>16</sup> Д. Субошић, З. Вукашиновић - Радојичић, *Статусна обележја полицијске организације у Србији*, Безбедност, Београд, 4/2007. стр. 93 -94.

значаја за функционисање демократског процеса – слободе говора, слободе политичког удруживања и окупљања, слободе кретања, слобода од самовољног хапшења и задржавања.<sup>17</sup>

## 1. ОБЛИЦИ ПОЛИЦИЈСКЕ ДЕЛАТНОСТИ

Полицијска делатност се мењала кроз различите историјске епохе, попримала другачије облике, добијала нове задатке, а све те промене резултирале су настанком полиције у данашњем облику.

Полиција је орган државне управе-утеловљен ради одржавања јавног поретка и правног поретка, а полицијско право је област правног поретка саздана од правних појмова и правних института, заснованих на правним принципима и правним правилима о организацији и делатности полиције, те контроли делатности и одговорности полицијских службеника. Полиција у поретку правне државе подлеже принципу законитости, при чему за полицију важи особен управноправни режим, како у погледу уређивања положаја и организационе структуре, тако и делатности.<sup>18</sup> Унутрашњи послови и делатност полиције припадају управној материји, као једној области правног поретка. Државна управа као институционални поредак јавне власти оличава опште добро, полиција је биће државне управе, а делатност полиције превасходно служи остваривању и заштити општег добра, правног поретка и јавног поретка.<sup>19</sup> У управној материји претежу општи интереси у језгру општег добра, с тим да општи интерес не би требало поистовећивати са јавним интересом.

Полиција се може дефинисати као део државне управе, организован ради одржавања јавног реда и поретка у друштву, који поседује законом утврђена овлашћења. Предочена дефиниција садржи елементе организационог појма (полиција је део извршне власти, односно орган државне управе), функционалног појма полиције (организована ради обављања функције одржавања јавног реда и поретка), као и формалне елементе

---

<sup>17</sup> Р. Зекавица, *Улога полиције у демократском друштву и реформа полиције у Србији – Случај ПУ Београд*, Београд, 2011, стр. 27.

<sup>18</sup> М. Прица, *Карактеристике правних режима делатности полиције*, *op. cit.* стр. 396.

<sup>19</sup> *Ibidem.*

(поседовање законом утврђеног овлашћења) и материјалне елементе (одржавање јавног реда и мира и поретка).<sup>20</sup>

Законом је онемогућена самовоља полиције, што би у основи значило да постоје правно уређени услови и границе до којих досеже њихова делатност, јер све то у целини треба да да један резултат, а то је очување правног поретка. Императивним законским нормама предвиђено је да се делатност полиције у правном поретку огледа и кроз контролу поступања учесника у јавном саобраћају. Уколико би се уочиле неке неправилности, неопходно је да полиција у континуитету прати да ли се одређени прописи поштују и спроводе на ваљан начин, а чија контрола спада у делокруг послова полиције. Уколико полицијски службеници уоче или утврде постојање одређених неправилности и непоштовање одређених прописа чија заштита им је поверена законодавац им је оставио могућност да пред надлежним прекршајним, и кривичним судовима покрећу, односно дају иницијално процесно средство, а ради покретања одређених поступака у циљу сузбијања криминалитета и прекршаја, али пре свега очувању јавног реда и мира и закона. Поред овога, а у циљу економичности и ефикасности законодавац је оставио могућност да за најлакше прекршаје полицијски службеници одређеном прекршиоцу изрекну новчану казну и привремену меру, те тек непоступањем по казни и мери од стране прекршиоца постоји могућност покретања прекршајног или кривичног поступка.

Делатност полиције се односи и на остваривање права и слобода грађана, заштите имовине, као и тежњи да се открију и расветле кривична дела, да се изврши обезбеђивање доказа, да се исти анализирају од стране вештака, обезбеђење јавних скупова, заштита одређених личности и објеката, послови азила, прекограничног криминала, ирегуларних миграција и реадмисије, као и извршавање других полицијских задатака који су утврђени бројним прописима.

Постоји више облика делатности полиције у правном поретку.

Најпре, делатност полиције може подразумевати решавање правних предмета о признавању права или одређивању обавеза субјеката правног поретка. У питању је регулативна полицијска делатност, оличена у доношењу општих и индивидуалних правних аката на основу императивних законских норми. Делатност у питању може се

---

<sup>20</sup> М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014, стр. 42.

испољити као режим правне везаности у целости, али није мали број предмета који се решавају на основу оцене целисходности полиције, са применом горе поменутих клаузула општег добра. Решавање правних предмета од стране полиције на основу оцене целисходности представља посебан правни режим у правном поретку, чија је важна одлика ограничавање материјалноправне судске контроле полицијских индивидуалних правних аката.

Поврх тога, делатност полиције може се испољити у облику радњи и мера које се предузимају с циљем заштите јавног поретка, јавног реда и мира и јавне безбедности. Реч је о старатељској (физичкој) полицијској делатности која се врши непосредно на основу закона, са претпоставком легалности и оценом целисходности, а путем полицијских радњи које се непосредно извршавају. Правни режим о којем говоримо подлеже законским нормама које полицију и ограничавају и не ограничавају.<sup>21</sup>

Осим тога, полиција у правном поретку обавља и контролну делатност усредочену на заштиту императивних норми и правног поретка (на пример, контрола поступања возача у јавном саобраћају). У питању је полицијска контролна делатност која такође почива на полицијским радњама, с тим да је степен правне везаности израженији у односу на старатељску (физичку) делатност полиције.

Поводом регулативне, старатељске и контролне полицијске делатности, на снази је законски режим полицијских послова, полицијских овлашћења и полицијских радњи, чија је примена условљена природом постојећих облика делатности полиције.

Регулативна делатност полиције може подразумевати режим пуне везаности законским нормама или режим делимичне везаности законским нормама, што је одлика одлучивања на основу управне оцене целисходности. У режиму пуне везаности, полиција поступа искључиво на основу разумске интерпретације меродавних законских норми (нпр. у поступку издавања возачке дозволе), без разлике у односу на друге правне предмете који се у правном поретку уређују у режиму пуне везаности. С друге стране, особитост регулативне делатности полиције јесте у постојању правних предмета који се решавају на основу управне оцене целисходности, као посебног управноправног режима који подлеже ограниченој судској контроли. Управна оцена целисходности заступљена је у полицијским

---

<sup>21</sup> М. Прица, Карактеристике правних режима делатности полиције, *op. cit.* стр. 397-398.

правним предметима без елемента иностраности (нпр. издавање одобрења за набављање оружја), а наглашени значај имају полицијски правни предмети са елементом иностраности (то су стицање држављанства пријемом, азил, избеглице, правни статуси странаца и др.), чије је правно уређивање нужно засновано на јачем облику управне оцене целисходности. Управна оцена целисходности овде служи заштити општег добра, а основ оцене целисходности је потреба реаговања на ирационално и непредвидљиво у животу територијалне заједнице, следствено чему судска контрола донесених управних аката у материјалноправном смислу бива битно ограничена. Међутим, регулативна делатност полиције – било да је реч о пуној или делимичној везаности – припада законитости у материјалном смислу, због придржаја законских норми приликом решавања правних предмета, за разлику од старатељско-физичке делатности која подлеже законитости у формалном смислу.

Старатељско-физичка делатност полиције подразумева трајну и непрекидну бригу о заштити јавног поретка, јавне безбедности и јавног реда и мира. Ова се делатност може испољити и као заштита правног поретка, путем извршавања онерозних (теретних) појединачних правних аката, али њезин главни облик подразумева старање о јавном поретку, јавном реду и миру и јавној безбедности.

Брига о јавном поретку по својој природи је редовна и примарна делатност у посебном правном режиму. Законске норме као системски правни ставови одређују ток и границе физичке делатности полиције, али се ток делатности у питању законским нормама не може зауставити јер је посреди физичка делатност оснажена претпоставком легалности и оценом целисходности, са могућношћу непосредног извршења. То значи да старатељско-физичка делатност полиције као редовна и примарна делатност у правном поретку – садржински не може бити у целости уређена законским нормама као регулативним правним ставовима, већ су правно уређени услови и границе распрострања дотичне делатности, као и последице предузимања делатности, што све треба да обезбеди очување правног поретка.

Старатељско-физичку делатност изражавају овлашћења у посебном управно-правном режиму, а та овлашћења су израз потребе да полиција стално буде субјект заштите јавног поретка и општег добра. С једне стране, управно-правни режим је израз сталне органске и функционалне повезаности органа државне управе – оличење идеје државног јединства



(„статичне идеје државе“). Та веза се не успоставља правом и право не може у целости да одреди њен ток. Овде се може говорити о институционалном поретку државне власти и држави као органском систему. У функционалном смислу, у питању је старатељска делатност државне управе, и ток делатности у питању не може се правом у целости зауздати.<sup>22</sup>

У циљу заштите слобода и права грађана полиција се у свом раду мора придржавати кодекса, закона и Устава који гарантују законитост у њиховом раду и поступању према одређеним лицима. Оно што је битно јесте да се увек испоштује начело сразмерности, односно да се увек примене она овлашћења која су примерна и неопходна, док се тежи избегавању оних овлашћења која нису у сразмери са конкретном ситуацијом. Полицијски службеници тако морају да избегавају примену оних овлашћења која су неадекватна одређеној ситуацији, као што би била примена силе, или лишење слободе као најрепресивнија овлашћења у ситуацији када врше на пример овлашћење утврђивања идентитета одређеног лица.

У важећем праву Републике Србије, полицијским пословима сматрају се:

- а) безбедносна заштита живота, права слобода и личног интегритета лица, као и подршка владавини права,
- б) безбедносна заштита имовине,
- в) спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и других деликата, други видови борбе против криминала и отклањање његових организованих и других облика,
- г) откривање и хватање извршилаца кривичних дела и прекршаја и других лица за којима се трага и њихово привођење надлежним органима,
- д) одржавање јавног реда, пружање помоћи у случају опасности и пружање друге безбедносне помоћи онима којима је неопходна,
- ђ) регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима,
- е) обезбеђивање одређених јавних скупова, личности, органа, објеката и простора,

---

<sup>22</sup> М. Прица, *Карактеристике правних режима делатности полиције*, *op. cit.* стр. 410-411.

ж) надзор и обезбеђивање државне границе, контрола прелажења државне границе, споровођење режима у граничном појасу и утврђивање и решавање граничних и других повреда државне границе,

з) извршавање задатака утврђених прописима о странцима,

и) извршавање других задатака утврђених законом и подзаконским актом донетим на основу овлашћења из закона.<sup>23</sup>

Поред полицијских послова, неопходно је навести и полицијске радње које спадају у домен полицијске делатности, те у смислу Закона о полицији то су следеће радње:

- 1) Заштита оштећених кривичним делом и других лица;
- 2) Заштита података о идентитету,
- 3) Полицијско опажање, опсервирање,
- 4) Посебне мере за обезбеђивање јавног реда,
- 5) Снимање на јавним местима,
- 6) Полицијска помоћ у извршењима и поступцима вансудског намирења,
- 7) Полиграфско испитивање,
- 8) Пријем пријава о учињеном кривичном делу и прекршају,
- 9) Трагање за лицима и предметима,
- 10) Мере циљане потраге,
- 11) Мере за отклањање непосредне опасности;
- 12) Криминалистичко форензичка регистрација, узимање других узорака и криминалистичко форензичка вештачења и анализе,
- 13) Јавно расписивање награде

Полиција предузима и потражње радње. Потражње радње јесу оперативно-тактичке мере и радње, које су неформалног карактера, и које полиција предузима по правилима

---

<sup>23</sup> М. Петровић, М. Прица, *Посебно управно право са међународним управним правом*, op.cit. стр. 45-46.

криминалистичке тактике и технике. Због неформалног карактера ових радњи, резултати предузетих потражних радњи не могу се користити као доказ у кривичном поступку. Законском нормом чл. 286 ст.2 ЗКП-а, предвиђен је шири дијапазон потражњих радњи.

Реч је о следећим радњама:

- а) тражење потребних обавештења од грађана,
- б) преглед превозних средстава путника и пртљага,
- в) ограничење кретања на одређеном простору, у трајању од највише 8 часова,
- г) предузимање мера за утврђивање истоветности лица (фотографисање, легитимисање, узимање отисака, и слично),
- д) расписивање потраге за лицима и стварима
- ђ) преглед одређених објеката државних органа и других правних лица у присуству одговорног лица,
- е) увид у одређену документацију и одузимање документације.

О свим чињеницама утврђеним приликом предузимања потражњих радњи сачињава се записник или службена белешка.

Полиција предузима потражње радње самоиницијативно, али и на основу захтева јавног тужиоца. Међутим, поједине потражње радње полиција може предузети искључиво по налогу јавног тужиоца. Прибављање евиденције остварене телефонске комуникације, коришћење базних станица или лоцирање места са којег се обавља комуникација, врши се на основу налога јавног тужиоца.<sup>24</sup>

Полицијска делатност се не огледа само у раду полицијских службеника, већ и у раду самог министра унутрашњих послова и упошљеника министарства који су дужни да обезбеде међународну сарадњу са министарствима унутрашњих послова других земаља са којима су дужни да у складу са међународним споразумима размењују податке који су од значаја за очување безбедности. Наше Министарство унутрашњих послова је дужно да на захтев других министарстава, али и органа државне управе, доставља податке који су од значаја за њихов рад.

---

<sup>24</sup> С. Кнежевић, *Кривично процесно право-посебни део*, Ниш, 2019, стр. 15.

Циљеве обављања полицијске делатности дефинише и позитивно право Републике Србије у оквиру Закона о полицији. У поменутом закону у чл. 31 прописује се да полиција обавља полицијске послове са циљем и на начин да свакоме обезбеди једнаку заштиту безбедности, права и слобода, примњујући закон и уставно начело владавине права.

## 2. КОНТРОЛА НАД РАДОМ ПОЛИЦИЈЕ

Контрола полиције је, због природе функције полиције у нашем друштву, вероватно значајније питање од контроле осталих делова државног апарата. С друге стране, деловање полиције у садашњем амбијенту умногоме зависи од њених односа са јавношћу и ширег укључивања грађана у механизам борбе против криминала. Добри односи полиције и грађана битни су за одржавање реда и мира. С тога се полиција не може према захтевима грађана за већим утицајем на њен рад односити са одбојношћу и понашати се као неки затворен систем. Основни циљ контроле полиције у демократској правној држави састоји се у томе да се утврди да ли полиција делује у складу са очекивањима друштва заснованим на праву. У случају утврђивања несагласности између прописа и практичне акције полиције предузимају се одговарајуће мере укључујући и мере одговорности.<sup>25</sup>

Према слову Закона о полицији рад Министарства је под демократском контролом. Контрола рада Министарства обезбеђује се спољашњом и унутрашњом контролом.

Спољашњу контролу рада врше:

- 1) Народна скупштина Републике Србије;
- 2) скупштине јединице покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе, укључујући и градске општине;
- 3) правосудни органи;

---

<sup>25</sup> Д. Васиљевић, *Контрола полиције у демократској правној држави, Положај и улога полиције у демократској држави*, Тематски зборник радова, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 13.

4) независни државни органи надлежни за послове надзора и други овлашћени државни органи и тела;

5) грађани и јавност.<sup>26</sup>

Народна скупштина обавља надзор над радом Министарства непосредно, али и преко надлежног одбора за унутрашње послове. Одбор има кључне ингијенције, а то су:

- 1) разматра полугодишње и ванредне извештаје о стању безбедности у Републици Србији;
- 2) разматра редовне и ванредне извештаје о раду Министарства;
- 3) разматра годишње извештаје о раду Сектора унутрашње контроле;
- 4) надзире законитост трошења буџетских и других средстава за рад;
- 5) надзире законитост спровођења посебних доказних радњи дефинисаних у закону којим се уређује кривични поступак, мере циљане потраге и теста интегритета;
- 6) надзире поштовање политичке, идеолошке и интересне неутралности у раду полиције;
- 7) утврђује чињенице о уоченим незаконитостима или неправилностима у раду Министарства и о томе доноси закључке;
- 8) извештава Народну скупштину о својим закључцима и предлозима.

Министар, или лице које он овласти, подноси Одбору полугодишњи извештај о стању безбедности у Републици Србији, као и редовни извештај о раду Министарства. Министарство, по потреби или на захтев Одбора, подноси Одбору и ванредне извештаје. Контролна улога скупштине покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе, укључујући и градске општине. Скупштина и извршни орган покрајинске аутономије или јединица локалне самоуправе, укључујући и градске општине:

- 1) разматрају извештај о стању безбедности на свом подручју;
- 2) заузимају ставове о приоритетима за безбедност људи и имовине и подnose предлоге руководиоцу надлежне организационе јединице Министарства.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> вид. чл. 221 Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

<sup>27</sup> вид.чл.222 Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

Ради поступања, скупштина, односно извршни орган покрајинске аутономије или јединице локалне самоуправе, укључујући притом и градске општине, могу основати саветодавна тела. Народна скупштина, ради лакшег функционисања и обављања свих функција, образује стална радна тела – одборе. Одбори се формирају за разматрање предлога закона и других аката поднетих Народној скупштини, сагледавање стања вођења политике од стране Владе, праћење извршавања закона и других општих аката од стране Владе и других државних органа и тела, као и за разматрање других питања из надлежности Народне скупштине.<sup>28</sup>

Када говоримо о унутрашњој контроли рада полицијских службеника и других запослених у Министарству тај вид надзора вршиће Сектор унутрашње контроле. Сектором унутрашње контроле руководи начелник Сектора унутрашње контроле који ће редовно и периодично подноси министру извештаје о раду Сектора унутрашње контроле, а о радњама предузетим у циљу откривања кривичних дела подноси извештаје надлежном јавном тужиоцу. На захтев Владе и радног тела Народне скупштине надлежног за унутрашње послове, министар подноси извештај о раду Сектора унутрашње контроле. Сектор унутрашње контроле у року од три месеца од истека календарске године, јавно објављује извештај о раду за претходну годину са основним статистичким подацима о спроведеним активностима, али и све податке о постигнутим резултатима.

Потреба за контролом полиције стоји у вези са специфичношћу овлашћења (легална употреба силе, лишавање слободе, претрес) којима она располаже, а која садрже озбиљне ризике од прекорачења законских граница. Не ради се, дакле о некаквом неповерењу према полицији, већ о једној потреби која се све више јавља као императив правне и суверене државе.

Тако посматрано, можемо разграничити да постоје три врсте надзора над полицијом: а) политички, на пример контрола преко парламентарних тела; б) грађански, углавном преко поступка по грађанским представкама; ц) интерни, који се спроводи унутар полиције.

---

<sup>28</sup> В. Јовановић, М. Тренковић, С. Милутиновић, И. Кутларовић, *Ко контролише полицијско прислушкивање – у правцу боље контроле над полицијом*, Збирка предлога практичних политика из области безбедносне политике –Перспективе младих лидера- Београд, 2016, стр. 38.

Сектор унутрашње контроле врши контролу законитости рада полицијских службеника, као и других запослених у Министарству, а нарочито у погледу поштовања и заштите људских и мањинских права и слобода при извршавању службених задатака и примени полицијских овлашћења, односно при вршењу послова из свог делокруга. Сектор унутрашње контроле предузима мере и радње у складу са законом којим се уређује кривични поступак на откривању и сузбијању кривичних дела корупције и других облика коруптивног понашања, као и других кривичних дела полицијских службеника и других запослених у Министарству, извршених на раду или у вези са радом.

Начин вршења унутрашње контроле прописује министар. Полицијски службеници овлашћени за вршење унутрашње контроле у Сектору унутрашње контроле при вршењу исте имају сва полицијска овлашћења и, у погледу својих права и дужности, изједначени су са другим полицијским службеницима у статусу овлашћених службених лица.

Сектор унутрашње контроле поступа по сопственој иницијативи, на захтев надлежног јавног тужиоца, на основу прикупљених обавештења и других сазнања, обраћања запослених у Министарству, грађана и правних лица у случајевима који нису предвиђени одредбама којима се регулише притужбени и скраћени поступак или одредбама других закона. У случају када се радом Сектора унутрашње контроле утврди да је приликом поступања полицијског службеника дошло до прекорачења полицијских овлашћења којима су повређена права која штити Заштитник грађана, о томе се поред министра и јавног тужиоца обавештава и Заштитник грађана. Све организационе јединице Министарства, ако током свог рада дођу до сазнања и података да је запослени у Министарству извршио неко кривично дело, на раду или у вези са радом, дужне су да без одлагања обавесте надлежног јавног тужиоца, као и Сектор унутрашње контроле, а најкасније у року од 24 часа од сазнања. Полицијски службеници или други запослени у Министарству не могу бити позвани на одговорност због обраћања Сектору унутрашње контроле, осим у случајевима лажног пријављивања. Обавезе и овлашћења у вршењу унутрашње контроле. Полицијски службеници, али и други запослени у Министарству дужни су да полицијским службеницима унутрашње контроле омогуће да изврше контролу и да им у томе пруже потребну стручну и техничку помоћ којом Сектор унутрашње контроле не располаже.

У вршењу контроле полицијски службеници унутрашње контроле имају право и дужност да:

- 1) остваре увид у податке о предмету, списе предмета, службену документацију у вези са предметом и у евиденције које води Полиција или друга организациона јединица Министарства;
- 2) узму изјаве од полицијских службеника и других запослених у Министарству, оштећених лица и сведока;
- 3) од полицијских службеника и других запослених у Министарству захтевају достављање других података и информација из њихове надлежности који су потребни за вршење унутрашње контроле;
- 4) остваре увид у службене просторије и изврше преглед средстава које полицијски службеници и други запослени у Министарству користе у раду;
- 5) захтевају атесте и техничке и друге податке о техничким средствима која се користе у раду и захтевају доказе о оспособљености полицијских службеника и других запослених у Министарству за употребу техничких и других средстава која користе у свом раду;
- 6) налажу предузимање хитних и неопходних мера и радњи уколико би њиховим одлагањем дошло до повреде људских права и слобода приликом примене полицијских овлашћења или приликом обављања других полицијских послова.

Документацију која се односи на примену овлашћења унутрашње контроле и која има одговарајући степен тајности, полицијски службеници унутрашње контроле који врше контролу могу да прегледају у присуству одговорног лица које је утврдило степен тајности документа. У вршењу контроле полицијски службеници унутрашње контроле не могу утицати на рад Полиције или на други начин ометати рад или угрозити поверљивост полицијске акције. Оправданост угрожености поверљивости полицијске акције образлаже се надлежном јавном тужиоцу који доноси коначну одлуку. Ако постоји основана опасност да би вршење унутрашње контроле рада полицијских службеника и других запослених над применом полицијских и других овлашћења утврђених овим Законом или другим прописом, онемогућило или битно отежало примену полицијских овлашћења или угрозило живот и здравље лица која их примењују, полицијски службеник и други запослени, може до одлуке надлежног јавног тужиоца, привремено да одбије увид у



документацију, преглед просторија и достављање одређених података и информација, полицијском службенику унутрашње контроле.

Полицијски службеник у случају одбијања налога Сектора унутрашње контроле из напред наведених оправданих разлога, дужан је да без одлагања сачини извештај и исти достави министру, као и надлежном јавном тужиоцу.

У циљу превенције корупције, Сектор унутрашње контроле спроводи тест интегритета, анализу ризика од корупције, води евиденцију и врши контролу пријаве и промене имовног стања. Прикупљени подаци и евиденције за спровођење активности воде се у складу са прописом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова.

Тест интегритета представља контролу реакције и поступања запосленог у симулираној ситуацији, која је идентична његовим радним активностима, без обавезе претходног обавештавања организационе јединице у којој је тестирани запослен. Тест интегритета се спроводи у сврху јачања професионалног интегритета запослених и превентивног деловања. Служи као индикатор за покретање предистражног поступка, процену и анализу ризика од корупције, откривање повреда службене дужности, промену методологије рада и процедура приликом непосредног поступања запослених као и утврђивања врсте и потребе за обукама запослених. Поступак спровођења Теста интегритета обухвата иницијативу за покретање, одлуку и план за спровођење Теста интегритета. Иницијатива за покретање Теста интегритета доноси се на основу образложеног извештаја који је обухватио анализу противправног поступања запослених у Министарству, анализу ризика и угрожености од корупције, обавештајних података и оперативних сазнања о противправним појавама и догађајима или притужби на рад запослених у Министарству. Поступак спровођења Теста интегритета запослених у Министарству покреће се на писану и образложену иницијативу министра, директора полиције или начелника Сектора. Одлуку о испуњености услова за спровођење Теста интегритета доноси начелник Сектора унутрашње контроле, који одобрава план спровођења Теста интегритета.

Приликом спровођења Теста интегритета поштују се начела законитости, основна људска права и слободе, професионални интегритет и достојанство тестираног. Забрањено је подстрекавање тестираних на извршење кривичног дела или повреду службене

дужности. Активности предузете приликом спровођења Теста интегритета не спадају у посебне доказне радње прописане Законом о кривичном поступку. Спровођење Теста интегритета може се видео и аудио документовати, а током његовог спровођења могу се користити легендирана средства и документа. Резултат Теста интегритета може бити позитиван или негативан. Тест интегритета има негативан резултат уколико тестирани није доказао свој професионални интегритет, у ком случају ће се прикупљени материјал користити ради покретања и вођења дисциплинског поступка. Начин спровођења Теста интегритета прописује министар у складу са законом којим се регулишу евиденције и обрада података у области унутрашњих послова.<sup>29</sup>

Анализа ризика од корупције у Министарству подразумева стварање јединствене методологије на основу које се препознају, идентификују и процењују ризици од корупције и утврђују институционални и појединачни фактори који омогућавају корупцију, препознату регистром ризика.

Анализа ризика од корупције обухвата и сачињавање препорука и мера неопходних за спречавање, ублажавање и елиминисање вероватноће појаве корупције или последица корупције као и контролу примене мера и ревизију ризика и поновну процену ризика од корупције уколико се укаже потреба. Сектор унутрашње контроле у сарадњи са Агенцијом за борбу против корупције врши анализу ризика од корупције у свим организационим јединицама Министарства и за свако радно место у Министарству.

Организационе јединице Министарства дужне су да Сектору унутрашње контроле пруже стручну и техничку помоћ у циљу што бољег приказа постојећег стања и процене ризика за радно место и организациону јединицу Министарства које су изложене ризику од корупције.

Сектор унутрашње контроле води евиденцију имовног стања руководиоца као и за запослене на високоризичним радним местима у Министарству установљеним анализом ризика од корупције, врши контролу тачности података пријављених у имовинском картону као и контролу промене имовног стања. Руководиоци и запослени на високоризичним радним местима дужни су да пријаве имовину и промену свог имовног

---

<sup>29</sup> вид. чл. 230а Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

стања што се евидентира у личном имовинском картону који је депонован у Сектору унутрашње контроле.

Уколико је дошло до промене имовног стања, лица из става 2. овог члана дужна су да их пријаве Сектору унутрашње контроле најкасније до 31. јануара текуће године, за претходну годину. Имовински картон садржи личне податке и податке о имовини и приходима запосленог у Министарству и лица са којима живи у заједничком породичном домаћинству. Начин контроле провере пријаве и промене имовног стања и Образац имовинског картона прописује министар у складу са законом којим се регулишу евиденције и обрада података у области унутрашњих послова.

У вршењу унутрашње контроле, полицијски службеници унутрашње контроле предузимају потребне мере и радње, прикупљају доказе и утврђују чињенично стање и друге мере у складу са законом. Начелник Сектора унутрашње контроле са резултатима контролне делатности и наложеним мерама, упознаје министра, директора полиције, начелника сектора, као и руководиоца контролисане организационе јединице Министарства, којем налаже отклањање утврђених незаконитости и реализацију мера одговорности у складу са законом и другим прописима донетим на основу закона.

Руководилац – начелник сектора је дужан да министру достави годишњи Извештај о резултатима контролне делатности и наложеним мерама са саветодавним препорукама и примерима добре праксе. Руководилац контролисане организационе јединице Министарства одговоран је за реализацију наложених и предложених мера и за повратно информисање начелника Сектора унутрашње контроле.

Сектор унутрашње контроле је под спољашњом контролом, коју спроводе тела из члана 221. став 1. тач. 1), 3), 4) и 5) Закона о полицији. За свој рад и рад Сектора унутрашње контроле, начелник Сектора унутрашње контроле одговоран је министру. Контролу рада начелника и запослених у Сектору унутрашње контроле врши министар. Министар даје Сектору унутрашње контроле смернице, обавезна упутства за рад, осим у радњама предузетим у предистражном и истражном поступку по захтеву надлежног јавног тужиоца.

Унутрашња контрола обухвата контролу извршавања свих задатака полиције. На тај начин се обезбеђују неопходне информације о извршавању задатака, а тиме и

могућност корекције уочених неправилности. Контрола може бити редовна (планирана) и ванредна (по потреби, изненадна, ненајављена). Њу организује и спроводи сваки руководилац у полицији. По правилу, контрола обухвата увид у предмете, извештаје и друге списе, као и обилазак запослених у полицији.

По обухвату, унутрашња контрола подсећа на потпуни управни надзор, јер обухвата контролу аката, рада и вршења инспекције. Уколико се уоче одређене неправилности у поступку контроле, то се наводи у извештају, у којем се налазе и мере које би требало предузети ради њиховог отклањања. Због тога, приликом успостављања правног оквира унутрашње контроле полиције, потребно је јасно дефинисати: ко је вршилац контроле (контролор); ко је контролисани субјект (субјект подвргнут контроли); шта је предмет контроле; који су то поступци и начини (форме) вршења контроле; која су контролна овлашћења; шта је циљ (сврха) контроле; која ће бити интервенција на крају поступка контроле (санкција или похвала).

Основни циљ унутрашње контроле полиције јесте провера законитости и правилности поступања полиције у случајевима када се указује на злоупотребе и прекорачење овлашћења, односно на кршење људских права. Са друге стране, често се од стране јавности, али и од стране полицијских службеника, погрешно перципирају циљеви унутрашње контроле, у смислу да се контрола спроводи како би се контролисани санкционисао, односно кажњавао. То је погрешно, пошто је један од циљева унутрашње контроле заправо и пружање стручне и сваке друге помоћи контролисаном како би свој рад и понашање обављао у границама устава, закона и других прописа.

Контрола се не сме схватити као знак неповерења и не сме представљати сметњу приликом обаљања полицијских послова. Због тога је у полицији потребно радити на стварању атмосфере да и контролор и контролисани морају буду свесни да је контрола „најбољи пријатељ поштеног полицајца“.<sup>30</sup>

Притужбу може поднети свако лице које сматра да су му поступањем или пропуштањем поступања запосленог при вршењу службених задатака повређена људска и мањинска права и слободе, у року од 30 дана од дана када се притужена радња догодила. Притужба може да се поднесе и на рад Министарства. Притужиоцу ће се

---

<sup>30</sup> Н. Радивојевић, *Сектор унутрашње контроле (полиције) у сусрет новом Закону о полицији*, Нови Сад, 2015, стр. 1373.

омогућити учешће у притужбеном поступку. На основу поднете притужбе спроводи се притужбени, односно скраћени поступак. Поднете притужбе достављају се на даље поступање надлежној организационој јединици Министарства. Притужба која није поднета у законом предвиђеном року, решава се у скраћеном поступку. Уколико притужба садржи елементе кривичног дела, о притужби се, без одлагања, обавештава надлежни јавни тужилац, Сектор унутрашње контроле и руководилац организационе јединице у којој притуженик ради, који о наведеном обавештавају притужиоца. Уколико притужба садржи елементе повреде службене дужности, руководилац организационе јединице у којој притуженик ради без одлагања покреће дисциплински поступак против притуженика, о чему обавештава притужиоца.

Кадровска попуњеност Сектора унутрашње контроле полиције је око 70% , што значи да је један полицијски службеник Сектора надлежан за контролу 1.100 радника Министарства, што представља побољшање у односу на претходни период, међутим, још увек недовољно за ефикасну унутрашњу контролу. Без довољног броја полицијских службеника, разматрано антикорупцијско тело не може успешно да се супротстави тако сложеном проблему као што је корупција.

Притужбени поступак спроводи руководилац организационе јединице у којој ради притуженик или лице које он овласти, односно комисија за решавање притужби. Након пријема притужбе, руководилац је дужан да притужиоца обавести о покретању притужбеног поступка и да га позове на разговор у року од 15 дана од дана пријема притужбе.

У притужбеном поступку, руководилац решава притужбу усаглашавањем ставова са притужиоцем. Ако се ставови по питању постојања угрожавања или повреде људских и мањинских права и слобода не усагласе, притужба се уступа на решавање Комисији. Притужба се уступа Комисији и када се уредно позвани притужилац не одазове позиву на разговор, а руководиоца обавести да по притужби поступа Комисија. Ако се притужилац не одазове на позив руководиоца и не захтева да по притужби поступа Комисија, сматра се да је притужилац одустао од притужбе. Притужбени поступак пред руководиоцем организационе јединице окончава се у року од 30 дана од дана пријема притужбе. Поступак пред Комисијом окончава се достављањем писаног одговора притужиоцу у року од 30 дана од дана уступања притужбе на решавање. Административно-техничке послове

у притужбеном поступку обављају притужбене јединице. Притужбена јединица је организациона јединица која има ингеренције за притужбе у седишту Министарства и у полицијским управама, или организациона јединица коју за то одреди руководилац. На притужбени поступак супсидијарно се има применити закон којим се уређује општи управни поступак.

Према притуженицима за које се у притужбеном поступку утврди да су својим поступањем повредили или угрозили људска и мањинска права и слободе притужиоца, руководиоци организационих јединица у Министарству предузимају одговарајуће мере. Руководиоци су дужни да извештај о предузетим мерама доставе надлежној притужбеној јединици, као и да о предузетим мерама обавесте притужиоца.

Комисија за решавање притужби састављена је од три члана: председника комисије, члана из Министарства и једног представника јавности. Чланове комисије решењем именује и разрешава министар. Председник комисије је полицијски службеник којег предлаже Дирекција полиције, односно друга надлежна организациона јединица Министарства. Чланови комисија су запослени у Министарству, које предлаже Дирекција полиције или организациона јединица Министарства у којој запослени - притуженик ради. Представнике јавности у комисији у седишту Министарства, именује министар на предлог организација стручне јавности и невладиних организација.

Представнике јавности у комисијама у седишту полицијских управа именује министар на предлог органа локалне самоуправе са подручја појединих полицијских управа. Чланови комисије именују се на период од четири године. Комисија заседа у потребном броју већа у седишту Министарства, као и у седишту полицијских управа. Представницима јавности који учествују у раду Комисије припада накнада за рад на седници Комисије у висини износа дневнице за службено путовање која важи за запослене у државним органима. Надзор над спровођењем притужбеног поступка од стране руководиоца организационе јединице врши надлежна притужбена јединица и Дирекција полиције. Надзор над притужбеним поступком од стране комисије за решавање притужби врши стручно лице које је министар за то овластио. Начин поступања током надзора над решавањем притужби уређују се актом из члана 235. став 12. овог закона.

Када говоримо о евиденцијских притужби и извештавању о решавању истих, све то врше надлежне притужбене јединице у складу са прописом којим се уређују евиденције

и обрада података у области унутрашњих послова. Годишњи извештај о решавању притужби у Министарству јавно се објављује на интернет порталу, односно на службеном веб сајту Министарства. У скраћеном поступку притужбе решава руководилац организационе јединице у којој ради притуженик, односно на коју се притужба односи.

Руководилац проверава наводе притужбе, и у року од 60 дана од дана пријема притужбе, извештава подносиоца о исходу провера. Руководилац неће поступати по притужби у следећим случајевима:

- 1) када је притужба поновљена, а нису поднети нови докази;
- 2) када се ради о очигледној злоупотреби права на подношење притужбе.

О исходу скраћеног поступка из става 3. овог члана руководилац је дужан да подносиоцу одговори искључиво након првог обраћања.<sup>31</sup>

О исходу спроведеног притужбеног поступка руководилац или председник Комисије из члана 235. став 1. Закона о полицији обавештава Дирекцију полиције, односно другу надлежну организациону јединицу Министарства. Подношење лажне притужбе сматра се лажним пријављивањем у смислу кривичног законодавства.

Поред контроле рада полиције и полицијских службеника за безбедност грађана али и унутрашњу безбедност државе од великог је значаја и рад, али и контрола рада Безбедносно информативне агенције на чијем се челу налази Директор агенције. У циљу контроле њеног рада директор је дужан да периодично, а у складу са Законом о безбедносно информативној агенцији подноси извештаје о њеном раду.

Директор Агенције дужан је да два пута годишње поднесе извештај о раду Агенције и о стању безбедности Републике Србије, Народној скупштини и Влади Републике Србије. У обављању послова из свог делокруга Агенција је обавезна да се придржава начелних ставова и смерница Владе које се односе на безбедносно-обавештајну политику Републике Србије. Лица која учествују у вршењу контроле рада Агенције, обавезна су да штите и чувају поверљивост података и информација до којих долазе у вршењу послова контроле и по престанку својих функција.

---

<sup>31</sup> вид. чл. 241 Закон о полицији ("Сл. гласник РС", бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018).

Напред описаним поступком контроле у раду полицијских службеника, али и припадника Безбедносно информативне агенције, обезбеђује се правилност и законитост у њиховом раду, али и сигурност за све грађане да њихова основна права и слободе неће бити угрожене приликом примене полицијских овлашћења од стране припадника МУП-а.

Без обзира на опречне ставове стручне и научне јавности о дубини и квалитету реформе МУП-а, на основу истраживања ставова јавног мњења може се констатовати да је дошло до пораста интегритета српске полиције у односу на деведесете године прошлог века. Од почетка реформе полиције спроведено је неколико истраживања јавног мњења о полицији, чији су резултати различити.

Према налазима агенције „Стратицик маркетинг“ из 2008. године, чак 74% испитаника сматра да политичари утичу на рад МУП-а. Исти проценат испитаника мисли да је полиција инструмент заштите интереса владе, а 66% да она штити политичке партије – док само 38% мисли да полиција делује као заштитник грађана. Када је реч о поверењу у институције, према овој студији полиција је на четвртом месту, иза цркве (59% имају поверење), војске (38%) и образовног система (33%) (И.П., 2010). Поверење у полицијске службенике има 4% испитаника, 25% нема поверења, док 28% нема став.

Истраживање из октобра 2010. показује да 32% испитаника има поверења у полицију, док их 24% нема (Центар за слободне изборе и демократију - ЦЕСИД, 2011). Дакле, види се да је поверење у полицију порасло у износу од преко 10%, док је број оних који немају поверења остао скоро идентичан.<sup>32</sup>

### **3. ВРСТЕ ОДГОВОРНОСТИ ПОЛИЦИЈЕ**

Како је напред изложено приликом вршења својих овлашћења припадници МУП-а сноси одговорност за предузете радње као и за њихову сразмерност са одређеном ситуацијом. Вршењем овлашћења често може доћи до предузимања оних радњи са кординацијом оних овлашћења која нису у сразмери са критичном ситуацијом. Оваквим поступањем од стране припадника МУП-а долази до прекорачења овлашћења који

---

<sup>32</sup> В. Божовић, *Интегритет полиције и корупција у полицији у Србији*, Београд, 2018, стр. 3.



поступак мора бити санкционисан након утврђивања одговорности за такво деловање. Одговорност полицијског службеника у овој ситуацији може бити дисциплинска и имовинска у зависности од последица које су настале радом полицијског службеника.

Имајући у виду да је принцип личне одговорности темељ полицијске професије, полицијски службеници лично су одговорни за извршење својих послова и задатака, и о обављеним полицијским пословима и примењеним полицијским овлашћењима подносе одговарајуће извештаје непосредном старешини. Личну одговорност за обављање полицијских послова полицијски службеник усклађује са одговорношћу полиције за остваривање безбедности људи и имовине. Полицијски службеници дужни су и да усклађују своје службене активности, једни другима да пружају помоћ и поступају на начин којим се обезбеђује благовремено и потпуно обављање полицијских послова.<sup>33</sup> Узимајући у обзир врсту као и тежину учињених повреда, односно понашања супротног нормативним актима којима се регулишу обавезе и дужности полицијских службеника, индивидуална одговорност полицијских службеника реализује се као кривичноправна, дисциплинска, материјална и морална одговорност.

До кривичноправне одговорности полицијских службеника долази због повреда професионалних обавеза које имају обележја кривичног дела. Кривичноправна одговорност полицијских службеника могућа је и када је надлежни орган Министарства примену одређених полицијских овлашћења, односно употребу средстава принуде оценио као оправдану. Уколико је, међутим, овлашћено службено лице предузело одређену службену радњу у складу са законом и прописима, нема елемента противправности, чиме је искључено и постојање кривичног дела (нпр. нарушавање неповредивости стана са циљем хватања учиниоца кривичног дела, лишење слободе лица са циљем издржавања казне затвора, употреба средстава принуде и др). Полицијски службеник неће одговорати за последице настале услед обављања полицијских послова, односно примене овлашћења (изузев када је прекорачено овлашћење) јер евентуалне телесне повреде, лишење живота другог лица или друге последице нису противправне и не представљају кривично дело.<sup>34</sup>

Дисциплинском одговорношћу, на коју се само осврћемо, се утврђује одговорност полицијског службеника за лакше и теже повреде радне дисциплине. То је одговорност

---

<sup>33</sup> М. Вујисић, *Кривичноправна заштита полицијских службеника*, Ниш, 2015, стр. 93.

<sup>34</sup> *Ibidem*, стр. 93-94.

полицијског службеника због повреде службене дужности, коју утврђује надлежни дисциплински орган и за коју је прописана дисциплинска мера.

Материјална одговорност најчешће произилази из противправног деловања полицијског службеника и несразмере примењених од потребних овлашћења. Имајући у виду чињеницу, да се таквим деловањем причињава штета лицу према коме су несразмерна овлашћења примењена полицијски службеник је за тако причињену материјалну или нематеријалну штету субјективно одговоран, док је Министарство унутрашњих послова увек одговорно објективно. Оштећено лице има право да према министарству постави регресни захтев, а министарство опет има право да се за исплаћену штету регресира од полицијског службеника који је штету причинио. Материјална одговорност полицијског службеника, као и надокнада исте прописани су Законом о полицији и Правилником о начину утврђивања одговорности, висине и накнаде штете у министарству унутрашњих послова чиме је обезбеђена и правна сигурност, али и испоштовани су основни Уставни принципи који гарантују основна људска права и слободе.

Морална одговорност односи се на свест о општеприхватљивој или претежно прихватљивој обавези у одређеном службеним околностима или поводом њих. Као таква, она се односи на поштовање општеприхваћених етичких норми и професионалног кодекса полицијске етике. О значају моралне одговорности сведочи и Кодекс полицијске етике. У члану 12 Кодекса полицијске етике, понашање супротно одредбама Кодекса представља понашање које штети угледу Министарства и полицијске професије.

## Глава трећа

### ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ

Појам одговорности је једно од круцијалних питања формирања цивилизованог друштва. У њему се одражава однос друштва према појединцу, као и однос власти према појединцу. Теорија одговорности јавне власти темељи се на идеји правне државе и владавине права.

Теоријско оправдање основа одговорности државе, односно њене обавезе да пружи компензацију за штету насталу радом управе може да буде оличено и у идеји да је држава најпросто најбољи организатор компензације, јер, имајући у виду информације и ресурсе којима располаже, може да управља надокнадом штете на најефикаснији начин. Реч је о ситуацијама друштвеног аранжирања одређених форми колективне заштите од ризика који нису очигледни већини становника, али за које је јасно да се од државе може очекивати да их процени. То је начин подруштвљавања ризика заснован не толико на идеји солидарности, колико на процесу идентификовања најбоље информисаног организатора компензације. Другим речима, држава све више постаје осигуравајућа компанија која грађане осигурава против несрећа и инцидената расподељујући терете на све грађане, односно јавља се као осигуравач против штета нанетих сопственим активностима преко система пореза којим се штета социјализује.<sup>35</sup>

У свакодневном животу реч „одговорност“ изговара се често, те је иста на неки начин једини излаз свима који сматрају да им је учињен неки вид неправде. Закон о облигационим односима не спречава шкођење другоме само на посредан начин, него забрану наношења штете изриче и непосредно. У његовом члану 16 стоји: „Свако је дужан да се уздржи од поступка којим се може другоме проузроковати штета.“ Чињеница да је ова норма записана међу основним начелима Закона, сведочи да законодавац придаје њој посебан значај. Тиме јасно ставља до знања да борбу против наношења штете другоме сматра једним од основних задатака правне политике.

Како држава не може сама непосредно деловати, већ то чини путем својих органа и службеника, разуме се да је одговорност државе за штету посебан облик одговорности за

---

<sup>35</sup> В. Ђурић, С. Алексић, *Одговорност државе за штету насталу радом управе, Утицај историјског развитка и компаративних решења на теоријско поимање и уставно уређење*, Београд, 2016, стр. 84.

другог. Појмовно гледано, одговорност за другог очитује се у правилу да уместо штетника (или заједно с њим), за штету одговора други субјект са којим штетник стоји у одређеној правно значајној вези. Уз то, одговорност државе за штету проузроковану грађанима је објективна одговорност, јер обавеза накнаде штете није условљена евентуалним скривљеним понашањем службеника. Општи режим грађанскоправне одговорности за штету у нашем правном поретку установљен је Законом о облигационим односима, с тим да Закон о облигационим односима не важи као основни (системски) закон у погледу одговорности државе за штету.

Наиме, Закон о облигационим односима не уређује одговорност државе за штету на општи начин, осим што међу посебне случајеве одговорности убраја одговорност за штету услед терористичких аката, јавних демонстрација и манифестација, када обавеза накнаде штете пада на државу. С тога, правни режими одговорности државе за штету у нашем важећем правном поретку имају посебне законске основе, који наспрам општег режима грађанскоправне одговорности за штету стоје у односу посебног према општем. При томе, правни режим одговорности за штету сходно се примењује на питања која нису регулисана у посебним правним режимима одговорности државе за штету. Посебан закон према општем закону може стајати у режиму правне подређености али и у режиму правне упућености, из чега произлази разлика између супсидијарне и сходне примене општег закона.<sup>36</sup>

Тако је и у важећем праву Републике Србије предвиђена непосредна и примарна одговорност државе за штету причињену грађанима незаконитим или неправилним службеним радом. Одговорност државе за нанету штету грађанима незаконитим или неправилним управним радом спада у врсту објективне одговорности. Суштина тзв. објективне одговорности је у томе што ће у конкретном случају држава одговарати независно од кривице није у томе што починилац одговара без кривице, већ независно од кривице. Држава делује путем својих службеника и функционера, па су самим тим дела службеника њена властита дела, услед чега ће се држава према трећим лицима, односно лицима којима је нанета штета, појављивати у улози одговорног субјекта за накнаду штете.

---

<sup>36</sup> М. Прица, *Правни основ одговорности државе за штету проузроковану допуштеним актима и радњама државних органа и службеника*, Зборник радова са Међународне научне конференције, Ниш, 2020. стр. 187.

У сентенци из пресуде Врховног касационог суда Рев 661/2016 од 19.1.2017. године у образложењу се наводи:

„Према утврђеном чињеничном стању тужилац је у времену издржавања казне затвора лечен у Специјалној затворској болници од 3.4.2009. до 10.7.2009. године, ради спровођења мера обавезног лечења наркомана. У току маја те године, за веме јутарње визите тужилац је затражио преглед код дежурног лекара зато што га је претукла група затвореника. Вештачењем је утврђено да код тужиоца постоји лезија слушног живца која може бити последица траума и оштећења средњег и унутрашњег ува. Критичном приликом тужилац је претрпео болове јаког интензитета који су трајали пет до шест сати, и болове средњег интензитета у трајању од седам дана. У тренутку настајања трауме тужилац је претпео страх јаког интензитета у трајању од неколико минута, а касније и секундарни страх јаког интензитета у трајању од седам дана и средњег интензитета у трајању до пет недеља.

Код таквог чињеничног стања, првостепени суд је одбио тужбени захтев јер није поверовао исказу тужиоца да је од стране групе затвореника претрпео телесну повреду.

Другостепени суд је по одржаној главној расправи утврдио да је тужилац претрпео телесну повреду у мају 2009. године у затворској болници од стране затвореника, да је критичном приликом дошло до оштећења слуха (лезија слушног живца) и да постоји узрочна веза између штете и штетне радње (пропушта вршења службе обезбеђења затвореника), па је држава одговорна за штету на основу чл. 172 ЗОО.

У конкретном случају одговорност тужене заснива се не само на члану 172 ЗОО (опште правило), већ и по правилу из члана 35 Устава по коме држава одговара за незаконит и неправилан рад државних органа као и по члану 65 Закона о извршењу кривичних санкција („ Службени гласник РС“ 85/2005), по коме свако мора поштовати достојанство осуђеног и нико не сме угрозити телесно и душевно здравље осуђеног. Достајанство и право на здрав живот су права личности – људска права које штити и члан 200 ЗОО.

Из изложеног произилази да држава одговара по основу објективне одговорности чл.154 став 3 ЗОО. Имајући у виду утврђену одговорност за штету (основ, штетна радња, штета и узрочна веза) правилно је другостепени суд имајући у виду све околности случаја

(тежину повреде и интензитет и трајање физичких болова и страха) досудио правичну накнаду нематеријалне штете на основу члана 200 ЗОО (висина накнаде се у ревизији и не оспорава). Неосновани су ревизијски наводи у којима се истиче да држава није одговорна за штету јер тужилац није „доказао одступања од важећих прописа од стране тужене“ да је Специјална болница предузела све мере да су „инциденти у затворима били присутни и биће све док постоји затвора и да се то једноставо не може спречити“. У конкретном случају држава не одговара на основу кривице (намере или непажње), већ по основу објективне одговорности (узрочности). Наиме, држава је одговорна за осигурање затворских услова који не угрожавају телесни интегритет затвореника (који се ту налазе без своје воље) и за пропусте затворског особља (одговорности за другог) које није вршило контролу и надзор и спречило штету по основу објективне одговорности (одговорности за ризик). Затвореници се не сматрају трећим лицима чијом је радњом учињена штета коју Управа казнене установе није могла предвидети и спречити, да би се ослободила одговорности на основу члана 177 ЗОО“.<sup>37</sup>

Предвиђа се да држава тј. Република Србија одговара за штету причињену трећим лицима уколико се на одговарајући начин докаже да је на пример полицијски службеник у свом раду поступао несагласно прописима о обављању полицијске дужности. Имајући у виду напред изложено, намеће се питање да ли држава одговара и за дозвољене радње. Одговор произилази из општег правила управног права да држава одговара и за дозвољене радње. У члану 5 Закона о државној управи прецизира се да за штету коју својим незаконитим или неправилним радом органи државне управе проузрокују физичким и правним лицима одговара Република Србија. Имаоци јавних овлашћења сами одговарају за штету коју својим незаконитим или неправилним радом проузрокују физичким и правним. Када се већ дотичемо државе као титулара одговорности за штету, било би важно указати да постоје три типа одговорности државе за штету причињену од стране државних органа и службеника.

Први тип оличава примарна и непосредна одговорност државе за штету причињену поступањем државних органа и службеника. Следствено томе, у поступку за накнаду штете тужбени захтев може бити уперен једино против државе, с тим што држави, под одређеним условима, припада право на регрес од службеника који су штету

---

<sup>37</sup> Сентенца из пресуде Врховног касационог суда, Рев 661/2016 од 19.1.2017. године.

проузроковали. Упоредно правно гледано, овај тип одговорности државе за штету прихваћен је у немачком праву. Такође, систем примарне и непосредне одговорности државе постоји у француском праву, али само у погледу извесних облика поступања службеника. Наиме, францускоме праву својствено је разликовање „грешке службе“, „службене грешке“ и „личне кривице“, с тим што је држава непосредно одговорна за штету само у погледу „грешака службе“ и „службених грешака“.

Примарна одговорност службеног лица одлика је другог типа одговорности државе за штету, са произилазећим правилом да оштећени тужбу подиже непосредно противу службеника. Модалитетом овога обрасца има се сматрати и решење по којем постоји примарна одговорност службеника и супсидијарна одговорност државе, те оштећени може остваривати свој захтев за накнаду штете, најпре против службеника, а уколико се оштећени не може намирити од службеника, њему припада право да захтева накнаду штете од државе.<sup>38</sup>

Трећи тип одговорности државе за штету подразумева да одговорност пада било на службеника, било на државу. Овоме типу одговорности државе за штету својствен је принцип солидарне одговорности која ставља у могућност оштећеном, да под извесним околностима, по свом избору захтева накнаду штете било од службеника, било од државе.<sup>39</sup>

Одговорност државе за штету је правни институт који обухвата мноштво правних режима накнаде штете у правном поретку, при чему је важно имати Први подразумева одговорност државе за штету проузроковану неправоваланим поступањем државних органа и службеника, а други правни институт је одговорност државе за штету причињену допуштеним актима и радњама државних органа и службеника. у виду постојање двају основних правних института одговорност државе за штету.

Од изузетног значаја је и начин на који се утврђује материјална одговорност, висина, као и накнада штете јер тиме се на адекватан начин предочава запосленом какве су могуће последице неадекватног и непрофесионалног деловања у служби.

---

<sup>38</sup> М. Прица, *Правни основ одговорности државе за штету проузроковану допуштеним актима и радњама државних органа и службеника*, Зборник радова са Међународне научне конференције, op.cit, стр. 187-188.

<sup>39</sup> Ibidem, стр.189.

## 1. СИСТЕМИ МАТЕРИЈАЛНЕ ОДГОВОРНОСТИ ДРЖАВЕ

Материјална одговорност је облик одговорности која се јавља када државни службеник, вршећи своје управне послове и задатке, причини материјалну штету неком правном субјекту, тј. физичком или правном лицу. Материјална одговорност се састоји у надокнади проузроковане штете од стране државе у корист оних правних субјеката којима је штета стварно и начињена. У различитим правним системима постоје и различити ставови и схватања о одговорности државе за причињену штету. Узимајући у обзир напред наведено може се направити разлика између система материјалне одговорности државе. Тако постоје следећи системи:

- *Примарна и непосредна одговорност државе и других јавних тела,*
- *Примарна одговорност државних службеника*
- *Солидарна одговорност државе и државног службеника*

Анализираћемо први систем, тј. примарну и непосредну одговорност државе и других јавних тела. Држава одговара непосредно и директно, грађани се као оштећена лица морају непосредно обратити држави и другим јавноправним колективитетима, а не службеном лицу које је штету причинило, са истакнутим захтевом за накнаду причињене штете. Држава је дужна да штету надокнади, али свакако задржава право на регрес од службеног лица коју је штету начинило.

Овај систем одговорности последица је више фактора: тешкоћа да се идентификује конкретни починилац штете, енормно увећања државног апарата, спорост и компликованост поступка, несигурност да ће се добити захтевано обештећење, као и пасивности државног службеника због страха од потенцијалне одговорности.<sup>40</sup>

Овај систем не мора бити примењен у искључивој форми, исти се може допунити и могућношћу оштећених лица да поднесу наведени захтев и непосредно против службеног лица. Такав вид могућности предвиђао је бивши савезни Устав СРЈ из 1992. године.

Након представљања првог система материјалне одговорности државе, акценат треба ставити и на други систем тј. на систем примарне одговорности државних службеника, коју су дакле непосредни починиоци штете. Службеник који је непосредно

---

<sup>40</sup> П. Димитријевић, Управно право-општи део, Ниш, 2017, стр. 579.



учинио материјалну штету директно одговара оштећеном субјекту. У напред наведеном случају обавезан је одштетни захтев који треба усмерити према службеном лицу које је штету причинило, а у случају да од њега штету не може надокнадити, тј. да не може реализовати свој захтев у целини или делимично, накнаду штете може да тражи од државе. Држава тако одговара према трећим лицима, али супсидијарно. Посматрајући примену ових система кроз раније историјске периоде, може се закључити да ова обавеза државе да накнади штету није била учестала, да се није радило о праву оштећеног на одштетни захтев, него о његовој молби односно петицији којом се он обраћао законодавном телу, односно Круни, путем надлежног министра или непосредно, очекујући на њену великодушност да изгласа специјални акт о накнади настале штете. Овај систем је дуги низ година важио у англосаксонском систему. Овај систем је доста ефикаснији јер се директно фокусира на починиоца штете који се не могу сакрити иза ауторитета или ауторитета државе.

Као трећи систем материјалне одговорности државе јавља се систем солидарне одговорности државе и државног службеника тј. штетника. У овом случају оштећено лице има алтернативу, тј. избор да ли ће се обратити држави или службенику који му је штету непосредно и починио.

## **2. ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ НА ОСНОВУ ГРЕШКЕ**

Материјална одговорност државе за штету причињену радом која је нанета грађанима и правним лицима, може се разликовати с обзиром на основ или разлог на: одговорност управе због грешке и одговорност државе без грешке.

Одговорност настаје као последица грешке службеног лица при чему штета настаје због неправилног вршења службе. Службена грешка постоји када управа ради противно правним прописима што се испољава као незаконит, неправилан и неефикасан рад управе. Додуше, у теорији управног права, сама грешка се може схватити како у објективном смислу, у ком случају грешку чини само незаконито или неправилно понашање управе у виду чињења или нечињења (грешка је у противправности), али и у субјективном смислу, где грешка обухвата противправност и кривицу службеног лица.

Захтев за надокнаду штете заснива се на чињеници да је штета настала вршењем службе (службена грешка управе), а не личном грешком службеног лица. Одговорност се заснива на грешци саме службе, односно грешци настале вршењем управне службе. Штета треба да је директно проузрокована актом државног (јавног) службеника при вршењу управне службе (функције).<sup>41</sup>

За разлику од грешке, односно кривице и ризика који могу да буду основ одговорности како јавних, тако и приватних лица, одговорност државе, као што је истакнуто, може да буде оправдана и једнакошћу у сношењу јавних терета, концепту који се заснива на идеји да се терети у друштву морају делити.

Формалне и процесне грешке, као врсте повреда начела законитости, представљају такве повреде закона које се односе на правила закона о поступку и форми акта. Такве грешке обухватају погрешан избор и примену правила управног поступка, грешке у вези са обликом и саставним деловима управног акта и грешке у вези са утврђивањем чињеничног стања на ком је заснована одлука у управном акту.

Три су врсте типичних грешака са утврђивањем чињеничног стања:

1) када у поступку нису утврђене све одлучне чињенице – резултат је непотпуно утврђено чињенично стање;

2) када су у поступку поједине чињенице погрешно утврђене – резултат је погрешно утврђено чињенично стање;

3) када је из чињеница које су, иначе, утврђене потпуно и тачно, изведен погрешан закључак.

Материјалне повреде закона јављају се када орган управе, пошто је правилно утврдио чињенично стање, то стање треба да подведе под одговарајуће правило материјалног закона, па у томе погрешни. То је она фаза у поступку када се доноси одлуке о самој управној ствари. Тада се врши правна квалификација чињеничног стања.<sup>42</sup> У Француској чији је искуство у великој мери утицало на развој концепта одговорности државе у земљама континенталног права, у доба пре Револуције, држава, разуме се, није

---

<sup>41</sup> П. Димитријевић, *op. cit.* стр. 582.

<sup>42</sup> М. Рапајић, Д. Логарушић, *Начело законитости управе*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, број 101/2024, стр. 85.

била одговорна за штету причињену радом њених службеника.<sup>43</sup> Када је 1870. године Декретом укинута потпуна имунитет државних службеника отворена је могућност не само за диференцирање различитих видова грешака државних службеника, већ и за признање одговорности државе, као и за утврђивање различитих видова њене одговорности. До тога је дошло у судској пракси. Лична грешка се везује за одређене слабости, страсти, или несмотрености државног службеника и за постојање тих околности које се очигледно могу одвојити од вршења административне функције, док службена грешка постоји ако је посредно погрешно чињење, нечињење или касно чињење у вршењу административне функције. Дакле, службена грешка постоји у случајевима да службеник одступи од стандарда уобичајене пажње разумног и опрезног човека, или да његов чин *ultra vires*, или да је прекорачио своје надлежности, или да није поштовао правила поступка прописана законом, или да је пак извршио злоупотребу власти.<sup>44</sup>

### 3. ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВЕ ЗА ШТЕТУ БЕЗ ГРЕШКЕ

Дуго времена у већини европских држава у којима је систем грађанског права заснован на рецепцији римског права негирана је могућност одговорности државе или њених представника за повреде и штете које су причињене појединцима. Такав приступ добрим делом био је последица чињенице да римско право није познавало концепт заштите индивидуе против групе. Грешка, односно кривица, као основа одговорности за штету, могла је у римском праву бити приписана само појединцима. Стога се сматрало да држава и њени представници не могу бити одговорни за штете проузроковане њиховим радом.<sup>45</sup>

Одговорност управе без грешке значи да управа одговара због штете која је настала без грешке, непогрешивим вршењем службе. Битно је да се утврди да је штета настала вршењем службе, а не грешком службе јер грешке и нема. Нпр. држава одговара за штету коју проузрокује уништавањем опасних добара. То су случајеви који настају када власт због наступања одређених околности (нпр. појаве заразних болести) проводи одређене

---

<sup>43</sup> В. Ђурић, С. Алексић, *Одговорност државе за штету насталу радом управе – историјска и компаративна перспектива, Одговорност државе и имунитет суверености*, Београд, 2016, стр. 73.

<sup>44</sup> *Ibidem*, стр. 74.

<sup>45</sup> *Ibidem*, стр. 72.

мере (уништавање болесних животиња и др.) Ова одговорност се заснива на идеји социјалног обезбеђења коју сноси држава у корист оних који претрпе штету услед функционисања државног управног апарата или управних јавних служби, па маколико она била правилна и исправна. Држава одговара јер сноси ризик рада својих органа па и грешака државних службеника. Грешке државних службеника су њихове личне грешке али држава предузима одговорност за њих јер она преузима ризик вршења административне службе. Овде је битно да се утврди да је штета настала вршењем, а не грешком службе. Државне (управне) службе постоје и функционишу у корист свих грађана или јавних колективитета, па уколико неко претрпи штету услед функционисања службе онда она треба да му се накнади од стране свих, односно целине, државе, која делује у интересу свих. Ово схватање одговорности се заснива на идеји (начелу) једнаке расподеле јавних терета, односно једнакости свих пред јавним теретима. Није потребно утврђивати ни грешку службеног лица, а ни грешку службе (рђаво функционисање службе). По овом систему, управа (држава или јавна тела) одговара, по правилу и за штету насталу случајем. Једино виша сила искључује одговорност. Према ЗУП-у признаје се накнада штете у случају ванредног укидања извршног управног акта, што је посебан ванредан правни лек у управном поступку.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> П. Димитријевић, *Управно право*, op. cit. стр. 582-583.

## *Глава четврта*

### **ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈЕ ЗА ШТЕТУ У ДРЖАВАМА НА ПОДРУЧЈУ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ**

Концепт безбедности у бившој Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији се доктринарно заснивао на систему општенародне одбране и друштвене самозаштите (ОНО и ДСЗ), по коме је друштвена самозаштита представљала суштинску функцију и основу политичког система социјалистичког самоуправљања. Она је укључивала активности такозваних субјеката друштвене самозаштите као што су запослени („радни људи“), предузећа (ОУР-и и ООУР-и), месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, друштвено-политичке заједнице, друштвено-политичке организације, удружења грађана и друго. Концепт ОНО и ДСЗ је предвиђао да наведени субјекти предузимају мере на заштити уставног поретка (социјализма), друштвене својине, самоуправљања, самоуправних права, личне и имовинске сигурности, права и слобода, јавног реда и мира и другог. У таквој констелацији су деловали и органи унутрашњих послова и милиције, јер је системом општенародне одбране и друштвене самозаштите била успостављена јединствена одбрамбено-заштитна функција на идејно-политичким и класно-социјалним основама.<sup>47</sup>

Вишегодишње неусклађености унутар савезне државе су у фебруару 2003. године резултирале трансформацијом Савезне Републике Југославије у Државну заједницу Србија и Црна Гора. Имајући у виду да Уставном повељом Државне заједнице СЦГ безбедност није била предвиђена као заједничка функција, ступањем Повеље на снагу 04. фебруара 2003. године, заједно са већим бројем дотадашњих савезних органа, престало је да постоји и Савезно министарство за унутрашње послове. Евидентно је да је одсуство сагласности у бившој СФР Југославији о основним питањима из области унутрашњих послова, укључујући и саму дефиницију тих послова, уз нагомилане унутрашње и спољнополитичке проблеме, довело до постепеног распада система безбедности

---

<sup>47</sup> Г. Николић, *Место и улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и земљама бивше Југославије*, Београд, 2016, стр. 63.

федерације, а самим тим значајно допринело и насилној дезинтеграцији СФРЈ почетком 90-их година XX века.<sup>48</sup>

## 1. ХРВАТСКА

У Републици Хрватској, одговорност државе за штету није изричито наведена у Уставу, али неке његове одредбе на индиректан начин упућују на то да је држава у одређеним случајевима ипак одговорна за штету. Наиме, широк је спектар разлога због којих држава може да одговара за штету, неки од примера су незаконит или неправилан рад управе, штета узрокована радом Оружаних снага Републике Хрватске, одговорности државе на начелима друштвене солидарности и друго.

Полицијски систем, као и деловање истог треба посматрати кроз призму упоредног права. У Хрватској полиција је у надлежности Министарства унутрашњих послова, унутар поменутог министарства формирана је Управа полиције на чијем челу је управник или на хрватском равнатељ полиције. Када је реч о одговорности полицијских службеника за штету причињену у обављању полицијске службе трећим особама у служби или у вези са службом одговара Република Хрватска, сем у случају ако се докаже да је штета последица настала као резултат законите примене полицијских овлашћења. У члану 116 Закона о полицији Републике Хрватске стоји да ће иста одговарати за штету која потиче од опасне ствари, ако је опасна ствар била у власништву Републике Хрватске и ако је штету починио полицијски службеник у служби или у вези са обављањем службе.<sup>49</sup> У важећем Закону о полицији, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, одговорност државе за штету коју причини полицијски службеник регулисана је чланом 115 и иста гласи: “За штету коју полицијски службеник причини трећим особама у служби или у вези са службом одговара Република Хрватска, осим ако докаже да је штета последица законите примене полицијских овлашћења”.<sup>50</sup> Изузетно важна ствар је да полицијски службеник треба да надокнади штету коју у служби или у вези са обављањем исте намерно, или пак крајњом непажњом нанео својој држави. Република Хрватска одговара за штету коју полицијски службеник

---

<sup>48</sup> Г. Николић, *Место и улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и земљама бивше Југославије* op.cit, стр. 70.

<sup>49</sup><https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>

<sup>50</sup>Закон о полицији Републике Хрватске (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19, 155/23).

Министарства причини трећим особама, осим ако докаже да је полицијски службеник поступао складно прописима о начину обављања полицијских послова.<sup>51</sup>

Као пример томе можемо навести:

„Предмет спора је захтев за накнаду штете од Републике Хрватске због незаконитог рада полицијског службеника.

Није спорно да је полицијски службеник правноснажном пресудом Дисциплинског суда МУП-а Републике оглашен кривим да је користио преко информационог система МУП-а личне податке власника стана у Загребу дао добијене податке на коришћење за шта му је изречена најтежа дисциплинска мера: престанак радног односа.

Тужбени захтев се заснива на тврдњи да је према звању полицијски службеник на раду у органима МУП-а, на радном месту полицијског службеника, неовлашћено прибавио информације из информационог система МУП-а и исте неовлашћено проследио другој особи, а ове информације су коришћене за фалсификовање личне карте, која је коришћена за продају тог стана тужиљи и њеном сада покојном супругу.<sup>52</sup>

Кривична одговорност не искључује одговорност за повреду службене дужности ако је дело које је предмет кривичног поступка уједно и повреда службене дужности. Стога полицијски службеник дисциплински одговара и онда кад је његова радња истовремено и повреда службене дужности и кривично или прекршајно дело, јер је тиме повредио више правних норми. Дисциплински и кривични поступак који се воде о чињенично истој ствари одвојени су и независни поступци.<sup>53</sup>

## 2. ЦРНА ГОРА

Полиција је део структуре власти која је одговорна за јавну безбедност, те је за делотворно функционисање полицијске службе, неопходна је одговорност.

---

<sup>51</sup> Court and administrative practice- судска и управна пракса, Жупанијски суд у Загребу стр. 517.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Д. Јурас, *Дисциплинска одговорност полицијских службеника*, Хрватска и компаративна јавна управа: часопис за теорију и праксу јавне управе, 2006, стр. 170.

„Полиција је највидљивији део структуре власти који је одговоран за јавну безбедност. На простору на коме је ОЕБС присутан, упркос огромном притиску да се избори са надлазећом плимом организованог криминала и нових претњи по међународну и националну безбедност, укључујући и оне које проистичу из тероризма, полиција мора да делује у складу са законом своје државе и међународним законом и да у сваком тренутку поштује људска права.

У циљу подршке процесу демократизацију у пост конфликтним друштвима, као и у друштвима у транзицији, све већи нагласак се ставља на владавину права. Ово је указало на непостојање стандардизованих основних концепата који би служили као смернице за спровођење активности у вези са полицијским радом, што је резултирало бројним различитим приступима у реализацији полицијске обуке, као и програма реформе полиције“<sup>54</sup>.

Држава ангажује и овлашћује полицијске службенике да се боре против криминала, да примене посебне надлежности и средства, који се не поверавају без додатне одговорности. У Студији о раду полиције у Савезној Републици Југославији, некадашњи руководилац Одељења ОЕБС-а, Ричард Монк истакнуо је шест видова одговорности у полицији и то су:

-Правна одговорност,

-Политичка одговорност,

-Одговорност за учинак,

-Финансијска одговорност

-Јавна одговорност и

-Професионална одговорност

1. Правна одговорност (или законска одговорност) представља одговорност свих појединачних полицајаца и целокупне службе пред законом.

---

<sup>54</sup>Водич за демократски рад полиције, 2007, стр. 5.



2. Политичка одговорност подразумева да је полиција одговорна пред изабраним представницима заједнице, који јој дају смернице и надзиру њихов рад, као и њихову ефикасност и делотворност.
3. Одговорност за учинак (или одговорност у извршавању дужности) Монк је описао као способност полиције да буде ефикасна, делотворна и да пружи вредност за уложени новац.
4. Финансијска одговорност тиче се чињенице да полицијска служба користи државни новац, па је стога одговорна за његово трошење.
5. Јавна одговорност (или одговорност у односу на грађане) надзиру установе и група које представљају грађане (као што су независна надзорна тела, НВО или општински савети за безбедност), укључујући и медије.<sup>55</sup>

Одговорност полиције је област која има кључан значај у тежњи да Црна Гора постане чланица Европске уније и да успе у преговорима око приступања истој, у поглављу 23 чији је назив „Правосуђе и темељна права“.

Као приоритет наведене су, а потом и истакнуте у Акциони план за постизање циљева из овог поглавља случајеви као што су борба против корупције у полицији, превенција корупције, медији и Одељење за унутрашњу контролу полиције, као и истрага тортуре и нечовечног или понижавајућег деловања тј. поступања или кажњавања и тако даље. Сам термин „одговорност“ је, у данашњем времену, директно везан за термин „јавности“, било да подразумева њихову паралелност, било да саму „јавност“ поставља као један од услова постојања и препознавања „одговорности“. Формални напредак у формирању тела и механизма за праћење одговорности рада полиције је био релативно брзо остварен. У периоду 2003-2005. године, донесени су Кодекс полицијске етике, Закон о заштити људских права и слобода и Закон о полицији, а управо је у ово доба и Одељење за унутрашњу контролу и контролу законитости примене овлашћења (ОУК) започело свој рад као самостална формација у склопу Управе полиције. ОУК је, као инструмент унутрашње одговорности, био превасходно задужен за спровођење унутрашњег надзора и

---

<sup>55</sup>Реформа полиције у Црној Гори 2011-2019.“ Пројекте и препоруке о стању доброг управљања у раду полиције“, 2021, стр. 55-60.

истрагу кривичних дела и прекршаја које су чинили припадници полиције. Представке грађана и њихових заступника чиниле су око 50% материјала на којем је радило.<sup>56</sup>

### 3. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

У предратној БиХ, која је била федерална јединица у СФРЈ, полиција је била централистички устројена. Трансформацијом Републичког секретаријата унутрашњих послова, настао је МУП Босне и Херцеговине који датира од 1990. године.

„Дејтонским мировним споразумом окончани су ратни сукоби на простору БиХ, а у самом споразуму, односно у Уставу Босне и Херцеговине наведено је да ће ентитети омогућити безбедне и сигурне услове за сва лица у њиховим надлежностима тако што ће имати органе за одржавање реда и мира који ће функционисати у складу са међународно признатим стандардима и поштовати међународно призната људска права и основне слободе. На овај начин, надлежности из области безбедности делегирају се ентитетима“.<sup>57</sup>

Када су „лица“ по закону овлашћена да извршавају своју дужност, а извршењем исте наносе се штетне последице другим лицима, та „лица“ не одговарају за штету вршењем своје дужности, односно искључена је одговорност за евентуално насталу штету. Под „лицем“ се подразумева запослени који је „продужена рука“ надлежног органа.

Реформа полиције у Босни и Херцеговини проведена је у неколико фаза.

Последња се десила 2008. године и окончана је усвајањем два основна закона, којима се уређује координација међу полицијским агенцијама на државном нивоу, те обезбеђује независни надзор. То су Закон о Дирекцији за координацију полицијских тела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине, те Закон о независним и надзорним телима полицијске структуре Босне и Херцеговине. Усвајањем ова два закона, комплетиран је законски оквир за демократски надзор државних полицијских агенција. Што се тиче ентитетских и кантоналних полицијских снага, законска регулатива и надзорна тела успостављена су током раније фазе реформе. Структура полицијских служби у Босни и Херцеговини веома је компликована. Поред

---

<sup>56</sup> И. Лаковић, *Црногорска полиција у очима посматрача ОЕБС 1997-2006. године, Историјски записи, година ХСII, 3-4/2019, стр. 100.*

<sup>57</sup> С. Иветић, А. Миладиновић, *Полицијски систем БиХ – од Дејтона до данас*, Зборник радова „Двадесет година Дејтонског мировног споразума“, Источно Сарајево 2017, стр.398.

полицејских агенција на државном нивоу, постоји још тринаест других; две ентитетске полицејске агенције (једна у Федерацији Босне и Херцеговине и друга у Републици Српској), те полицејске снаге Брчко Дистрикта.

Федерација Босне и Херцеговине даље је подељена на додатних десет кантоналних полицејских агенција, што у коначници резултира укупним бројем од четрнаест полицејских структура у Босни и Херцеговине. Процес законских реформи сигурносног сектора обликован је политичким конфликтима три велике етничке групације и њихових политичких елита, које имају супростављена мишљења о принципима државне безбедности и обиму реформи. Из ових разлога сигурносни систем није заснован на кохерентном систему демократских вредности. Политичка неслагања недозвољавају да се законима јасно доделе надлежности и јурисдикције институцијама.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Д. Хацовић, Е. Диздаревић, С. Михајловић, А. Кржалић, *Преглед реформе сигурносног сектора у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 2012, стр. 27.

## **ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈЕ ЗА ШТЕТУ У ПРАВУ СРБИЈЕ**

Полицијски систем Републике Србије правно и организационо је структурисан у оквиру Министарства унутрашњих послова Републике Србије (МУП РС).

У складу са усвојеним новим концептом безбедности у РС и утврђеним задацима полиције, посебно у делу заштите живота, безбедности и других универзалних вредности, посебно место у Закону о полицији (ЗОП) заузима део посвећен организацији, начелима и расподели послова у оквиру МУП РС. Полиција, као и други органи безбедности Србије, важан је корисник државног буџета и битно је како је организована, зато што добра организација оспособљава институцију да ефикасно обавља посао уз што ниже трошкове и обрнуто.<sup>59</sup>

Материјална одговорност полицијских службеника произилази из начелних одредби Закона о полицији и меродавних одредби садржаних у Закону о државној управи и Закону о државним службеницима. Оштећени има право да накнаду штете захтева и непосредно од полицијског службеника, ако је он штету проузроковао намерно.

Република Србија одговара за штету коју полицијски службеник и остали запослени у Министарству причине трећим лицима, ако се докаже да је штета настала поступањем полицијских службеника и других запослених у Министарству током обављања послова и задатака и ако су поступали сагласно прописима о начину обављања полицијских и осталих послова у Министарству.

Полицијски службеник и остали запослени у Министарству одговарају за штету коју причине Министарству или трећим лицима, ако се докаже да су штету проузроковали намерно или из крајње непажње током обављања послова и задатака или су поступали несагласно прописима о начину обављања полицијских и осталих послова у Министарству. Полицијски службеник и остали запослени у обавези су да, одмах по сазнању за насталу штету поднесу извештај о причињеној штети непосредном руководиоцу. Полицијски службеник и остали запослени могу се у целости или делимично ослободити одговорности за насталу штету ако је до ње дошло поступањем по

---

<sup>59</sup> Д. Цветковић, *Организациони дизајн као један од фактора ефикасности полиције*, 2006, стр. 111.

налогу надређеног руководиоца, под условом да су га полицијски службеник и остали запослени претходно писано или усмено, у зависности од околности, упозорили да ће извршењем налога настати или да би могла настати штета. Полицијски службеник и остали запослени који су одговорни за штету причињену крајњом непажњом могу се делимично или у целости ослободити обавезе накнаде штете ако је штета настала обављањем полицијских послова, због знатних напора у обављању истих, под околностима када штета није могла бити избегнута. Одговорност полицијских службеника за штету може се разматрати у контексту различитих правних аспеката.

## **1.ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА ПРЕМА ТРЕЋИМ ЛИЦИМА И ПРЕМА МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА**

Разлика између одговорности запосленог за штету коју проузрокује трећем лицу и одговорности према Министарству унутрашњих послова лежи у контексту и основи одговорности. Постоји неколико аспеката одговорности полицијских службеника према трећим лицима, један од њих је деликтна одговорност (vicarious liability) која може укључивати и накнаду штете која је настала услед коришћења прекомерне силе или незаконитог хапшења или пак других повреда права грађана, јер полицијски службеник треба да штити људска права и слободе, што укључује и одговорност за евентуалне повреде истих приликом извршавања службених задатака. У неким ситуацијама, службеници могу бити ослобођени одговорности, али ако се може доказати да су деловали у оквиру датих законских овлашћења и да је штета настала као резултат околности које се нису могле предвидети. Полицијски службеници могу бити ослобођени од одговорности за поступке које су предузели у служби, све док су деловали у доброј намери и у складу са законом. На пример, полицијски службеник обије врата од стана како би спасио дете које је било у стану док је у њему буктио пожар, јер је спасено добро вредније тј. значајније од жртвованог. Такође, постоје регулативе и процедуре које конкретизују околности у којима се полицајци могу сматрати одговорнима, а МУП или други надлежни органи могу спровести надзор над њиховим радом.

Оштећена лица имају право да покрену поступак унутар полицијске агенције уколико је службеник непропорционално или незакониту користио силу, те постоји могућност да шету надокнаде од државе што у указује на подношење захтева за одштету.

Полицијске агенције имају осигурање које покрива штету коју изазову службеници, те се тако обезбеђује финансијска заштита за надокнаду штете.

У том случају запослени може бити одговоран ако је штету проузроковао другој особи или пак имовини током обављања својих радних задатака, те се овај вид одговорности темељи на деликту, где треће лице може захтевати накнаду штете због немара или непажње запосленог. Конкретан пример би био, ако запослени у току вожње службеног возила изазове судар, трећа страна може тражити одштету.

Полиција највише обавља старатељско-физичку делатност (управне радње) коју закон не може у целости да регулише, нити се могу предвидети све околности са којима се могу сусрести службеници, јер за њихово предузимање радњи не важи *numerus clausus*, следствено чему одговорност за штету представља важну корекцију евентуалне незаконите делатности полиције. Незаконито деловање полиције укључује прекомерну употребе силе, незаконито хапшење без оправданих разлога или без одговарајуће процедуре, злостављање које укључује физичко или психичко злостављање осумњичених или осуђеника, заташкавање информација, дискриминација у поступању према одређеним групама на основу расе, пола, религије и друго, као и недозвољено прислушкивање и праћење комуникација без налога суда.

Полицијски службеници су одговорни Министарству унутрашњих послова за свој рад, јер уколико крше законе или правила могу бити предмет дисциплинских мера, кривичних пријава или смене. Нису ретке ситуације подношења притужби на поступање полиције, те МУП може покренути интерне истраге како би утврдио да ли је заиста дошло до кршења правила.

Дакле, одговорност према трећем лицу односи се на штету коју је запослени проузроковао изван радног окружења, док се одговорност према Министарству унутрашњих послова односи на интерну дисциплину и поштовање прописа по којима се треба поступати. Одговорност зависи и од тога да ли је полицијски службеник деловао у оквиру својих овлашћења или је прекорачио исте.

Начин утврђивања одговорности, висине и надокнаде штете прописује министар.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Чл. 218, Закон о полицији, (Сл. гласник РС, бр.6/2016, 24/2018 и 87/2018).

Правилником о начину утврђивања одговорности, висине и накнаде штете у Министарству унутрашњих послова уређује се начин утврђивања одговорности, висине и накнаде штете коју запослени у Министарству унутрашњих послова проузрокују на раду или у вези са радом. У члану 2 овог правилника запослени одговарају ако се докаже да су штету проузроковали намерно или из крајње непажње током обављања послова и задатака из домена Министарства, или уколико нису поступали у складу са прописима о начину обављања полицијских и осталих послова у Министарству. Од изузетног значаја је и начин на који се утврђује материјална одговорност, висина, као и накнада штете јер се тиме се на адекватан начин предочава запосленом какве су могуће последице неадекватног и непрофесионалног деловања у служби.

Одмах по сазнању за настанак штете, запослени (полицијски службеници) су у обавези да о истој обавесте непосредног руководиоца и поднесу му извештај.<sup>61</sup> Наведени извештај је неопходно проследити руководиоцу унутрашње организационе јединице Министарства у којој је запослени распоређен, односно премештен или евентуално упућен, након пријема извештаја руководиоца покрене поступак за утврђивање одговорности за штету запосленог.

Достављањем писаног обавештења од стране руководиоца о насталој штети организационој јединици Министарства надлежној за материјално-финансијске послове сматра се да је покренут поступак за утврђивање материјалне одговорности запосленог. По пријему обавештења, јединица без одлагања, дакле у што краћем року предузима све неопходне радње потребне за утврђивање висине штете. Након утврђивања висине штете, потребно је да се јединица писаним путем обрати руководиоцу.

По пријему обавештења из члана 4 став 3 Правилника о начину утврђивања одговорности, висине и накнаде штете у Министарству унутрашњих послова, руководиоца ће запосленом понудити закључење споразума са Министарством. Реч је о споразуму о накнади штете, а потом ће се запослени упознати и са могућношћу да штету надокнади у једнаким месечним ратама и то:

1. за износ штете до 100.000 динара – највише до 12 месечних рата,
2. за износ штете преко 100.000 динара – највише до 24 месечне рате.

---

<sup>61</sup> Правилник о начину утврђивања одговорности, висине и накнаде штете у Министарству унутрашњих послова („Сл. гласник РС“, бр. 9/2019 од 13.2.2019. године).

Наведени споразум у име и за рачун Министарства закључује руководиоца. Споразум се закључује у четири истоветна примерка, од којих један примерак задржава запослено лице, један се доставља одељењу јединице надлежном за послове финансија, један примерак се доставља организационој јединици Министарства у којој је запослени распоређен, односно премештен или упућен, а један се доставља Комисији за утврђивање одговорности, висине и накнаде штете у Министарству унутрашњих послова<sup>62</sup>.

Може се догодити да запослени изјави да одбија закључење споразума, у тој ситуацији руководиоца ће поднети Комисији предлог за утврђивање одговорности, висине и накнаде штете запосленог, уз који прилаже све списе предмета. Што се тиче поступка пред Комисијом, исту ће решењем формирати министар унутрашњих послова. Тим истим решењем одредиће се председник који организује и руководи радом Комисије, потпредседник и чланови Комисије, служба која обавља административно-техничке послове, као и задаци Комисије. Комисија ради у седници и иста је затворена за јавност. Да би се седница одржала неопходно је присуство већине чланова Комисије, тј. кворум. Акте које доноси комисија су у форми одлуке или закључка, а потписује их председник Комисије, односно потпредседник у случају одсуства/спречености председника исте. Увек ће се о свему што је разматрано на седницама Комисије сачинити записник, у којем ће се образложити читав ток седнице. Комисија ће донети адекватну одлуку, иста може бити таква да се утврђује одговорност запосленог, као и висина и накнада штете, одлука којом се запослени ослобађа одговорности или пак закључак о обустави поступка, у року од 120 дана од дана подношења предлога. Закључак о обустави доставља се запосленом преко организационе јединице Министарства у којој је запослени распоређен, односно премештен или упућен ради евиденције.

У диспозитиву одлуке којом је утврђена одговорност запосленог неопходно је одредити висину штете и наведену штету је потребно надокнадити у року од 15 дана, од дана пријема одлуке. Уколико се у напред наведеном року не надокнади причињена штета, доћи ће до покретања поступка за надокнаду штете пред надлежним судом. Комисија ће у што хитнијем року предузети даље радње у циљу покретања поступка за надокнаду штете пред надлежним судом.

---

<sup>62</sup>Правилник о начину утврђивања одговорности, висине и накнаде штете у Министарству унутрашњих послова („Сл. Гласник РС“, бр. 9/2019 од 13.02.2019. године)





Република Србија  
Министарство унутрашњих послова

Број: \_\_\_\_\_

Датум: \_\_\_\_\_

На основу члана 5. Правилника о начину утврђивања одговорности, висине и накнаде штете у Министарству унутрашњих послова ("Службени гласник РС", број \_\_\_\_\_), запослени (*навести име, презиме и ЈМБГ*) и Министарство унутрашњих послова закључују

## СПОРАЗУМ О НАКНАДИ ШТЕТЕ ПРИЧИЊЕНЕ МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

### Члан 1

Запослени (*навести име, презиме и ЈМБГ*) (у даљем тексту: запослени) је дана (*навести датум*) проузроковао штету Министарству унутрашњих послова (у даљем тексту: Министарство), на тај начин што (*навести чињење или нечињење запосленог којим је проузрокована штета*).

Штета из става 1. овог члана је процењена на новчани износ од (*навести новчани износ*).  
Запослени је дужан да Министарству накнади штету из става 2. овог члана.

### Члан 2

Министарство нуди запосленом да штету из члана 1. овог споразума (у даљем тексту: штета) накнади на један од следећих начина:

1) уплатом целог износа штете од стране запосленог у корист рачуна буџета Републике Србије, са позивом на број Министарства (*навести број - са позивом на број споразума*) у

року од три дана од потписивања споразума, о чему ће запослени доставити доказ Министарству у року од три дана од извршене уплате. Уколико запослени не накнади штету у остављеном року, сагласан је да исту накнади путем обустављања исплате плате коју запослени прима у Министарству до намирења целог износа штете, почев од прве следеће исплате која доспева након протеча рока утврђеног овом тачком;

2) у (навести број) једнаких месечних рата у износу од (навести износ) динара, почев од (навести датум), уплатом износа рате од стране запосленог у корист рачуна буџета Републике Србије, са позивом на број Министарства (навести број - са позивом на број споразума) у року од три дана од доспелости рате, о чему ће запослени сукцесивно достављати доказ Министарству у року од три дана од извршене уплате. Уколико запослени не накнади штету у остављеном року, сагласан је да исту накнади путем обустављања исплате плате коју запослени прима у Министарству до намирења целог износа штете, почев од прве следеће исплате која доспева након протеча рока утврђеног овом тачком;

3) у (навести број) једнаких месечних рата у износу од (навести износ) динара, обуставом исплате плате коју запослени прима за рад у Министарству, почев од прве следеће исплате плате која доспева након закључења споразума.

### Члан 3

Запослени се обавезује да ће штету накнадити на начин наведен у члану 2. тачка (навести број тачке) овог споразума.

### Члан 4

Запослени и Министарство својим потписима на овом споразуму потврђују да је споразум закључен.

### Члан 5

Овај споразум је сачињен у четири истоветна примерка, од којих један примерак задржава запослени, а три примерка задржава Министарство.

У (навести место), дана (навести датум),

Запослени

За Министарство

Примерак споразума о накнади штете причињене Министарству унутрашњих послова Републике Србије

## ЗАКЉУЧАК

Сумирајући претходно излагање наведено у мастер раду под називом „Одговорност за штету проузроковану поступањем полицијских службеника“ може се закључити да је одговорност полиције вишефункционална. Широк спектар полицијских задатака и њихова истовремена сложеност, велики обим послова и број људи потребних за извршавање полицијских задатака, јављају се као кључни фактор који утиче на сложеност организационе структуре полицијске организације.

Обављајући полицијске послове полицијски службеници штите права и слободу грађана, следствено реченом, у важећем праву Републике Србије, полицијским пословима сматрају се: спречавање, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја и других деликата, откривање и хватања извршилаца кривичних дела, пружање помоћи у случају опасности и друге безбедносне помоћи онима којима је неопходна, регулисање, контрола, пружање помоћи и надзор у саобраћају на путевима итд. Када критички сагледамо имплементацију легислативе, онда из тога можемо закључити да полицијски службеници имају одређене смернице/инструкције за решавање проблема са којима се неспорно сусрећу на раду, те им је из тих разлога дата комплексна двострука улога, да штите људска права и слободе, као и да у законом прописаним условима ограниче иста. У погледу полицијских послова, полиција треба да се придржава начела професионализма, сарадње, законитости у раду, као и да сва полицијска овлашћења буду сразмерна, односно да рад у служби МУП-а буде са минималним штетним последицама.

На међународном плану, треба предузимати заједничке мере и сарадње са страним полицијама, нарочито када је реч о борби против тероризма, организованог криминала, илегалних миграција и друго. Полиција између осталог, сарађује и са невладиним организацијама, мањинским и другим организованим групама и самоорганизованим појединцима, ради развијања партнерства/сарадње у откривању или спречавању деликата и њихових починилаца и остваривања других безбедносних циљева.

Када је реч о одговорности полиције, одговорност може бити дисциплинска и имовинска. Оно што је било примарно за истражити за потребе мастер рада, јесте имовинска одговорност полицијских службеника. Кроз упоредно-правни објектив, и

кроз важеће прописе Републике Србије, темељно се да сагледати ширина и овлашћења полицијских службеника. Република Србија одговара за штету трећим лицима, ако се докаже да је полицијски службеник поступао несагласно прописима о обављању свог полицијског позива. Предвиђен је регрес, што значи да Министарство може да захтева накнаду од службеника који је штету причинио. Постоји једно опште правило, којег се с времена на време треба подсетити, а то је да у нашем управном праву, држава одговара и за дозвољене радње, што је детаљније објашњено у одељку о одговорности државе за штету. Узећемо као пример, да полиција гони учиниоце неког кривичног дела, и да том приликом дође до рањавања неких лица. Полиција тада одговара, иако полицајци у поменутом случају нису повредили ниједан пропис. Поред Закона о полицији, Устава и других аката, не малу важност има и Правилник о начину утврђивања одговорности, висине и накнаде штете у Министарству унутрашњих послова.

Напред наведен Правилник је интерног карактера и ближе у својим члановима одређује како и на који начин ће се утврдити одговорност полицијског службеника, која ће висина казне бити, да ли ће доћи до иницирања поступка пред надлежним судом и у ком случају, као и какав је рад Комисије која одлучује о одговорности. Сва побројана питања регулише Правилник. Кроз изложене случајеве држава бивше СФРЈ, видели смо законске оквири, Босне и Херцеговине, Републике Хрватске и Црне Горе, поред нормативних оквира, битно је истаћи и да развоју полицијске делатности доприноси реформа полицијске службе.

Можемо да закључимо да је реформа полицијске службе од значаја за чврсту демократију, тржишну привреду, као и развој друштвених структура које осликавају вредности једног друштва. Следствено реченом, држава не постоји без своје управе, и иста се не може свести само на законодавство и судство, али без заштите основних добара путем физичке силе, дакле без управе, држава може бити само плен анархије и других држава.

## САЖЕТАК И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Обзиром на улогу и значај коју област унутрашњих послова има у функционисању државе и друштва, предмет овог рада је Одговорност за штету проузроковану поступањем полицијских службеника, са посебним освртом на имовинску одговорност полицијских службеника. Ауторка је кроз рад настојала да изврши свеобухватну анализу између одговорности за штету проузроковану поступањем полицијских службеника у Републици Србији, као и у земљама некадашње Југославије, укључујући Босну и Херцеговину, Хрватску и Црну Гору.

У првом делу мастер рада под називом државна управа као институционални поредак јавне власти, описан је начин деловања органа управе полазећи од ширег концепта управе као и чињенице да поједини недржавни субјекти могу бити носиоци јавних овлашћења, као и то да је државна управа део извршне власти Републике Србије која врши управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије. У оквиру прве главе представљени су облици управне делатности, а то су: управно-регулативна делатност, управно-контролна делатност и старатељско-управна делатност. Надаље је дат преглед контроле над радом органа државне управе, као и врсте одговорности управе. У другој глави представљена је полиција у правном поретку, облици полицијске делатности, контрола над радом полиције, али и врсте одговорности полиције, где је акценат стављен на имовинску одговорност полицијских службеника.

У трећој глави приказана је одговорност државе за штету, системи материјалне одговорности државе, као и одговорност државе за штету на основу грешке и без грешке, док је у четвртој глави приказан упоредно – правни приказ Министарства унутрашњих послова, односно одговорност полиције за штету у државама на подручју бивше Југославије, кроз хрватско, црногорско и босанско-херцеговачко законодавство. У последњој глави мастер рада предочена је одговорност полиције за штету у праву Републике Србије, стављајући посебан акценат на имовинској одговорности полицијских службеника, Правилник о начину утврђивања одговорности, висине и накнаде штете у Министарству унутрашњих послова, као и споразуму о накнади штете са Министарством, детаљно је у члановима горе поменутог Правилника дат износ штете, и број месечних рата у којима се штета има надокнадити.

## **SUMMARY AND KEY WORDS**

### **LIABILITY FOR DAMAGE CAUSED BY THE ACTIONS OF POLICE OFFICERS**

Considering the role and significance of the field of internal affairs in the functioning of the state and society, the subject of this paper is Responsibility for Damage Caused by the Actions of Police Officers, with a special focus on the property liability of police officers. The author has aimed to conduct a comprehensive analysis of the responsibility for damage caused by the actions of police officers in the Republic of Serbia, as well as in the countries of the former Yugoslavia, including Bosnia and Herzegovina, Croatia, and Montenegro.

In the first part of the master's thesis, titled State Administration as an Institutional Framework of Public Authority, the functioning of administrative bodies is described based on the broader concept of administration and the fact that certain non-state entities can hold public authority. It is also noted that state administration is part of the executive branch of the Republic of Serbia, which performs administrative tasks within the rights and duties of the Republic of Serbia. This section presents forms of administrative activities, including: administrative-regulatory activity, administrative-control activity, and supervisory-administrative activity. Furthermore, an overview is given of the control over the work of state administration bodies, as well as the types of responsibility of the administration.

In the second chapter, the police are presented within the legal order, the forms of police activity, control over police work, as well as the types of police responsibility, with a focus on the property liability of police officers.

The third chapter discusses the state's liability for damages, systems of material liability of the state, as well as state liability for damages based on fault and without fault.

The fourth chapter provides a comparative legal overview of the Ministry of Internal Affairs, specifically focusing on police liability for damages in the countries of the former Yugoslavia, through Croatian, Montenegrin, and Bosnian-Herzegovinian legislation.

In the final chapter of the master's thesis, the responsibility of the police for damages under the law of the Republic of Serbia is presented, with a particular emphasis on the property liability of police officers, the Rulebook on the Method of Determining Liability, the Amount, and Compensation for Damages in the Ministry of Internal Affairs, as well as the damage compensation agreement with the Ministry. The Rulebook details the amount of damages and the number of monthly installments in which the damages are to be compensated.

**Key words:** State Administration, Ministry of Internal Affairs, Police, State Liability for Damages, Police Liability, Property Liability of Police Officers, Agreement, Compensation for Damages

## ЛИТЕРАТУРА

1. Божовић В., Интегритет полиције и корупција у полицији у Србији, Београд, 2018.
2. Васиљевић Д., Контрола полиције у демократској правној држави, Положај и улога полиције у демократској држави, Тематски зборник радова, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
3. Вујисић М., Кривичноправна заштита полицијских службеника, Ниш, 2015.
4. Димитријевић П., Управно право – општи део, Ниш, 2017.
5. Ђурић В., Алексић С., Одговорност државе за штету насталу радом управе – историјска и компаративна перспектива, Одговорност државе и имунитет суверености, Београд, 2016.
6. Ђурић В., Алексић С., Одговорност државе за штету насталу радом управе, Утицај историјског развоја и компаративних решења на теоријско поимање и уставно уређење, Београд, 2016.
7. Зековић Р., Улога полиције у демократском друштву и реформа полиције у Србији – Случај ПУ Београд, Београд, 2011.
8. Иветић С., Миладиновић А., Полицијски систем БиХ – од Дејтона до данас, Зборник радова „ Двадесет година Дејтонског мировног споразума“, Источно Сарајево 2017.
9. Јурас Д., Дисциплинска одговорност полицијских службеника, Хрватска и компаративна јавна управа: часопис за теорију и праксу јавне управе, 2006.
10. Јовановић В., Тренковић М., Милутиновић С., Куларовић И., Ко контролише полицијско прислушкивање – у правцу боље контроле над полицијом, Збирка предлога практичних политика из области безбедносне политике –Перспективе младих лидера-Београд, 2016.
11. Ковачевић А., Парламентарна контрола државне управе у Републици Србији, Крагујевац, 2022.
12. Кораћ С., Спровођење реформе јавне управе у Србији, Београд, 2021.
13. Лаковић И., Николић Г., Место и улога ОЕБС-а у реформи полиције у Републици Србији и земљама бивше Југославије, Београд, 2016.
14. Лаковић И., Црногорска полиција у очима посматрача ОЕБС 1997-2006. године, Историјски записи, година ХСЦ, 3-4/2019.

15. Лончар З., Вучетић Д., Принцип сразмерности у европском и српском праву — управноправни аспекти, *Теме*, 4/2013, стр. 1617-1642.
16. Милосављевић Б., *Наука о полицији*, Београд, 1997.
17. Петровић М., Прица М., *Посебно управно право са међународним управним правом*, Ниш, 2014.
18. Прица М., Супсидијарна и сходна примена закона о општем управном поступку примена закона о општем управном поступку, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Ниш, 2021.
19. Прица М., Правни основ одговорности државе за штету проузроковану допуштеним актима и радњама државних органа и службеника, *Зборник радова са Међународне научне конференције*, Ниш, 2020.
20. Прица М., Карактеристике правних режима делатности полиције, *Зборник радова „Право између стварања и тумачења“*, Источно Сарајево, 2023.
21. Рапајић М., Логарушић Д., Начело законитости, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 2024.
22. Радивојевић Н., Сектор унутрашње контроле (полиције) у сусрет новом Закону о полицији, *Нови Сад*, 2015.
23. Субошић Д., Вукашиновић – Радојичић З., *Статусна обележја полицијске организације у Србији*, Безбедност, Београд, 2007.
24. Цветковић Д., Организациони дизајн као један од фактора ефикасности полиције, *Школа бизниса* 1/2010 UDC 351.741.
25. Хацовић Д., Диздаревић Е., Михајловић С., Кржалић А., *Преглед реформе сигурносног сектора у Босни и Херцеговини*, Сарајево, 2012.
26. Marczak В., John Scott-Railton, Siddharth Prakash Rao, Siena Anstis, and Ron Deibert, *Running in Circles, Uncovering the Clients of Cyberespionage Firm Circles*, <https://citizenlab.ca/2020/12/running-in-circles-uncovering-the-clients-of-cyberespionage-firm-circles/>.
27. Edmunds, T., *Security sector reform in transforming societies: Croatia, Serbia and Montenegro*. Manchester: Manchester University Press, 2007.
28. Grizold, A., The Concept of National Security in the Contemporary World. *International Journal on World Peace*, Vol.11, No.3, 1994.
29. Makinda, Samuel, *Sovereignty and Global Security*, Security Dialogue, Sage Publications, Vol. 29(3) 29, 1998.



30. Newman, E., Critical Human Security Studies. *Review of International Studies*, Vol.36, No.1, 2010.

## ЗАКОНСКИ ТЕКСТОВИ

-Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 - др. закон).

-Закон о општем управном поступку ("Сл. гласник РС", бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС).

- Закон о полицији Републике Србије „Сл. гласник РС“ бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

- Закон о унутрашњим пословима Црне Горе („Службени гласник, ЦГ“ бр. 44/2012, 36/2013,1/2015 и 87/2018).

- Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине (Сл. гласник БиХ, бр. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - др. закон, 63/2008, 35/2009, 7/2012 и 42/2018 - одлука УС).

-Закон о полицији Републике Хрватске (НН 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16 и 66/19).Реформа полиције у Црној Гори 2011-2019.“Процјене и препоруке о стању доброг управљања у раду полиције“.

-Правилник о начину утврђивања одговорности, висине и накнаде штете у Министарству унутрашњих послова („Сл. Гласник РС“, бр. 9/2019 од 13.02.2019. године).

## ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

-<https://www.zakon.hr/z/282/Zakon-o-policiji>

-Court and administrative practice- судска и управна пракса, Жупанијски суд у Загребу

-<http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/>

- <https://www.osce.org/files/f/documents/b/f/23808.pdf>

## БИОГРАФИЈА СТУДЕНТА

Богдановић Милена рођена је 30.12.1998. године у Призрену. Основну школу и средњу Економску школу „Ђука Динић“ - смер правни техничар, завршила је у Лесковцу са одличним успехом. Правни факултет Универзитета у Нишу уписује школске 2017/18. на коме је дана 12.4.2023. године дипломирала са просечном оценом 8,10. Током основних студија била је стипендиста Министарства просвете Владе Републике Србије и добитник Октобарске награде за младе таленте од стране града Лесковца.

Током 2021. године успешно је савладала Основну обуку за посредника (медијатора) при Центру за конструктивно решавање сукоба Србије. Тим поводом, Министарство правде Републике Србије, јој је дана 9.6.2023. године издало дозволу за посредовање са периодом важења од 3 године. Током 2022. године успешно је завршила Специјализовану обуку: Медијација у стечајном поступку. У академској 2021. години била је потпредседник за маркетинг ЕЛСА Ниш (*The European Law Students Association, Local group ELSA Niš*), док је 2022/23. године била члан Надзорног одбора поменуте организације.

Учесник је семинара „Будућност медијације у Србији“ који се одржао на Правном факултету у Нишу, конференције „Насиље на интернету – друштвени и правни аспекти“, у организацији ЕЛСА Београд, као и VI београдске конференције правника - БЕКОП. Кандидаткиња је била полазник студентске стручне праксе, која је организована у сарадњи са Министарством државне управе и локалне самоуправе и Правним факултетом у Нишу. Праксу је обавила у Градској управи града Лесковца на одељењу за Урбанизам и изградњу, одсек за грађевинске дозволе.

Након завршетка основних студија, приправнички стаж отпочиње као тужилачки приправник у Основном јавном тужилаштву у Лесковцу, где се упознаје са радом поступајућих јавних тужилаца у кривичноправној материји. Сходно свом усмерењу, да приправнички стаж обави у тужилаштву, где се непосредно упознаје и са начином рада и поступањем полицијских службеника, академске 2023/24. уписује мастер студије на матичном факултету, смер унутрашњих послова. Кандидаткиња је мастер студије завршила са просечном оценом 10,00 и иста познаје рад на рачунару и служи се немачким језиком.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ  
ШТАМПАНОГ И ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: Милена Богдановић

Наслов мастер рада: „Одговорност за штету проузроковану поступањем полицијских службеника“

Ментор: проф. др Милош Прица

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у pdf формату истоветан штампаном облику, који сам предао/ла Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, \_\_\_\_\_

Потпис аутора

\_\_\_\_\_

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРАВАЊУ ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА

Изјављујем да је мастер рад, под насловом „Одговорност за штету проузроковану поступањем полицијских службеника“

пријављен и одбрањен на Правном факултету Универзитета у Нишу:

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да овај мастер рад у целини, нити у деловима, нисам пријављивао/ла на другим факултетима, нити универзитетима;
- да нисам повредио/ла ауторска права, нити злоупотребио/ла интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу, са подацима о датуму одбране и комисији пред којом је рад брањен.

Аутор мастер рада: Милена Богдановић

У Нишу, \_\_\_\_\_

Потпис аутора

\_\_\_\_\_