

INSTITUT ZA RAZVOJ PRAVA JAVNOG SEKTORA



REVIJA PRAVA

-javnog sektora-

(časopis za pravo, bezbednost i političke nauke)



Vol. 6, Broj 1/2026.

Izdavač:

Institut za razvoj prava javnog sektora
Bulevar Svetog cara Konstantina 80-82, Niš

Suizdavači:

Fakultet društvenih nauka Beograd
Bulevar umetnosti 2a, Beograd 11070,
Visoka škola strukovnih studija BIZNIS
Obrenovićeve 23, Niš

www.rpjs-journal.com

e-mail: revijaprava@gmail.com

ISSN 2812-9776

Glavni i odgovorni urednik

prof. dr Dragomir Đorđević, profesor emeritus, Univerzitet
Privredna akademija, Novi Sad, R. Srbija

UREĐIVAČKI ODBOR

- Prof. dr Ilija Galjak, Institut primenjenih nauka Beograd, R. Srbija
- doc. dr Milan Ječmenić, Univerzitet MB, Beograd, R. Srbija
- doc. dr Ana Jovanović, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Bosna I Hercegovina
- prof. dr Irena Milojević, Institut primenjenih nauka Beograd, R. Srbija
- doc. dr Nikola Krunić, naučni saradnik, Institut primenjenih nauka Beograd, R. Srbija
- prof. dr Andon Kostadinović, Fakultet Konstantin Veliki,

Univerzitet Union Nikola Tesla, R. Srbija

- Prof. Cristina Pocol, Ph. D., University of Agricultural Sciences and Veterinary Medicine of Cluj Napoca, Romania
- prof. dr Andrej Mićović, Fakultet za hotelijerstvo i turizam, Vrnjačka Banja, R. Srbija
- prof. dr Anja Gligić Savić, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Bosna i Hercegovina
- doc. dr Valentina Jovanović, Univerzitet za poslovne studije Banja Luka, Bosna i Hercegovina
- prof. dr Saša Trandafilović, Univerzitet Privredna akademija, Novi Sad, R. Srbija
- dr Janez Potočnik, Ministarstvo za privredni razvoj i tehnologiju, Republika Slovenija
- doc. dr Marko Jovanović, Univerzitet MB, Beograd, R. Srbija
- prof. dr Suzana Malešić, Univerzitet Slobomir P, Bijeljina, Bosna i Hercegovina
- Assistant Professor Daniele Cavicchioli, Ph. D., Università degli Studi di Milano, Department of Economics, Milano Italy
- prof. dr Zoran Vasić, Visoka škola za menadžment i ekonomiju, Kragujevac, R. Srbija
- prof. dr Jelena Avakumović, Univerzitet Union Nikola Tesla, Beograd, R. Srbija

Lektor i kolektor

Anđela Mirković

Tehnički urednik
Marko Mitić

Štampa:
Šprint Niš

Časopis izlazi dva puta godišnje (jun i decembar)

SADRŽAJ

Mike Winkler

*PUBLIC LEGAL STATUS OF EMPLOYEE RELATIONS IN
COMPANIES - COMPARATIVE VIEW* 7

Милан Јечменић

*ПРАВНИ ОКВИР УРЕЂЕЊА СПОНЗОРСТВА У СРПСКОМ
ПРАВНОМ СИСТЕМУ* 19

Aleksandar Milanović, Haris Pešto

*KOMPARATIVNA ANALIZA PRAVNOG POLOŽAJA JAVNIH
BELEŽNIKA* 37

Ermin Kuka, Rade Tešić

*OSNIVANJE LOKALNIH SAMOUPRAVA KROZ PRIZMU
POLITIČKOG UTICAJA SA POSEBNIM OSVRTOM NA OPŠTINE
ANKARAN U SLOVENIJI I STANARI U BIH* 47

Ivana Arsić

FINANSIJSKO PRAVO IZMEĐU JAVNOG I PRIVATNOG PRAVA
..... 75

UPUTSTVO AUTORIMA ZA PRIPREMU RUKOPISA 87

*INSTRUCTIONS TO AUTHORS FOR MANUSCRIPT
PREPARATION* 91

SPISAK RECENZENATA 95

*Mike Winkler*¹

PUBLIC LEGAL STATUS OF EMPLOYEE RELATIONS IN COMPANIES - COMPARATIVE VIEW

UDK: 340.5:349.22

Originalan naučni rad
doi:10.59864/rpjs060101MW

Abstract

The working relationship of employees in companies is one of the key issues of modern labor and public law. Although the employment relationship is traditionally viewed as a private law relationship between an employee and an employer, modern legal systems are increasingly introducing public law elements into the field of work in order to protect employees, achieve social security and preserve the public interest.

The aim of the work is to analyze the public legal status of the employment relationship of employees in companies with special reference to comparative solutions in the Republic of Serbia, Germany, France, the United States of America and Italy. The paper analyzes the legal sources of labor law, the role of the state in the regulation of labor relations, the protection of employees' rights, inspection supervision and modern challenges of work flexibility.

¹Stabfurt, Germany, e-mail: mike.winkler1@gmail.com [ORCID
https://orcid.org/0000-0002-9096-9995](https://orcid.org/0000-0002-9096-9995)

Special attention is paid to the relationship between the employer's autonomy and public law protection of employees in the conditions of globalization and digitization of work.

Key words: employment relationship, public law, labor law, employee, company, comparative law.

Introduction

The employment relationship represents the basic form of inclusion of an individual in the process of work and economic life. In the classical liberal concept, the employment relationship was predominantly a private law relationship based on the autonomy of the will of the employer and the employee. However, the development of industrial society and the need to protect employees led to an increasing involvement of the state in regulating labor relations (Deakin & Morris, 2021).

Modern labor systems are characterized by numerous public law elements that include legal protection of employees, limitations on the autonomy of contractual parties, collective bargaining and inspection supervision. Through labor legislation, the state strives to ensure a balance between the economic interests of employers and the social security of employees (Constitution of the Republic of Serbia, International Labor Organization [ILO], 2024).

Globalization, the development of the digital economy and flexible forms of work further complicate the legal position of employees. In this context, a comparative

analysis of different legal systems enables a better understanding of contemporary tendencies in the field of public law labor regulation.

1. The concept and legal nature of the employment relationship

An employment relationship is a legal relationship between an employee and an employer in which the employee personally and continuously performs work for the employer for remuneration and under his supervision (Collins et al., 2019).

In the theory of law, there are two dominant approaches to the legal nature of the employment relationship:

1. private law concept;
2. public law concept.

The private law concept starts from the autonomy of the will of the contracting parties and views the employment relationship as a contractual relationship between equal subjects. In contrast, the public law concept emphasizes the unequal position of the employee and the need for state intervention to protect the social rights of employees (Deakin & Morris, 2021).

Modern labor law represents a combination of private law and public law elements (Ugrinov, Čóckalo, Bakator, 2025). Although the employment relationship is based on a contract, its content is largely determined by the

imperative norms of the state.

2. Public law elements of the employment relationship

The public legal status of the employment relationship is reflected through various mechanisms of state regulation and employee protection. The state prescribes minimum labor standards that include (Labor Law; ILO, 2024):

- minimum wage;
- working hours;
- the right to rest;
- protection at work;
- prohibition of discrimination;
- the right to organize a trade union.

These norms have an imperative character and the employer cannot exclude them with an employment contract (ILO, 2024).

Labor inspection represents one of the most important public law mechanisms for the protection of employees (Pantić, Milojević, Pantović, 2025). Labor inspectors control the legality of employers' work, working conditions and the application of regulations on employee protection (Labor Law; Law on Occupational Safety and Health).

In the Republic of Serbia, supervision is carried out by the Labor Inspectorate at the Ministry of Labour, Employment, Veterans and Social Affairs. Similar bodies exist in other European countries (Ječmenica, Stanišić,

2025).

Modern labor law has a pronounced social function. Through labor legislation, the state tries to prevent the exploitation of employees and ensure social security (International Labor Organization, 2024; OECD, 2024). This function is particularly evident in the following areas:

- protection of pregnant women and parents;
- prohibitions against illegal dismissal;
- protection of disabled persons;
- protection of young employees.

3. Comparative presentation of the public legal status of the employment relationship

Republic of Serbia

The legal framework of labor relations in the Republic of Serbia is based on the Labor Law, collective agreements and international conventions of the International Labor Organization.

The Serbian system is characterized by a pronounced role of the state in the protection of employees through (Labor Law; OECD, 2024a):

- legal regulation of minimum rights;
- safety and health control at work;
- protection against discrimination;
- judicial protection of employees.

At the same time, in recent years there has been a tendency to flexibilize labor relations through the increased

use of fixed-term contracts and other flexible forms of work (OECD, 2024a).

Federal Republic of Germany

The German labor system is based on the concept of the welfare state and the strong role of collective bargaining. Employees enjoy a high degree of legal protection, especially in the area of protection against dismissal and employee participation in company management (European Commission, 2024).

A special feature of the German system is the institute of works councils ("Betriebsrat"), which enables employees to actively participate in decision-making within the company.

The state has a significant regulatory role, but a large part of labor relations is governed by collective agreements between unions and employers.

French Republic

The French work model is characterized by strong state regulation and a high degree of public law protection of employees. The French Labor Code regulates in detail almost all aspects of the employment relationship (European Commission, 2024). The French state actively participates in:

- determination of working hours;
- protect employees from dismissal;
- regulation of collective negotiations;
- social dialogue.

The institute of labor courts, which resolve disputes between employees and employers, is particularly important.

United States of America

The American work system is traditionally more liberal compared to European models. The principle of "employment at will" dominates, according to which the employer can terminate the employment relationship without a special explanation, except in cases of discrimination or violation of the law (Stone & Arthurs, 2013).

However, the state through federal and state regulations provides a certain level of protection for employees, especially in the areas of:

- prohibitions of discrimination;
- minimum wages;
- safety at work;
- rights to union organizing.

The American model gives greater autonomy to the employer, but at the same time increases the risk of employee insecurity.

Italian Republic

The Italian labor system combines elements of the welfare state and a flexible labor market. Traditionally, there has been strong protection of employees against

dismissal, but reforms in recent years have increased the flexibility of employment (Eurofound, 2024).

The state retains an important role in:

- social protection of employees;
- control of working conditions;
- regulation of collective agreements;
- protect trade union rights.

The Italian model seeks to establish a balance between the economic needs of the market and the social security of employees.

4. Contemporary challenges of public law labor regulation

Digitization of work, remote work and the development of platform work have led to new challenges in the field of labor law. More and more employees work outside the traditional employment relationship, which makes it difficult to apply classic public law protection mechanisms (ILO, 2024; OECD, 2024b).

Special problems arise with:

- platform workers;
- freelancer;
- work through digital applications;
- international remote work.

Modern countries strive to find new models of legal protection that will respond to changes in the labor market

while preserving the basic social rights of employees.

Conclusion

The public legal status of the employment relationship of employees in companies is the result of the development of the modern welfare state and the need to protect employees as the economically weaker party in the employment relationship.

Comparative analysis shows that all modern legal systems contain a certain level of public law labor regulation, but they differ in the degree of state intervention and the flexibility of the labor market. European systems generally provide a higher degree of employee protection, while the American model gives greater autonomy to employers.

The Republic of Serbia follows European trends in the field of employee protection, but faces the challenges of flexible work and adaptation to modern forms of employment. The future development of labor law requires the establishment of a balance between the economic interests of the economy and the preservation of the social security of employees.

Literatura

1. Collins, H., Ewing, K. D., & McColgan, A. (2019). Labor Law (2nd ed.). Cambridge University Press.

2. Deakin, S., & Morris, G. (2021). *Labor Law* (7th ed.). Hart Publishing.
3. Eurofound. (2024). *Industrial Relations and Social Dialogue: Annual Review 2024*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
4. European Commission. (2024). *Employment and Social Developments in Europe 2024*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
5. International Labor Organization. (2024). *Ensuring Decent Work in the Platform Economy*. Geneva: ILO.
6. International Labor Organization. (2024). *World Employment and Social Outlook: Trends 2024*. Geneva: ILO.
7. Ječmenica, D., Stanišić, N., (2025). Percepcije zaposlenih o efikasnosti programa obuke u privatnom sektoru u Srbiji. *31(1)*, 113–120.
8. Organization for Economic Co-operation and Development. (2024a). *OECD Economic Surveys: Serbia 2024*. Paris: OECD Publishing.
9. Organization for Economic Co-operation and Development. (2024b). *Employment Outlook 2024*. Paris: OECD Publishing.
10. Pantić, N., Milojević, I., & Pantović, D. (2025). The significance of real GDP growth for the insurance development. *Oditor*, *11(2)*, 173-186. <https://doi.org/10.59864/Oditor82502NP>
11. Stone, K. V. W., & Arthurs, H. W. (2013). *Rethinking Workplace Regulation: Beyond the Standard Contract of Employment*. Russell Sage Foundation.

12. Ugrinov, S., Čoćkalo, D., & Bakator, M. (2025). Održive prakse upravljanja ljudskim resursima u pomorskim lancima snabdevanja. *Održivi razvoj*, 7(1), 7-30. <https://doi.org/10.5937/OdrRaz2501007U>
13. Constitution of the Republic of Serbia. ("Official Gazette of RS", no. 98/2006 and 115/2021).
14. Law on Occupational Safety and Health. ("Official Gazette of RS", No. 35/2023).
15. Labor Law. ("Official Gazette of the RS", no. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - decision of the US, 113/2017 and 95/2018 - authentic interpretation).

Mike Winkler

JAVNOPRAVNI STATUS RADNOG ODNOSA ZAPOSLENIH U PREDUZEĆIMA – KOMPARATIVNI PRIKAZ

Rezime

Radni odnos zaposlenih u preduzećima predstavlja jedno od ključnih pitanja savremenog radnog i javnog prava. Iako se radni odnos tradicionalno posmatra kao privatnopravni odnos između zaposlenog i poslodavca, savremeni pravni sistemi sve više uvode javnopravne elemente u oblast rada radi zaštite zaposlenih, ostvarivanja socijalne sigurnosti i očuvanja javnog interesa. Cilj rada jeste analiza javnopravnog statusa radnog odnosa zaposlenih u preduzećima sa posebnim osvrtom na komparativna

rešenja u Republici Srbiji, Nemačkoj, Francuskoj, Sjedinjenim Američkim Državama i Italiji. U radu se analiziraju pravni izvori radnog prava, uloga države u regulisanju radnih odnosa, zaštita prava zaposlenih, inspekcijski nadzor i savremeni izazovi fleksibilizacije rada. Posebna pažnja posvećena je odnosu između autonomije poslodavca i javnopravne zaštite zaposlenih u uslovima globalizacije i digitalizacije rada.

Ključne reči: radni odnos, javno pravo, radno pravo, zaposleni, preduzeće, komparativno pravo.

Datum prijema (Date received): 08.02.2026.

Datum prihvatanja (Date accepted): 19.03.2026.

Милан Јечменић²

ПРАВНИ ОКВИР УРЕЂЕЊА СПОНЗОРСТВА У СРПСКОМ ПРАВНОМ СИСТЕМУ

УДК: 347.440.64

Прегледни рад
doi:10.59864/rpjs060102MJ

Резиме

Предмет истраживања у овом раду су одредбе које су раштркане у разним законима, а које се непосредно, или посредно односе и примењују на спонзорство. Конкретно, ради се о Закону о глашавању, Закону о потврђивању европске конвенције о прекограничној телевизији, Закону о порезу на добит правних лица, Закону о порезу на доходак грађана и Закону о порезу на додату вредност. Аутор у компаративном анализом представља и појашњава релевантне норме.

Кључне речи: спонзорство, законска регулативе спонзорства, компаративна анализа.

Увод

Уговор о спонзорству, иако учестао и уобичајен у пракси, није регулисан нити Законом о облигационим односима, нити посебним законом, те се сходно томе

² Универзитет МБ, Теодора Драјзера 27, Београд, Србија, e-mail: milanjecmenic@yahoo.com, ORCID <https://orcid.org/0009-0003-6109-3490>

ради о тзв. неименованом уговору. Ипак, материја спонзорства уобичајено бива парцијално регулисана законима којима се уређује подручје које може бити предмет спонзорског интересовања. Јасно је онда, да се одредбе које се, било директно, било индиректно, односе на спонзорство, налазе раштркане у разним законима. У складу са начелом аутономије воље, уговарачи могу свој облигациони однос (у нашем случају уговор о спонзорству) да уреде по својој вољи, при чему је то могуће само уз поштовање граница постављених принудним прописима, јавним поретком и добрим обичајима.³ Дакле, уговарачи из уговора о спонзорству, приликом обликовања свог уговора мораће да узму у обзир и законе који се било директно, било индиректно тичу спонзорства и из којих могу произићи разна ограничења за уговораче. С обзиром да, као што смо рекли, ове одредбе су раштркане у разним законима, што уговарачима, поготову ако се ради о уговарачима који нису сами правници, јасно отежава ситуацију, аутор има за циљ у овом раду детаљан приказ одредби разних закона које се тичу спонзорства. Конкретно, аутор даје детаљан приказ одредби Закона о оглашавању⁴ и Закона о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији⁵ које

³ Закон о облигационим односима Републике Србије (300), Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89-одлука УСЈ и 57/89, Службени лист СРЈ, бр. 31/93 и Службени лист СЦГ, бр. 1/2003-Уставна повеља), чл. 10.

⁴ Закон о оглашавању, („Сл. гласник РС“, бр. 6/2016).

⁵ Закон о потврђивању европске конвенције о прекограничној

се непосредно тичу спонзорства, као и одредби пореских закона (конкретно, Закон о порезу на добит правних лица⁶, Закон о порезу на доходак грађана⁷, Закон о порезу на додату вредност⁸) које се примењују на спонзорство, као и додатна појашњења у вези примене ових одредби на спонзорство.

1. Одредбе Закона о оглашавању које се примењују на спонзорство

Законом о оглашавању регулисани су поједини аспекти спонзорства. Са становишта економских наука спонзорство и оглашавање нису истоветне делатности, премда обе спадају у видове маркетиншких активности. У складу са тим, и Закон о о оглашавању прави разлику између спонзорства и оглашавања тако што наводи да се овим законом уређују како

телевизији (“Сл. гласник РС-Међународни уговори”, бр. 42/2009), у даљем тексту Конвенција.

⁶ Закон о порезу на добит правних лица (“Сл. гласник РС”, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002-др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014-др. закон и 142/2014).

⁷ Закон о порезу на доходак грађана („Сл. гласник РС”, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002-др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006-испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011-одлука УС, 7/2012-усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012-одлука УС, 8/2013-усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013-испр. и 108/2013, 57/2014, 68/2014-др. закон).

⁸ Закон о порезу на додату вредност („Сл. гласник РС”, бр. 84/2004, 86/2004-испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 68/2014-др. закон, 142/2014).

оглашавање тако и спонзорство⁹, као и да се на спонзорство примењују општа правила о оглашавању.¹⁰ Према Закону о о оглашавању, оглашавање представља свако представљање без обзира на форму, које је повезано са обављањем професионалне или пословне делатности, а има за циљ подстицај продаје робе и услуга, продају непокретности, као и пренос права и обавеза¹¹, док спонзорство обухвата сваки облик финансијске или какве другачије подршке коју спонзор пружа другом лицу (правном или физичком) или пак његовим активностима ради промовисања сопственог имена, назива, жига, делатности или производа.¹²

Законом о оглашавању предвиђена су извесна ограничења у погледу тога ко може бити спонзор. Тако, ограничења су везана за произвођаче алкохолних пића, приређиваче игара на срећу, произвођаче дуванских производа, државне органе и организације и политичке организације¹³. Оглашивач алкохолних пића не сме да спонзорише медије, спортисте, спортска удружења, спортске манифестације, као и учеснике тих догађаја. Такође није допуштено спонзорство малолетних лица, нити њихових активности, као ни лица или активности чија се публика већином састоји од малолетних лица.

⁹ Закон о оглашавању, („Сл. гласник РС“, бр. 6/2016), чл. 1.

¹⁰ Закон о оглашавању, чл. 64, ст. 4.

¹¹ Закон о оглашавању, чл. 2, ст. 1.

¹² Закон о оглашавању, чл. 64, ст. 1.

¹³ Станојевић, П. З. (2025). Модерни уговори, трансфер имица и кауза - анализа уговора о спонзорству. Зборник радова Правног факултета, Нови Сад, 59(1), 351-376.
<https://doi.org/10.5937/zrpfns59-52863>

Ова забрана не важи за алокохолна пића са садржином алкохола испод 20%. Изузетак постоји и за спонзорство штампаних медија и догађаја које они организују, сем ако су намењени или усмерени ка малолетним лицима. Свако спонзорисање произвођача алкохолних пића мора да садржи упозорење о одговорној употребу алкохола.¹⁴

Организаторима игара на срећу није допуштено спонзорство малолетних лица, нити њихових активности, као ни лица или активности чија се публика већином састоји од малолетних лица.¹⁵ Медијске услуге и програмски садржаји не могу бити спонзорисани од стране државних органа, организација или политичких субјеката.¹⁶

Оглашивачима дуванских производа није дозвољено да спонзоришу медије, спортисте, спортска удружења, спортске манифестације, као и учеснике тих догађаја, нити малолетна лица, нити њихове активности, као ни лица или активности чија се публика већином састоји од малолетних лица. У случајевима када спонзорисање није забрањено, допуштена је употреба пословног имена и жига произвођача дуванских производа у просторијама које су намењене за учеснике и публику спонзорисаних манифестација. Међутим њихова употреба није допуштена нити на сцени, нити у сценографији културне манифестације, нити на други

¹⁴ Закон о оглашавању, чл. 67.

¹⁵ Закон о оглашавању, чл. 68.

¹⁶ Закон о оглашавању, чл. 65, ст. 6.

упадљив начин који би омогућио видљивост током тв преноса или снимања манифестације. Такође није допуштено њихово истицање у огласним порукама којима се промовише спонзорисани догађај. Исто правило се примрњује и на спонзорисање произвођача електронских цигарета.¹⁷

Закон о оглашавању предвиђа извесна правила којих се морају придржавати како спонзор, тако и спонзорисани. Спонзорство мора бити јасно означено. Спонзорисани програмски садржај мора бити јасно обележен као такав, истицањем имена, знака или другог обележја спонзора (нпр. Назива робе или услуге односно другог препознатљивог симбола), на почетку и на крају, а по потреби и током самог програма. Код дечјих и религијских програма означавање је допуштено само на почетку и на крају таквих програма. Спонзорство не сме путем имитирања другог спонзора, његових активности, или на било који други начин довести у заблуду адресата рекламне поруке у погледу идентитета спонзора или спонзорисаног, нити у погледу природе и делатности спонзора, особина њихових производа, њиховог утицаја и могућим здравственим ризицима. Када медијске услуге или програмске садржаје спонзорише правно или физичко лице чија делатност укључује производњу или продају медицинских средстава и пружање здравствених услуга, спонзорисана услуга или садржај могу

¹⁷ Закон о оглашавању, чл. 69.

промовисати име односно назив спонзора.¹⁸

Спонзор не сме да ограничава креативност спонзорисаног, као ни његово право да самостално управља спонзорисаном активношћу и да дефинише циљ и садржину спонзорисане активности. Спонзор не сме да утиче на садржину спонзорисаних аудио-визуелних медијских услуга или програмских садржаја, нити на распоред њиховог приказивања код телевизијског емитовања, на начин којим се утиче на одговорност и уређивачку независност пружаоца медијске услуге. Уговор закључен противно овом ништав је. Спонзорисане медијске услуге односно програми не смеју директно подстицати куповину или коришћење робе и услуга, посебно путем промотивног пућивања на њих. Спонзор не сме да спонзорством наруши интегритет уметничке, спортске или културне садржине спонзорисане активности, нити да угрози углед спонзорисаног. С друге стране, спонзорисани не сме спровођењем спонзорисане активности да мења назив, или име спонзора, његов робни, или услужни жиг, нити да на било који начин наруши његов углед, или имиџ.¹⁹

Законом о оглашавању је за обе уговорне стране предвиђена обавеза да се уздрже од поступака којима се може нашкодити угледу другог уговарача. Иначе, у пракси закључења уговора о спонзорству, често се уговара обавеза за спонзорисаног да се уздржи од свих

¹⁸ Закон о оглашавању, чл. 65.

¹⁹ Закон о оглашавању, чл. 66.

поступака који могу угрозити његов имиџ, чиме индиректно може бити угрожен и имиџ спонзора, а нарочито да се уздржи од поступака који директно угрожавају имиџ спонзора. Овакве клаузуле у пракси закључења уговора о спонзорству познате су као „клаузуле доброг понашања“.

2. Одредбе Закона о потврђивању европске конвенције о прекограничној телевизији које се примењују на спонзорство

Законом о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији потврђена је Европска конвенција о прекограничној телевизији коју је Савет Европе донео 1989. године. Овом Конвенцијом уређени су поједини аспекти спонзорства телевизијских програма. У смислу ове Конвенције спонзорство означава учешће физичког, или правног лица, које није укључено у активности емитовања, или у продукцију аудиовизуелних остварења, у директном, или индиректном финансирању програма у циљу промовисања имена, заштитног знака, имиџа или активности тога лица.²⁰

Када су програм, или серија спонзорисани у целини, или делимично, јасно ће бити означени као такви, одговарајућим напоменама на почетку и/или, крају тих програма. На садржај, или време преноса спонзорисаних програма ни под каквим околностима

²⁰ Конвенција, чл. 2.

не може утицати спонзор на такав начин да наруши одговорност и уредничку независност радиодифузне организације у погледу програма. Спонзорисани програми неће постицати продају, куповину, или изнајмљивање производа, или услуга спонзора, или неке треће стране, нарочито не емитовањем, у току програма, посебних промотивних порука које се односе на те производе и услуге.²¹

Програме не могу спонзорисати физичка, или правна лица чија је основна делатност производња, или продаја производа, или пружање услуга чији су оглашавање и теле-шопинг забрањени на основу чл. 15. Чланом 15 Закона о потврђивању Европске конвенције о прекограничној телевизији предвиђено је да нису дозвољени оглашавање и теле-шопинг дуванских производа. Оглашавање и теле-шопинг алкохолних пића свих врста дозвољено је у складу са следећим правилима: 1) неће бити упућени посебно малолетницима и нико у огласима или теле-шопингу ко се доводи у везу са алкохолним пићима не сме да делује као малолетник; 2) неће доводити у везу трошење алкохола са физичком способношћу или вођњом; 3) неће тврдити да алкохол има терапијска својства или да је стимуланс, седатив, или средство за решавање проблема; 4) неће охрабривати неумерено трошење алкохола, нити представљати апстиненцију и умереност у негативном светлу; 5) неће стављати непотребан нагласак на садржај алкохола у пићима.

²¹ Конвенција, чл. 17.

Неће бити дозвољено рекламирање лекова, или медицинских третмана који се у држави уговорници са чије се територије емитује програм могу прибавити само на лекарски рецепт. Рекламирање свих других лекова, или медицинских третмана ће бити јасно препознатљиво као такво, поштено, искрено и подложно провери и биће у складу са захтевима заштите појединца од штетних последица. Телешопинг за лекове и медицинске третмане се неће дозвољавати.²²

Предузећа чија делатност обухвата, *inter alia*, производњу, или продају лекова и медицинских третмана могу да спонзоришу програме промовисањем имена, заштитног знака, имица, или делатности предузећа, уз изузеће било каквих порука у погледу лекова, или нарочитих медицинских третмана који су доступни само уз лекарски рецепт у држави уговорници која врши емитовање. Неће се дозвољавати спонзорисање вести и програма о текућим догађајима.²³

3. Одредбе пореских закона које се примењују на спонзорство

Давања и примања које по основу уговора о спонзорству остварују спонзор и спонзорисани подлежу плаћању пореза. Порески третман спонзорства

²² Конвенција, чл. 15.

²³ Конвенција, чл. 18.

уређују Закон о порезу на добит правних лица, Закон о порезу на доходак грађана и Закон о порезу на додату вредност. Ипак, примена ових закона на спонзорство у пракси је створила извесне недоумице. Те недоумице су се тичале питања који и колики порез се плаћа на давања и примања које по основу уговора о спонзорству остварују спонзор и спонзорисани. Сходно томе, те недоумице су отклоњене на основу мишљења Министарства финансија и економије о чему ћемо говорити у наставку.

Према Закону о порезу на добит правних лица, као расход у пореском билансу обвезника признају се трошкови рекламе и пропаганде, и то у укупном износу до 10% од оствареног прихода.²⁴ Примена ове одредбе на спонзорство у пракси је створила извесне недоумице услед чега се јавила потреба за тумачењем од стране Министарства финансија и економије. Према мишљењу Министарства финансија и економије уговор о спонзорству представља савремени пословни уговор којим се регулишу узајамна права и обавезе спонзора и спонзорисаног, при чему спонзорисани преузима на себе обавезу да спонзору обезбеди рекламне или пропагандне контрауслуге. Расходи по основу спонзорства, када је прималац средстава обавезан да заузврат пружи одређену противуслугу (нпр. оглашавање, јавно представљање спонзора или сличне

²⁴ Закон о порезу на добит правних лица ("Сл. гласник РС", бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002-др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014-др. закон и 142/2014), чл. 15.

активности), сматрају се обликом индиректне промоције пословања пореског обвезника, односно трошковима пропаганде. У том случају на ове расходе се примењује чл. 15 Закона о порезу на добит правних лица. У овом случају и са пореског аспекта нужно је да спонзор и спонзорисани закључе уговор о спонзорству у којем се уређују сви битни елементи као што су предмет спонзорства, обим и начин спонзорисања, основ по коме се спонзорисање врши, рокови, међусобне обавезе, као и надлежност у случају спора и друга релевантна питања.²⁵

Такође, недоумице су се у пракси јавиле и око примене Закона о порезу на доходак грађана²⁶ на спонзорство. Ове недоумице отклонило је својим мишљењем Министарство финансија и економије. Према мишљењу Министарства финансија и економије за спонзора исплата спонзорисаном по основу уговора о спонзорству представља расход. Са друге стране, за спонзорисаног новчана исплата од стране спонзора представља приход. Према члану 85 став 1 Закона о порезу на доходак грађана таква исплата се третира као накнада трошкова и других расхода лицима која нису у радном односу код исплатиоца. У том смислу, а у

²⁵ Мишљење Министарства финансија и економије бр. 414-00-94/2003-04 од 24.06.2003., доступно на: www.propisionline.com.

²⁶ Закон о порезу на доходак грађана („Сл. гласник РС“, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002-др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006-испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011-одлука УС, 7/2012-усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012-одлука УС, 8/2013-усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013-испр. и 108/2013, 57/2014, 68/2014-др. закон).

складу са чланом 85 став 3 и чланом 86 истог закона, исплата физичком лицу по основу уговора о спонзорству сматра се другим приходом на који се плаћа порез по стопи од 20% на пореску основицу коју чини бруто приход умањен за нормиране трошкове у висини од 20%.²⁷

Према одредбама Закона о порезу на додату вредност, предмет опорезивања ПДВ је испорука добара и пружање услуга које порески обвезник врши у Републици Србији уз накнаду у оквиру обављања делатности, као и увоз добара у Републику Србију.²⁸ Такође, и примена ове одредбе на спонзорство у пракси је створила извесне недоумице услед чега се јавила потреба за тумачењем од стране Министарства финансија и економије. Према мишљењу Министарства финансија и економије када спонзор даје примаоцу спонзорства одређени новчани износ, а прималац спонзорства заузврат јавно и на уговорени начин истиче да је спонзорисан од стране спонзора и на други начин рекламира спонзора, ради се о промету услуга који прималац спонзорства врши спонзору, што је предмет опорезивања ПДВ. Обвезник пореза на додату вредност- прималац спонзорства- дужан је да на промет тих услуга обрачуна и плати ПДВ. Основицу за обрачун ПДВ представља цео износ накнаде коју

²⁷ Мишљење Министарства финансија и економије бр. 413-00-1315/2009-04 од 28.05.2009., доступно на: www.propisionline.com.

²⁸ Закон о порезу на додату вредност („Сл. гласник РС“, бр. 84/2004, 86/2004-испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 68/2014-др. закон, 142/2014), чл. 3.

прималац спонзорства као обвезник ПДВ прима или треба да прими за извршени промет. Када спонзор даје примаоцу спонзорства добра или услуге, а заузврат добија рекламирање или другу уговорену противуслугу, ради се о размени добара, односно услуга. У том случају обвезник ПДВ- спонзор- има обавезу да обрачуна и плати ПДВ на промет добара и услуга које врши при чему се као основица узима тржишна вредност услуга које му пружа прималац спонзорства, без урачунатог ПДВ. Са друге стране прималац спонзорства као обвезник ПДВ на промет услуга које врши спонзору обрачунава и плаћа ПДВ на основицу коју чини тржишна вредност добара или услуга које прима од спонзора, такође без укљученог ПДВ.²⁹

Закључак

Дакле, као што можемо видети, одредбе које се непосредно, или посредно односе на спонзорство, налазе се раштркане у разним законима који уређују разна подручја која могу бити предмет интересовања спонзора. С обзиром на то, да уговарачи приликом састављања уговора о спонзорству морају водити рачуна о поштовању ових одредби, њихова раштрканост у разним законима им ни у ком погледу не олакшава ситуацију. Зато се аутор одлучио да овим

²⁹ Мишљење Министарства финансија и економије бр. 413-00-1423/2008-04 од 7.7.2008., доступно на: www.propisionline.com.

радом пружи скроман допринос и будућим уговарачима уговора о спонзорству олакша посао излагањем свих релевантних одредби на једном месту, као и њихови појашњењем.

Литература

1. Закон о облигационим односима Републике Србије (ЗОО), Службени лист СФРЈ, бр. 29/78, 39/85, 45/89-одлука УСЈ и 57/89, Службени лист СРЈ, бр. 31/93 и Службени лист СЦГ, бр. 1/2003-Уставна повеља).
2. Станојевић, П. З. (2025). Модерни уговори, трансфер имица и кауза - анализа уговора о спонзорству. Зборник радова Правног факултета, Нови Сад, 59(1), 351-376. <https://doi.org/10.5937/zrpfns59-52863>
3. Закон о оглашавању, („Сл. гласник РС“, бр. 6/2016).
4. Закон о потврђивању европске конвенције о прекограничној телевизији (“Сл. гласник РС-Међународни уговори“, бр. 42/2009).
5. Закон о порезу на добит правних лица (“Сл. гласник РС“, бр. 25/2001, 80/2002, 80/2002-др. закон, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014-др. закон и 142/2014).
6. Закон о порезу на доходак грађана („Сл. гласник РС“, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002-др. закон,

- 135/2004, 62/2006, 65/2006-испр., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011-одлука УС, 7/2012- усклађени дин. изн., 93/2012, 114/2012- одлука УС, 8/2013-усклађени дин. изн., 47/2013, 48/2013-испр. и 108/2013, 57/2014, 68/2014-др. закон).
7. Закон о порезу на додату вредност („Сл. гласник РС“, бр. 84/2004, 86/2004-испр., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 68/2014-др. закон, 142/2014).
 8. Мишљење Министарства финансија и економије бр. 414-00-94/2003-04 од 24.06.2003.
 9. Мишљење Министарства финансија и економије бр. 413-00-1315/2009-04 од 28.05.2009.
 10. Мишљење Министарства финансија и економије бр. 413-00-1423/2008-04 од 7.7.2008.

Milan Ječmenić

LEGAL FRAMEWORK REGULATING SPONSORSHIP IN THE SERBIAN LEGAL SYSTEM

Abstract

The subject of research in this paper are provisions scattered in various laws, which directly or indirectly relate to and apply to sponsorship. Specifically, these are the Law on Voting, the Law on Ratification of the European Convention on Transfrontier Television, the Law on Corporate Income Tax, the Law on Personal Income Tax and the Law on Value Added Tax. The author presents and

clarifies the relevant norms through a comparative analysis.

Key words: sponsorship, legal regulations on sponsorship, comparative analysis.

Datum prijema (Date received): 18.12.2025.

Datum prihvatanja (Date accepted): 24.03.2026.

KOMPARATIVNA ANALIZA PRAVNOG POLOŽAJA JAVNIH BELEŽNIKA

UDK: 347.961

Pregledni rad
doi:10.59864/rpjs060103AM

Rezime

Institucija javnog beležništva predstavlja značajan segment savremenog pravnog sistema i pravne sigurnosti građana. Javni beležnici imaju važnu ulogu u prometu prava, zaštiti pravnog prometa i preventivnom delovanju u cilju sprečavanja sudskih sporova. Savremeni sistemi javnog beležništva razlikuju se u pogledu organizacije, nadležnosti i pravnog statusa beležnika, ali većina evropskih država prihvata model javnog beležništva zasnovan na kontinentalnoj pravnoj tradiciji. Cilj rada jeste analiza pravnog položaja javnih beležnika kroz komparativni prikaz rešenja u Republici Srbiji, Nemačkoj, Francuskoj, Italiji i Sjedinjenim Američkim Državama. Posebna pažnja posvećena je javnopravnoj funkciji beležništva, odnosu prema sudovima i advokaturi, kao i značaju beležničke službe za pravnu sigurnost i efikasnost pravosuđa.

³⁰ Alta pej group doo., Београд, Р. Србија, e-mail: aleksandar.milanovic.98@gmail.com, ORCID [0009-0009-4749-8073](https://orcid.org/0009-0009-4749-8073)

³¹ American University, Office of the High Representative in Bosnia and Herzegovina, for DynCorp International, Embassy of the United States in Sarajevo, email: harispesto@live.com, ORCID 0009-0008-7295-1768

Ključne reči: javni beležnik, notarijat, pravna sigurnost, javno pravo, komparativno pravo, pravosuđe.

Uvod

Javno beležništvo predstavlja jednu od najstarijih pravnih institucija u evropskom pravnom sistemu. Njegova osnovna funkcija jeste obezbeđivanje pravne sigurnosti kroz sastavljanje, potvrđivanje i čuvanje javnih isprava. Savremeni pravni sistemi javnog beležnika posmatraju kao nosioca javnih ovlašćenja koji obavlja poslove od javnog interesa (Council of the Notariats of the European Union [CNUE], 2023).

Razvoj tržišne ekonomije, povećanje broja pravnih poslova i potreba za rasterećenjem sudova doveli su do jačanja značaja javnog beležništva u savremenim državama (Arruñada, 2017, Henssler & Kilian, 2018). Posebno je izražena preventivna funkcija beležništva koja doprinosi smanjenju broja sudskih sporova i povećanju pravne sigurnosti građana (European Commission, 2024).

Iako većina evropskih država prihvata kontinentalni model notarijata, postoje značajne razlike u pogledu pravnog položaja, nadležnosti i organizacije javnih beležnika (Shavell, 2004). Upravo zbog toga komparativna analiza omogućava bolje razumevanje savremenih tendencija razvoja beležništva (Tomić, 2019).

1. Pojam i pravna priroda javnog beležništva

Javno beležništvo predstavlja javnu službu kojoj je povereno sastavljanje i potvrđivanje javnih isprava, kao i vršenje drugih poslova određenih zakonom (International Union of Notaries, 2022). Javni beležnik istovremeno poseduje:

- javnopravni karakter kao nosilac javnih ovlašćenja;
- elemente samostalne profesionalne delatnosti;
- preventivnu pravosudnu funkciju.

Specifičnost pravnog položaja javnog beležnika ogleda se u tome što on nije državni službenik u klasičnom smislu, ali obavlja poslove od javnog interesa pod nadzorom države (Van Erp, 2019, Głowacki (2020)).

2. Pravni položaj javnih beležnika u Republici Srbiji

Institucija javnog beležništva u Republici Srbiji uređena je Zakonom o javnom beležništvu. Javni beležnici imenovani su od strane ministra pravde i imaju status nosilaca javnih ovlašćenja. Njihove osnovne nadležnosti uključuju:

- sastavljanje javnobeležničkih isprava;
- solemnizaciju ugovora;
- overu potpisa i prepisa;
- vođenje ostavinskih postupaka;
- čuvanje isprava i depozita.

Uvođenjem javnog beležništva značajno je rasterećen rad

sudova, naročito u oblasti ostavinskih postupaka i prometa nepokretnosti (World Bank, 2023). Srpski model beležništva zasniva se na kontinentalnoj tradiciji i karakteriše ga:

- stroga zakonska regulacija;
- javnopravna odgovornost;
- obavezno članstvo u Javnobeležničkoj komori Srbije;
- kontrola rada od strane Ministarstva pravde (CNUE, 2023).

3. Komparativna analiza pravnog položaja javnih beležnika

Nemačka

Nemački sistem notarijata predstavlja jedan od najrazvijenijih modela kontinentalnog beležništva. Notari imaju status nezavisnih nosilaca javne službe i uživaju visok stepen profesionalne autonomije (European Notarial Network, 2024). U Nemačkoj postoje različiti modeli notarijata:

- samostalni notari;
- advokati-notari;
- državni notari u pojedinim pokrajinama.

Notari imaju važnu ulogu u (Henssler & Kilian, 2018, Arruñada, 2017):

- prometu nepokretnosti;
- privrednim ugovorima;
- naslednopravnim poslovima;

- osnivanju privrednih društava.

Nemački model karakteriše snažna preventivna funkcija notarijata i visok nivo pravne sigurnosti.

Francuska

Francuski notarijat predstavlja jedan od najstarijih sistema javnog beležništva u Evropi. Notari imaju status javnih službenika kojima država poverava vršenje javnih ovlašćenja (CNUE, 2023). Francuski notari:

- sastavljaju javne isprave;
- pružaju pravne savete;
- učestvuju u poreskim poslovima;
- vode evidenciju pravnih poslova.

Posebna karakteristika francuskog sistema jeste snažna povezanost notarijata i države. Broj notara i teritorijalna organizacija određuju se zakonom.

Francuski model naglašava preventivnu pravnu zaštitu i poverenje građana u javne isprave.

Italija

Italijanski notarijat ima dugu pravnu tradiciju i predstavlja važan deo pravosudnog sistema. Notari imaju status samostalnih profesionalaca sa javnim ovlašćenjima (International Union of Notaries, 2022). Njihove nadležnosti posebno su značajne u:

- prometu nepokretnosti;
- naslednom pravu;

- privrednim transakcijama;
- overi pravnih poslova.

Italijanski sistem karakteriše stroga stručna selekcija notara i visok stepen profesionalne odgovornosti.

Sjedinjene Američke Države

Američki sistem notarijata značajno se razlikuje od evropskog kontinentalnog modela. „Notary Public“ u Sjedinjenim Američkim Državama ima ograničena ovlašćenja i uglavnom vrši:

- potvrdu identiteta;
- overu potpisa;
- potvrdu autentičnosti dokumenata.

Američki notari nemaju široka pravna ovlašćenja karakteristična za evropske notare i uglavnom ne sastavljaju složene pravne akte (Closen & Dixon, 2019).

Pravni promet u SAD u većoj meri zasniva se na ulozi advokata i sudova, dok notarijat ima pomoćnu funkciju.

4. Odnos javnog beležništva i drugih pravosudnih profesija

Savremeni sistemi javnog beležništva imaju značajnu ulogu u rasterećenju sudova. Prenošem određenih vanparničnih postupaka na beležnike povećava se efikasnost pravosuđa i smanjuje broj sudskih predmeta (European Commission, 2024). Posebno je značajno:

- vođenje ostavinskih postupaka;
- sastavljanje izvršnih isprava;
- potvrđivanje ugovora.

Odnos između javnih beležnika i advokata često predstavlja predmet stručnih rasprava. Dok advokati zastupaju interese stranaka, javni beležnici imaju obavezu nepristrasnosti i zaštite zakonitosti pravnog posla.

U većini evropskih država beležništvo i advokatura funkcionišu kao komplementarne pravne profesije.

5. Savremeni izazovi javnog beležništva

Digitalizacija pravnog prometa i razvoj elektronskih usluga doveli su do promena u radu javnih beležnika. Savremeni izazovi uključuju:

- elektronsku overu dokumenata;
- digitalne registre (Milenković, 2023);
- elektronske potpise;
- međunarodne pravne transakcije;
- zaštitu podataka.

Evropske države intenzivno rade na modernizaciji notarijata uz očuvanje pravne sigurnosti i autentičnosti javnih isprava (UNCITRAL, 2021).

Zaključak

Komparativna analiza pokazuje da javno beležništvo ima značajnu ulogu u savremenim pravnim sistemima, posebno u kontinentalnoevropskim državama. Iako postoje razlike u organizaciji i nadležnostima, zajednička karakteristika većine sistema jeste preventivna funkcija beležništva i zaštita pravne sigurnosti.

Republika Srbija prihvatila je kontinentalni model notarijata koji doprinosi efikasnosti pravosuđa i sigurnosti pravnog prometa. Savremeni razvoj beležništva usmeren je ka digitalizaciji usluga, jačanju međunarodne saradnje i unapređenju profesionalnih standarda.

Budući razvoj javnog beležništva biće povezan sa tehnološkim promenama i potrebom usklađivanja nacionalnih pravnih sistema sa međunarodnim standardima pravne sigurnosti.

Literatura

1. Arruñada, B. (2017). *Institutional Foundations of the Market Economy: Notaries, Property, and Contracts*. Cambridge University Press.
2. Closten, M. L., & Dixon, R. M. (2019). Notaries Public: The Forgotten Profession. *DePaul Law Review*, 68(2), 487–520.
3. Council of the Notariats of the European Union. (2023). *The Role of Notaries in the European Legal Order*. Brussels: CNUE.

4. European Commission. (2024). *Justice Scoreboard 2024*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
5. European Notarial Network. (2024). *Comparative Study on Notarial Systems in Europe*. Brussels.
6. Głowacki, A. (2020). Notarial profession and legal certainty in civil law systems. *International Journal of the Legal Profession*, 27(3), 245–262.
7. Henssler, M., & Kilian, M. (2018). Notaries in Europe: Comparative legal perspectives. *European Review of Private Law*, 26(4), 623–645.
8. Milenković, N. (2023). Mogućnosti koriscenja aplikacija sa otvorenom licencom u razvoju programa. *ITB-informatika, tehnika, biznis*, 1(1), 33-48.
9. International Union of Notaries. (2022). *Notarial Profession and Preventive Justice*. Rome: UIN.
10. Tomić, M. (2019). Javno beležništvo u Republici Srbiji - odabrana pitanja. *Pravo i privreda*, 57(10-12), 134-145.
11. Shavell, S. (2004). *Foundations of Economic Analysis of Law*. Harvard University Press. (korisno za teorijski deo o preventivnoj funkciji notarijata)
12. UNCITRAL. (2021). *Model Law on Electronic Transferable Records*. United Nations.
13. Van Erp, S. (2019). Public functions of civil law notaries in modern legal systems. *Notarius International*, 24(1), 15–34.
14. World Bank. (2023). *Doing Business and Property Registration Systems in Europe*. Washington, DC: World Bank.

Aleksandar Milanović, Haris Pešto

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE LEGAL POSITION OF NOTARY PUBLIC

Abstract

The institution of public notary is an important segment of the modern legal system and the legal security of citizens. Notaries public have an important role in the circulation of rights, protection of legal circulation and preventive action in order to prevent court disputes. Modern public notary systems differ in terms of organization, jurisdiction and legal status of notaries, but most European countries accept a public notary model based on the continental legal tradition. The aim of the paper is to analyze the legal position of public notaries through a comparative presentation of solutions in the Republic of Serbia, Germany, France, Italy and the United States of America. Special attention is paid to the public legal function of the notary, the relationship with the courts and the legal profession, as well as the importance of the notary service for legal security and the efficiency of the judiciary.

Key words: notary public, notary, legal certainty, public law, comparative law, judiciary.

Datum prijema (Date received): 11.03.2026.

Datum prihvatanja (Date accepted): 22.04.2026.

Ermin Kuka³², Rade Tešić³³

OSNIVANJE LOKALNIH SAMOUPRAVA KROZ PRIZMU POLITIČKOG UTICAJA SA POSEBNIM OSVRTOM NA OPŠTINE ANKARAN U SLOVENIJI I STANARI U BIH

UDK: 352.071(497.4/.5)

Pregledni rad
doi:10.59864/rpjs060104EK

Rezime

Istraživanjem se analizira odnos između formalnih zakonskih okvira i neformalnih političkih procesa prilikom osnivanja novih jedinica lokalne samouprave. U procesu formiranja novih opština, čak i nakon provedene građanske inicijative i ispunjavanja svih zakonskih uslova, u praksi se, kao značajna prepreka, često javlja politički uticaj. Istovremeno, politička podrška u pojedinim slučajevima može djelovati kao snažan poticajni faktor, omogućavajući da se građanske inicijative za osnivanje novih opština ubrzano realizuju kroz pravni sistem. Cilj istraživanja jeste utvrditi da li i u kojoj mjeri politička podrška, odnosno njen izostanak, utiče na proces osnivanja novih opština. Poseban fokus stavlja se na pitanje da li je riječ o jednom od ključnih

³² Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu, R. Bosna I Hercegovina, e-mail: ermin.kuka@hotmail ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2960-3174>

³³ Ekonomski fakultet, Univerzitet PIM Banja Luka, R. Bosna I Hercegovina, e-mail: rade.tesic@fu.unsa.ba ORCID [0000-0001-8272-9804](https://orcid.org/0000-0001-8272-9804)

faktora koji određuju trajanje procesa realizacije građanske volje, kao i na to da li će ta volja uopšte biti ostvarena. Odgovori na navedena pitanja bit će ponuđeni kroz analizu dvije studije slučaja i to opštine Ankaran u Sloveniji i opštine Stanari u Bosni i Hercegovini. Pored navedene metode prikupljanja podataka, za potrebe istraživanja korištene su metode analize (sadržaja) dokumenata, kao i komparativna metoda.

Ključne riječi: Opštine, politički uticaj, građanske inicijative, lokalna samouprava, evropska povelja o lokalnoj samoupravi.

Uvod

Osnivanje novih jedinica lokalne samouprave rijetko je isključivo administrativni proces, što bi trebalo biti u praksi. Najčešće je to duboko političko pitanje koje reflektuje sukob interesa između lokalnih zajednica, centralne vlasti i ekonomskih centara moći.

Teoretski, lokalna samouprava je bila i ostala izraz nastojanja ljudi da samostalno upravljaju poslovnima svoje zajednice, odnosno ona je skup lokalnih organa koji se bave izvršavanjem lokalnih funkcija i nad kojim državni organi imaju manji ili veći uticaj.³⁴ Dok teorija zagovara decentralizaciju radi približavanja vlasti građanima, praksa u pojedinim slučajevima pokazuje kako politički uticaj može biti kočnica, ali i ključni katalizator ovih procesa.

³⁴ Kremenović O., Lokalna samouprava, Visoka škola Pimus, 2013. Banja Luka, 14.

Predmetno istraživanje kao težište ima komparativnu analizu procesa uspostavljanja jedinica lokalne samouprave u Ankaranu (Republika Slovenija) i Stanarima (Bosna i Hercegovina), sa posebnim naglaskom na ulogu i manifestacije političkog uticaja u tim procesima. Kroz studiju slučaja ova dva entiteta, istražuje se kako su specifični politički interesi, akteri i dinamike moći oblikovali institucionalne okvire i funkcionalne kapacitete novoosnovanih opština.

Oba slučaja karakteriše višedecenijska težnja lokalnog stanovništva za izdvajanjem iz sastava većih gradskih centara – Kopra, odnosno Doboja – ali su putevi do njihove finalne samostalnosti bili suštinski različiti.

Slučaj opštine Ankaran predstavlja jedinstven primjer u evropskoj praksi, gdje je zbog višegodišnjih političkih opstrukcija u Parlamentu Slovenije, konačnu odluku o osnivanju donio Ustavni sud Slovenije³⁵. S druge strane, obnavljanje opštine Stanari 2014. godine, nakon 55 godina od njenog ukidanja, ilustruje proces u kojem su se istorijske težnje naroda poklopile sa strateškim političkim i ekonomskim interesima republičkih vlasti, posebno u kontekstu kontrole nad značajnim energetske resursima, poput rudnika lignita i termoelektrane.³⁶

Kroz komparativni pristup, rad teži da objasni kako različiti pravni sistemi i politički konteksti oblikuju ishode lokalne samouprave, te kakve implikacije politički uticaj ima na

³⁵ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

³⁶ <https://www.opstinastanari.com/turizam/raniji-pokusaji-obnavljanja-opstine/>

demokratičnost i efikasnost novonastalih opština.

Cilj je rasvijetliti kako se, uprkos formalnoj decentralizaciji i jačanju autonomije, stvarna moć i razvoj politika na subnacionalnom nivou često prelamaju kroz prizmu političkih vještina i vidljivosti aktera, a ne isključivo kroz institucionalne ovlasti.³⁷ Bez obzira što je riječ o državama potpisnicama Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, politički uticaj često preuzima primat nad proklamovanim ciljevima autonomije i efikasnosti u pružanju javnih usluga građanima.³⁸

Lokalna samouprava predstavlja jedan od osnovnih stubova demokratskog uređenja i vladavine prava, omogućavajući građanima da neposredno učestvuju u upravljanju javnim poslovima od lokalnog značaja.³⁹ Iako međunarodni dokumenti, poput Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, zagovaraju princip supsidijarnosti i decentralizacije, procesi osnivanja novih opština u praksi su često opterećeni kompleksnim političkim uticajima i suprotstavljenim interesima različitih nivoa vlasti. Formiranje nove jedinice lokalne samouprave rijetko je, dakle, samo administrativni čin i najčešće predstavlja rezultat borbe između lokalnih težnji za autonomijom i

³⁷ Connel et al., How can subnational governments develop and deliver distinctive policy agendas?, *International Review of Administrative Sciences* 87, 2021, 598-614

³⁸ Kovač, P.. Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 12, 615-639. <https://doi.org/10.4335/12.3.615-639.2014>

³⁹ Sadiković, E.. LOKALNA SAMOUPRAVA – teorijski aspekti. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2010., 1.

nastojanja centralnih ili regionalnih centara moći da zadrže kontrolu nad teritorijom i resursima.

1. Definicija i značaj lokalne samouprave

Lokalna samouprava predstavlja temelj demokratskog upravljanja, omogućavajući približavanje vlasti građanima i efikasnije zadovoljavanje njihovih potreba kroz decentralizaciju moći i odgovornosti.⁴⁰ Ona obuhvata niz institucija i procesa koji omogućavaju lokalnom stanovništvu da samostalno rješava pitanja od lokalnog značaja. Tako se jača participacija građana i osigurava relevantnost javnih politika. Ovaj koncept podrazumijeva delegiranje specifičnih ovlasti s centralnog nivoa vlasti na subnacionalne jedinice, omogućavajući lokalnim zajednicama da preuzmu odgovornost za upravljanje svojim resursima i donose odluke koje direktno utiču na kvalitet života svojih stanovnika.

U tom kontekstu, lokalna samouprava se ne percipira samo kao administrativni mehanizam, već i kao ključni element demokratskog poretka koji podstiče lokalnu odgovornost i razvija kapacitete za rješavanje specifičnih društvenih izazova unutar definisanog geografskog prostora. Uprkos proklamovanim principima decentralizacije, politički uticaj često dominira nad opštim interesom.⁴¹ Ovo ukazuje na to da zakonodavni okviri nisu uvijek rezultat dublje analize

⁴⁰ Kokaj, A. i Sinani, S., *Decentralizacija kao ključni faktor u unapređenju lokalne samouprave*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2023., 12.

⁴¹ Milenković, D. *Lokalna samouprava: odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2012. 28.

nedostataka postojećih propisa, već su često ishod međupartijskih dogovora koji narušavaju princip depolitizacije.

Suština lokalne samouprave leži u stvaranju novog socijalnog i političkog prostora prilagođenog savremenim prilikama i potrebama, gdje ona ima značajnu ulogu u demokratskom i socijalnom razvoju.⁴² U tom smislu, lokalna samouprava se teorijski definiše kao oblik decentralizacije vlasti, gdje se politička i pravna teorija bave različitim značenjima ovog pojma, no u užem smislu podrazumijeva odnos između centralnih i nižih organa vlasti unutar političkog sistema države. Međutim, ključno je naglasiti da je prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, pravo i sposobnost lokalnih vlasti da regulišu i upravljaju značajnim dijelom javnih poslova unutar zakonskih okvira, na vlastitu odgovornost i u interesu lokalnog stanovništva, definisano kao primarni aspekt lokalne samouprave.

2. Politički uticaj na procese osnivanja lokalne samouprave

Politički uticaj može se manifestovati kroz direktno političko lobiranje, donošenje specifičnih zakonskih rješenja koja pogoduju određenim političkim akterima ili interesnim grupama, te kroz alokaciju resursa koja

⁴² Pejanović, M. i Sadiković, E. *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD Šahinpašić (2010) 17.

reflektuje političke prioritete umjesto objektivnih potreba lokalne zajednice. Ovakva praksa narušava principe supsidijarnosti i autonomije, koji su temeljni za efikasno funkcionisanje lokalne samouprave prema Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Povelja, između ostalog, naglašava da lokalne vlasti predstavljaju jedan od osnovnih temelja demokratskog režima te da postojanje lokalne vlasti sa stvarnim odgovornostima osigurava upravu koja je efikasna i bliska građanima. Takođe, princip supsidijarnosti podrazumijeva da javne poslove prvenstveno treba obavljati na najnižem mogućem nivou vlasti, najbližem građanima, osim u slučajevima kada je efikasnije da ih obavlja viši nivo vlasti.

Ipak, ono što se često dešava u praksi je da su potrebe lokalnog stanovništva u drugom planu u odnosu na političke ciljeve. Stoga se, uprkos načelu supsidijarnosti koje preferira djelovanje vlasti najbliže građanima, politička decentralizacija često zloupotrebljava za partikularne interese, umjesto za jačanje uloge građana u vođenju javnih poslova. Ovo dovodi do situacija gdje je implementacija Evropske povelje o lokalnoj samoupravi kompromitovana, posebno u kontekstu ustavnih garancija, samoupravnog djelokruga i finansijske autonomije jedinica lokalne samouprave. To znači da se u procesima osnivanja i funkcionisanja lokalne samouprave često zanemaruje prioritarna pozicija nižih nivoa vlasti u obavljanju javnih poslova, što je ključno načelo utvrđeno Poveljom.

3. Formiranje nove opštine - slučaj Ankaran

Ankaran je dugo bio dio Gradske opštine Kopar, najznačajnijeg lučkog centra Slovenije. Sukob je proizašao iz težnje lokalnog stanovništva da zadrži dio prihoda od lučkih djelatnosti i turizma za sopstveni razvoj, dok je Kopar nastojao da očuva teritorijalni i ekonomski integritet. Ankaran, kao relativno novija opština u Sloveniji, predstavlja zanimljiv primjer formiranja lokalne samouprave u kontekstu posttranzicijskih država, gdje se prepliću uticaji centralne vlasti i lokalnih inicijativa. Neki autori čak navode smjele tvrdnje da se sve takve države "još uvijek na neki način nalaze u periodu tranzicije, bile one članice Evropske unije ili ne. Sam njihov ulazak u Evropsku uniju, nije automatski značio završetak tranzicije, već upravo suprotno, u nekim zemljama je tek tada počela istinska društvena tranzicija."⁴³

Formiranje Ankarana kao samostalne opštine bilo je obilježeno kompleksnim administrativnim procedurama i političkim diskusijama, što je rezultovalo specifičnim modelom koji odražava i težnje za lokalnom autonomijom i nužnost usklađivanja s državnim okvirom. U tom smislu, prenos nadležnosti na lokalni nivo, zajedno s funkcijom donošenja odluka, predstavljao je pozitivnu promjenu u Sloveniji, gdje se lokalne vlasti često pokazuju prilagodljivijima i učinkovitijima u rješavanju problema

⁴³ Žunić S. Evropska politika lokalne samouprave i Bosna i Hercegovina, Atlantik, Sarajevo 2013. 13.

građana.⁴⁴

Analiza Ankarana stoga omogućava dublji uvid u izazove i mogućnosti implementacije principa supsidijarnosti i teritorijalne decentralizacije u praksi. Međutim, iako se supsidijarnost naglašava kao princip prema kojem javne poslove prvenstveno trebaju obavljati vlasti najbliže građanima, u praksi se često javljaju devijacije koje sprječavaju potpunu funkcionalnu autonomiju lokalnih jedinica. Specifičnost slovenskog modela, uprkos nastojanjima za racionalizacijom i demokratizacijom javne uprave, pokazuje da je reorganizacija lokalne administracije često opterećena problemima dvoslojnog javnog upravljanja i ekonomske neefikasnosti. Tako je u slučaju Ankarana Ustavni sud Slovenije morao intervenirati kako bi osigurao poštovanje ustavnog načela jednakosti pred zakonom, budući da Parlament nije izglasao osnivanje nove opštine uprkos pozitivnom ishodu referendumu.⁴⁵ Ova odluka Ustavnog suda naglasila je važnost osiguravanja pravne sigurnosti i sprječavanja arbitrarne legislative koja bi mogla narušiti proces teritorijalne decentralizacije i političke decentralizacije. Ključni politički akter koji se protivio osnivanju bio je tadašnji gradonačelnik Kopra, čiji je uticaj u slovenačkom Parlamentu bio dovoljan da zaustavi zakonodavni proces čak i nakon uspješnog

⁴⁴ Kovač, P. (2014). *Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia)*. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 12(3), 615-639.

⁴⁵ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

referenduma građana Ankarana.⁴⁶ Parlament je godinama odbijao da formalizuje volju građana, što je dovelo do “ustavne blokade”.⁴⁷

Navedena odluka Ustavnog suda naglasila je važnost osiguravanja pravne sigurnosti i sprječavanja arbitrarne legislative koja bi mogla narušiti proces teritorijalne decentralizacije i političke decentralizacije.

4. Istorijski kontekst i društveno-politička situacija

Konkretno, Ustavni sud je direktno uspostavio opštinu Ankaran, naglašavajući da se prilikom osnivanja jedinica lokalne samouprave mora uzeti u obzir volja naroda izražena na referendumu, bez obzira na administrativni kapacitet ili prethodne odluke Parlamenta.⁴⁸ Ovakav presedan, iako je izazvao kontroverze u vezi s nadležnostima Ustavnog suda u zakonodavnom procesu, osigurao je osnivanje opštine Ankaran u skladu s ranije utvrđenim kriterijima za osnivanje opština, čime je potvrđen značaj referenduma kao izraza lokalne samoodređenosti.⁴⁹ Protivljenje odluci Ustavnog suda,

⁴⁶ Bačlija Brajnik, I. i Lavtar, R. Factors contributing to municipal splits in Slovenia. Poznań: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza 2020. 58.

⁴⁷ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

⁴⁸ Kovač, P.. Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 12, 615-639. <https://doi.org/10.4335/12.3.615-639.2014>

⁴⁹ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno

uprkos njegovom pozivanju na ustavna načela, dovelo je do značajne rasprave o granicama sudske vlasti i njenom zadiranjima u zakonodavne prerogative. U ovom kontekstu, Ustavni sud je izuzetno postupio, preuzimajući ulogu korektivnog mehanizma kada je zakonodavna vlast, u ovom slučaju Parlament, propustila da postupi u skladu sa već utvrđenim kriterijumima i voljom građana.⁵⁰ Intervencija Ustavnog suda, iako inovativna i van uobičajenog okvira sudske prakse, osigurala je dosljednu primjenu ranijih kriterija za osnivanje opština, te je smatrana neophodnom za zaštitu prava stanovnika na lokalnu samoupravu.⁵¹

5. Proces osnivanja opštine Ankaran

Odluka Ustavnog suda, kojom je formirana nova opština Ankaran, bila je izrazito inovativna i naišla je na oštre reakcije u javnosti zbog zalaženja u funkcije Parlamenta kao zakonodavca.⁵² Naime, Ustavni sud je prihvatio zahtjev za pokretanje postupka ocjene ustavnosti Zakona o uspostavljanju opština, te je odlučio o meritumu slučaja. Sud je presudio da je Nacionalna skupština postupala arbitrarno neosnivanjem opštine Ankaran, čime je prekršila

upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 8.

⁵⁰ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

⁵¹ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 10.

⁵² Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

načela vladavine prava.⁵³ Ova odluka je dodatno osnažena odbacivanjem prigovora da predložena Opština Ankaran ne ispunjava ustavne i zakonske uslove, budući da su sva pitanja već bila razriješena u postupku koji je prethodio raspisivanju referenduma. Takva konstatacija podupire tezu o ustavnosudskoj intervenciji kao nužnom korektivnom mehanizmu u zaštiti načela lokalne samouprave, uprkos potencijalnom preklapanju s nadležnostima zakonodavnog tijela.⁵⁴ Ustavni sud je, shodno tome, naložio uspostavu opštine Ankaran s odgođenim operativnim djelovanjem njezinih tijela, čime je omogućeno administrativno-tehničko usklađivanje s postojećim propisima. Ovo je bio presedan, s obzirom na to da je Ustavni sud odlukom, broj U-I-114/11-12, direktno uspostavio opštinu, što je neuobičajeno za sudsku praksu. Presudom je naglašeno da se time ne odstupa od prethodnih zakonodavnih odluka o lokalnoj samoupravi.⁵⁵

6. Identifikacija političkih aktera i njihovog uticaja

U kontekstu slovenačke pravne prakse, Ustavni sud je, suočen sa opstrukcijama zakonodavca, preuzeo ulogu

⁵³ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 4.

⁵⁴ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 11.

⁵⁵ Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011). 6.

aktivnog aktera u zaštiti ustavnih prava na lokalnu samoupravu. Time je potvrdio svoju poziciju vrhovnog tumača Ustava. Ova aktivistička uloga Ustavnog suda, iako nužna za zaštitu ustavnih vrijednosti i principa, potaknula je diskusiju o granicama sudske intervencionizma i potencijalnom zalaženju u područje političkog odlučivanja. Takva interakcija između sudske i zakonodavne vlasti, u kojoj sud preuzima ulogu „negativnog zakonodavca“, a u određenim situacijama i „pozitivnog zakonodavca“, predstavlja odstupanje od klasičnog Kelsenovog shvatanja ustavnog suda⁵⁶. Ova situacija ističe ključnu ulogu Ustavnog suda u osiguravanju ustavnosti procesa osnivanja jedinica lokalne samouprave, pri čemu sud djeluje kao arbitar između zakonodavne vlasti i lokalnih težnji za samoodređenjem, čak i kada to podrazumijeva donošenje presedanskih odluka.

Aktivnost Ustavnog suda, premda netipična, demonstrira njegovu ulogu u zaštiti ustavnih prava i osiguravanju vladavine prava u kontekstu procesa decentralizacije. Posebno je značajno da je Ustavni sud Slovenije preuzeo ulogu korektivnog tijela u situacijama kada zakonodavac nije poštovao vlastite odluke, produbljujući ustavnu krizu.⁵⁷ Time je efektivno zaštitio ustavno pravo na lokalnu samoupravu, što uključuje pravo na izbore, kao i pravo građana Ankarana na lokalnu samoupravu. Međutim,

⁵⁶ Ribičič, Ciril. 2010. "The Constitutional Court of Slovenia: Between Negative and Positive Activism." *Revus* 12: 109-123.

⁵⁷ Abramovič, M., i M. Šipec. 2011. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankarana*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Pravna praksa, 8.

ovakvo aktivno uplitanje Ustavnog suda u procese koji tradicionalno spadaju u nadležnost Parlamenta izazvalo je značajne rasprave o ravnoteži moći između grana vlasti i tumačenju ustavnih ovlasti.⁵⁸ Ovaj slučaj je jedinstven u evropskim okvirima jer je Ustavni sud Slovenije preuzeo ulogu zakonodavca. Odlukom, broj U-I-114/11, sud je direktno osnovao opštinu Ankaran, navodeći da je Parlament arbitražno narušio ustavna prava građana.⁵⁹ Opština je postala funkcionalna 2014. godine, sa obavezom zaštite italijanske nacionalne manjine koja ima garantovano mjesto u opštinskom vijeću.⁶⁰

Odlukom su zaustavljeni i svi postupci koji su se odnosili na Centar za strance koji se nalazio na tom području. Riječ je o objektima Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Slovenije na poluostrvu Debeli rtič koje je država koristila kao mjesto za smještaj migranata u postupku deportacije i kao odmaralište za policiju. Stanovnici su smatrali da ovakva namjena (posebno "zatvorski" tip centra) narušava turistički potencijal i ekološku vrijednost područja i snažno su se borili za izmještanje istog.⁶¹

⁵⁸ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

⁵⁹ Venice Commission. 2012. *The Constitutional Court of Slovenia and the Principle of the Rule of Law*. Strasbourg: Council of Europe, 27 June 2012, 16.

⁶⁰ Government of the Republic of Slovenia. 2017. *Fourth Report Submitted by Slovenia Pursuant to Article 25, Paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Ljubljana: Council of Europe.

⁶¹ Ribičič, C.. Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.

7. Formiranje nove opštine - slučaj Stanari

Stanari su bili opština sve do 1959. godine, kada su izgubili taj status, da bi ga ponovno stekli tek 2014. godine.⁶² Od ukidanja stanarske lokalne samouprave i njenog pripajanja opštini Doboj, stanovništvo je podnosilo brojne inicijative za obnovu opštinskog statusa. Prvu inicijativu podijeli su već 1965. godine, prepoznajući važnost samostalnosti u rješavanju vitalnih životnih problema. Međutim, zbog nedovoljnog razumijevanja tadašnjih okolnosti i političkih opstrukcija, inicijativa za obnavljanje opštine Stanari nije realizovana ni u nekoliko narednih pokušaja, što je rezultovalo zamrzavanjem inicijative 1991. godine, kako se ne bi doveli u pitanje širi nacionalni interesi. Naime, inicijativni odbor je cijenio da bi odvajanjem Stanara u tom momentu – pred početak ratnih sukoba, narušilo aktuelni nacionalni paritet na štetu srpskog naroda.

Ipak, težnja za samostalnošću ostala je prisutna, a geopolitičke promjene nakon 1995. godine i uspostava entitetskih struktura, definisanih Dejtonskim mirovnim sporazumom, stvorile su novi kontekst za ponovno pokretanje inicijative. Ova nova politička realnost, uključujući i svijest građana o pripadnosti jedinici lokalne samouprave kao osnovi za daljnji razvoj državnosti Bosne i Hercegovine i njene integracije u Evropsku uniju, otvorila je mogućnosti za redefinisane teritorijalne organizacije, uključujući i pokušaje izdvajanja iz postojećih, često

⁶² <https://www.opstinastanari.com/turizam/raniji-pokusaji-obnavljanja-opstine/>

prevelikih, opština⁶³. Tako je Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srpske, utvrđen 1999. godine, predvidio mogućnost izdvajanja Stanara iz sastava opštine Doboj, čime je formalno otvoren put za buduće političke inicijative na lokalnom nivou. Uprkos tome, put do konačnog osnivanja opštine Stanari 2014. godine bio je kompleksan i obilježen borbom za pravnu i finansijsku autonomiju, posebno u kontekstu visokog stepena centralizacije vlasti na entitetskom nivou u Republici Srpskoj.

8. Identifikacija političkih aktera i njihovog uticaja

Mreže interesa entitetskih vlasti i vladajuće političke partije, te ključnih političkih figura vjerovatno su igrali ključnu ulogu u političkim kalkulacijama oko osnivanja opštine Stanari. Ovakav strateški potez ukazuje na kompleksnu dinamiku između entitetskih i lokalnih političkih aktera, gdje se administrativne reforme koriste kao sredstvo za rekonfiguraciju političke moći na terenu, odražavajući pritom centralizovani sistem javnog odlučivanja karakterističan za Republiku Srpsku. Evidentno je da je entitetskim vlastima, koje je predvodio Savez nezavisnih socijaldemokrata smetala činjenica da konstantno gube izbore u opštini Doboj. Ovdje nije riječ samo o odličnim rezultatima koje je opoziciona Srpska demokratska stranka pravila na lokalnim izborima, već i

⁶³ Mirko Pejanović i Elmir Sadiković, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: TKD Šahinpašić, 2010), 147.

činjenica da je u tom period gotovo nadpolovičan broj glasača sa područja opštine Doboj davao podršku opoziciji na entitetskim, odnosno opštim izborima.

Kroz politički manevar uspostave nove opštinske administracije, koja je uglavnom odražavala partijsku strukturu vladajuće stranke na entitetskom nivou, ostvarene su dugoročne implikacije na distribuciju resursa i razvojne prioritete unutar novoformirane jedinice lokalne samouprave.

Istovremeno, opština Doboj, koja je u to vrijeme bila bastion opozicione Srpske demokratske stranke, oslabila je svoje godišnje prihode za iznos koncesionih naknada, ali i poreza, koji nisu zanemarivi, obzirom da je pored rudnika lignita u Stanarima otvorena i moderna termoelektrana. Takvo preusmjeravanje resursa i slabljenje finansijske osnove jedne opštine u korist druge, demonstrira kako političke odluke o teritorijalnoj reorganizaciji mogu direktno uticati na ekonomsku održivost i razvoj jedinica lokalne samouprave.⁶⁴ Osim toga, osnivanje opštine Stanari, sa značajnim ekonomskim resursima poput rudnika lignita i termoelektrane, predstavljalo je i strateški potez za centralnu vlast u kontekstu kontrole nad energetske sektorom i njegovim prihodima. Ovakav pristup, u kojem entitetska vlast putem administrativne reorganizacije zadržava kontrolu nad ključnim privrednim resursima, odražava visok stepen centralizacije u Republici Srpskoj i

⁶⁴ Kovač, P., Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 12, 615-639. <https://doi.org/10.4335/12.3.615-639.2014>

ograničava punu autonomiju lokalnih samouprava.⁶⁵

Epilog je prelazak kompletnog dobojskog odbora najveće opozicione partije u Republici Srpskoj u redove vladajućeg Saveza nezavisnih socijaldemokrata i gotovo potpuni nestanak opozicionog djelovanja na prostoru Doboja.

Kako bi mogla ekonomski funkcionisati, novoformirana opština Stanari oslobođena je svih materijalnih tereta iz prethodnog perioda. Potpisivanjem Sporazuma, kome su "kumovale" entitetske vlasti, 2020. godine Doboje je pristao da sva njegova imovina na području Stanara pređe u vlasništvo ove opštine. Doboje se, istovremeno, obavezao i da nastavi izmirivati kreditne obaveze u iznosu od 2,9 miliona konvertibilnih maraka, za radove koji su realizirani na području Stanara, dok su bili u sastavu opštine Doboje. Istovremeno, entitetske vlasti obećale su Doboju finansijsku podršku.⁶⁶

9. Komparativna analiza Ankarana i Stanara

Uporedba slučaja Ankarana u Sloveniji i Stanara u Republici Srpskoj pruža jedinstvenu perspektivu za razumijevanje razlika u procesima osnivanja lokalnih samouprava, posebno u kontekstu uticaja nacionalne, odnosno entitetske politike na lokalne inicijative. Dok je u Ankaranu naglasak bio na demokratskim procesima i volji građana za samostalnom upravom, u Stanarima su značajnu ulogu

⁶⁵ M. Pejanović i E. Sadiković, *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: TKD Šahinpašić, 2010), 146-148.

⁶⁶ <https://doboje.gov.ba/sporazum-doboje-stanari/> pristupljeno 26.04.2026.

odigrali interesi entitetskih političkih aktera i kontrola nad značajnim ekonomskim resursima. Nadalje, dok je u Sloveniji, kao članici Evropske unije i potpisnici Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, politički uticaj imao negativne konotacije i praktično opstruisao formiranje opštine Ankaran, dotle je u Republici Srpskoj politički uticaj bio presudan faktor za brzo uspostavljanje opštine Stanari, motivisan strateškim interesima vladajuće partije i centralizovanom kontrolom nad resursima. Ova dihotomija naglašava kako se principi decentralizacije i lokalne autonomije, iako nominalno prihvaćeni, u praksi različito interpretiraju i primjenjuju u zavisnosti od specifičnog političkog konteksta i dominantnih interesa.⁶⁷

Shodno navedenom, iako su oba slučaja obuhvaćena širim diskursom decentralizacije, njihove specifične geneze otkrivaju suštinske razlike u operativnoj implementaciji koncepta vertikalne separacije moći i samoupravljanja. Ovo dovodi do zaključka da politička decentralizacija, koja podrazumijeva povjeravanje javnih poslova nižim jedinicama u njihov vlastiti djelokrug, može biti podložna manipulaciji ukoliko centralna vlast teži jačanju svog uticaja.

10. Razlike u političkom uticaju i njegovim manifestacijama

Dok u idealnom scenariju decentralizacija teži osnaživanju

⁶⁷ Daria Dubajić, "Lokalna samouprava u Sloveniji," *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10, br. 2 (2010): 480-482.

lokalnih jedinica da autonomno donose odluke i obavljaju poslove iz vlastite nadležnosti, iskustva opština Ankarana i Stanara demonstriraju kako se ova teorijska postavka može značajno razlikovati u praksi. Naime, decentralizacija podrazumijeva da su politički predstavnici nižih nivoa vlasti neposredno izabrani od strane građana, te da centralni organi vlasti kontrolišu isključivo zakonitost i ustavnost akata, bez prava na njihovo mijenjanje ili poništavanje ukoliko nisu suprotni zakonu. Međutim, u stvarnosti, politički uticaj se često manifestuje kroz različite oblike, od direktnog pritiska do suptilnog usmjeravanja odluka, posebno kada su u pitanju ekonomski ili strateški interesi centralne vlasti. U tom smislu, princip supsidijarnosti, iako temeljni postulat decentralizacije koji preferira niže instance vlasti u vršenju javnih poslova, često biva zanemaren u praksi, što rezultuje dominacijom centralizovanog upravljanja.

Dok je u Sloveniji postojao jak politički uticaj gradske opštine Kopar, koja bi izgubila značajan dio koncesionih prihoda formiranjem opštine Ankarana, što je najvjerojatnije i bio razlog za političku opstrukciju formiranja ove lokalne samouprave, u Republici Srpskoj je centralna vlast imala izrazit interes da oslabi finansijsku poziciju tadašnje opštine Doboj u kojoj je vladala opoziciona Srpska demokratska stranka i istovremeno preuzme vlast na dijelu teritorije te opštine u novoformiranoj opštini Stanari. Ova kontrastna situacija jasno ilustruje kako politički interesi, bilo da su usmjereni na očuvanje postojećeg *statusa quo* ili na redefinisanje

teritorijalne organizacije, mogu fundamentalno oblikovati procese decentralizacije i uticati na stvarnu primjenu načela supsidijarnosti.

Stoga, iako je supsidijarnost načelo koje prednost daje nižim instancama vlasti u vršenju javnih poslova, njegova implementacija je često kompromitirana geopolitičkim ili ekonomskim interesima širih političkih entiteta. Takođe, važno je napomenuti da su u oba slučaja lokalne jedinice, prema opštoj klauzuli, obavljale isti spektar lokalnih poslova u skladu s načelom supsidijarnosti, definisanim u članu 4/3 Povelje⁶⁸. Ova distinkcija naglašava da iako je supsidijarnost fundamentalni princip Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i politički postulat Evropske unije, stepen njene primjene znatno varira ovisno o političkim uticajima centralne vlasti u toj zemlji.

U Sloveniji je, uprkos ratifikaciji Povelje i ugradnji načela supsidijarnosti u zakonski okvir, politički uticaj rezultirao opstrukcijama u formiranju opštine Ankaran, što je u suprotnosti s idealima decentralizacije. U Republici Srpskoj je istovremeno primjenjen "munjevitom" brzinom, ali ne samo zbog poštovanja odredbi Povelje, već primarno zbog širih političkih interesa centralne vlasti. Ovo pokazuje da implementacija supsidijarnosti često nije vođena isključivo načelima efikasnosti i autonomije, već je podložna pragmatičnim političkim kalkulacijama i borbama za moć. Navedeni primjeri ilustruju da iako je supsidijarnost, kao temeljni princip Evropske povelje o lokalnoj samoupravi,

⁶⁸ Daria Dubajić, "Lokalna samouprava u Sloveniji", *Hrvatska i komparativna javna uprava* 10, br. 2 (2010): 472.

teorijski okvir za raspodjelu poslova od lokalnog značaja, stvarna implementacija ovog načela može biti značajno modificirana unutrašnjim političkim dinamikama.

Zaključno razmatranje

Na temelju provedene komparativne analize osnivanja lokalne samouprave u Ankaranu i Stanarima, evidentno je:

1. da politički uticaj igra ključnu ulogu u oblikovanju procesa decentralizacije,

često preovladavajući nad normativnim načelima supsidijarnosti i autonomije;

- Nalaz podvlači izazov implementacije Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u praksi, gdje se njena načela tumače i primjenjuju kroz prizmu nacionalnih i subnacionalnih političkih interesa. Konkretnije, politička volja i oportunitizam, više nego puko pridržavanje pravnih okvira, određuju dinamiku i ishod procesa formiranja novih jedinica lokalne samouprave, što dovodi do diskrepancije između proklamovanih ciljeva i stvarne decentralizacije.

2. potvrđuje da je stvarna autonomija lokalne samouprave, u Bosni i Hercegovini i šire, često kompromitovana centralizacijom moći na višim nivoima vlasti, sprečavajući efektivno ostvarivanje funkcija koje su propisane Poveljom;

- Zato se naglašava potreba za jačanjem institucionalnih mehanizama koji bi osigurali dosljedniju primjenu principa supsidijarnosti i decentralizacije, nezavisno o kratkoročnim političkim kalkulacijama. Time bi se podržala transparentnost i odgovornost u upravljanju lokalnim

zajednicama.

Navedeni pristup bi omogućio istinsku participaciju građana i udruženja u dijalogu s nosiocima političke vlasti, što je esencijalno za ostvarivanje prava i sloboda u lokalnim zajednicama.

Interesantno je i da istraživanje daje za pravo teoretičarima koji tvrde da određene zemlje bez obzira na okončan proces priključivanja Evropskoj uniji i dalje zadržavaju recidive prethodnih sistema, koji se strahovito reflektuju, između ostalog i na poštovanje principa Povelje.

U tom smislu, neophodno je kontinuirano raditi na uspostavljanju okvira za djelotvornu koordinaciju i transparentnost u donošenju odluka o alokaciji resursa na lokalnom nivou, što bi minimiziralo politički uticaj i osiguralo autonomiju, a u konačnici i odgovornost lokalne samouprave.

Dakle, u osnovi stoji potreba za jačanjem institucionalnih mehanizama koji bi osigurali dosljedniju primjenu principa supsidijarnosti i decentralizacije, nezavisno o kratkoročnim političkim kalkulacijama, čime bi se podržala transparentnost i odgovornost u upravljanju lokalnim zajednicama.

Literatura

1. Abramovič, M. i Šipec, M. *Ustanovitev občin v luči odločbe Ustavnega sodišča o ustanovitvi Občine Ankaran*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije / Časopis *Pravna praksa* (2011).

2. Brajnik, I. B., & Lavtar, R. (2020). *Factors contributing to municipal splits in Slovenia*. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2020-0026>
3. Connell, A., Denny, E. S., & Martin, S. (2021). How can subnational governments develop and deliver distinctive policy agendas? *International Review of Administrative Sciences*, 88(4), 1159. <https://doi.org/10.1177/0020852321996429>
4. Dubajić, D. (2010). Lokalna samouprava u Sloveniji. *University of Zagreb University Computing Centre (SRCE)*, 10(2), 465. <https://hrcak.srce.hr/135437>
5. *Fourth Periodic Report of the Government of the Republic of Slovenia on the Implementation of the Framework Convention of the Council of Europe for the Protection of National Minorities in Slovenia*. (2016).
6. Kokaj, A. i Sinani, S., *Decentralizacija kao ključni faktor u unapređenju lokalne samouprave*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2023., 12.
7. Kovač, P.. Better Local Governance by Integrative Reorganization of State Administration and Self-Government (in Slovenia). *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 12, 615–639.
8. Kremenović O., *Lokalna samouprava*, Visoka škola Pimus, 2013. Banja Luka
9. Milenković, D. *Lokalna samouprava: odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, 2012.
10. Pejanović, M. i Sadiković, E. *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD

Šahinpašić (2010).

11. Pusić, E. (2005). Hrvatska javna uprava i pregovori o pridruživanju Europskoj uniji. *University of Zagreb University Computing Centre (SRCE)*, 5(1), 13. <https://hrcak.srce.hr/195253>
12. Ribičič, C., Inovativne odluke Ustavnog suda Slovenije. *Pravni vjesnik*, 32(3-4), 15-28.
13. Ribičič, Ciril. 2010. "The Constitutional Court of Slovenia: Between Negative and Positive Activism." *Revus* 12: 109-123.
14. Sadiković, E., *Lokalna samouprava – teorijski aspekti*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka, 2010.
15. Venice Commission. 2012. *The Constitutional Court of Slovenia and the Principle of the Rule of Law*. Strasbourg: Council of Europe, 27 June 2012.
16. Žunić S. *Evropska politika lokalne samouprave i Bosna i Hercegovina*, Atlantik, Sarajevo 2013.
17. <https://www.opstinastanari.com/turizam/raniji-pokusaji-obnavljanja-opstine/> 26.04.2026.
18. <https://doboj.gov.ba/sporazum-doboj-stanari/> pristupljeno 26.04.2026.

**ESTABLISHMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS
THROUGH THE PRISM OF POLITICAL INFLUENCE
WITH SPECIAL REFERENCE TO THE
MUNICIPALITIES OF ANKARAN IN SLOVENIA AND
STANARI IN BIH**

Abstract

The research analyzes the relationship between formal legal frameworks and informal political processes during the establishment of new local self-government units. In the process of forming new municipalities, even after the citizens' initiative has been implemented and all legal requirements have been met, in practice, political influence often appears as a significant obstacle. At the same time, political support in certain cases can act as a strong incentive factor, enabling citizens' initiatives for the establishment of new municipalities to be rapidly implemented through the legal system. The goal of the research is to determine whether and to what extent political support, or its absence, affects the process of establishing new municipalities. A special focus is placed on the question of whether this is one of the key factors that determine the duration of the process of realization of citizens' will, as well as whether this will be realized at all. Answers to the above questions will be offered through the analysis of two case studies, namely the municipality of Ankaran in Slovenia and the municipality of Stanari in

Bosnia and Herzegovina. In addition to the mentioned method of gathering data, for the purposes of research, methods of analysis (content) of documents were used, as well as a comparative method.

Key words: Municipalities, political influence, citizen initiatives, local self-government, European charter on local self-government.

Datum prijema (Date received): 22.04.2026.

Datum prihvatanja (Date accepted): 29.05.2026.

FINANSIJSKO PRAVO IZMEĐU JAVNOG I PRIVATNOG PRAVA

UDK: 347.73

Pregledni rad

doi:10.59864/rpjs060105IA

Rezime

Finansijsko pravo predstavlja posebnu granu pravnog sistema koja reguliše finansijsku delatnost države, javnih institucija i drugih subjekata u oblasti javnih prihoda, rashoda i finansijske kontrole. Savremeni razvoj tržišne ekonomije, globalizacija finansijskih tokova i jačanje privatnog sektora doveli su do sve intenzivnijeg preplitanja javnopravnih i privatnopravnih elemenata u finansijskom pravu. Cilj rada jeste analiza pravne prirode finansijskog prava i njegovog položaja između javnog i privatnog prava. Posebna pažnja posvećena je poreskom pravu, budžetskom sistemu, bankarskom poslovanju, finansijskim tržištima i odnosu države prema privatnim finansijskim subjektima. U radu se koriste normativni, istorijski i komparativni metod radi sagledavanja savremenih tendencija razvoja finansijskog prava u uslovima digitalne ekonomije i međunarodnih finansijskih integracija.

Ključne reči: finansijsko pravo, javno pravo, privatno pravo, porezi, bankarsko pravo, budžet, finansijska

⁶⁹ Visoka škola strukovnih studija biznisa Biznis, R. Srbija, e-mail: ivana.arsic@vsb.edu.rs, ORCID [0000-0001-6825-0258](https://orcid.org/0000-0001-6825-0258)

regulacija.

Uvod

Finansijsko pravo nastalo je kao rezultat potrebe države da pravno reguliše prikupljanje i raspodelu javnih finansijskih sredstava. Tradicionalno se finansijsko pravo svrstava u oblast javnog prava zbog dominantne uloge države i imperativnog karaktera finansijskih normi (Musgrave & Musgrave, 2017).

Međutim, savremeni razvoj tržišne ekonomije i privatnog finansijskog sektora doveo je do intenzivnog povezivanja finansijskog prava sa privatnopravnim odnosima (Popović, Ilić Popov, 2016). Bankarski sistem, tržište kapitala, osiguranje i međunarodne finansijske transakcije predstavljaju oblasti u kojima se javni i privatni interesi međusobno prepliću (OECD, 2024c).

Savremeno finansijsko pravo više nije moguće posmatrati isključivo kao javnopravnu disciplinu. U brojnim segmentima ono uključuje privatnopravne institute, ugovorne odnose i tržišne mehanizme. Upravo zbog toga finansijsko pravo zauzima specifičan položaj između javnog i privatnog prava.

1. Pojam i predmet finansijskog prava

Finansijsko pravo predstavlja skup pravnih normi kojima se regulišu finansijska aktivnost države i drugih javnopravnih subjekata, kao i odnosi nastali u vezi sa

javnim finansijama (Rosen & Gayer, 2023). Predmet finansijskog prava obuhvata:

- poresko pravo;
- budžetsko pravo;
- carinsko pravo;
- monetarno pravo;
- bankarsko pravo;
- pravo javnog duga;
- finansijsku kontrolu i reviziju.

Osnovni cilj finansijskog prava jeste obezbeđivanje finansijske stabilnosti države i zakonitog upravljanja javnim sredstvima.

2. Finansijsko pravo kao grana javnog prava

Tradicionalna teorija finansijsko pravo svrstava u oblast javnog prava zbog nekoliko osnovnih karakteristika (Gojkov, Tesic, 2026).

U finansijskim odnosima država nastupa kao nosilac javne vlasti i koristi autoritativna ovlašćenja. Poreski obveznici ne mogu slobodno pregovarati o poreskim obavezama, već su dužni da ih izvršavaju u skladu sa zakonom (OECD, 2024a). Imperativni karakter finansijskog prava posebno dolazi do izražaja u:

- oporezivanju;
- budžetskoj disciplini;
- finansijskoj kontroli;
- javnim prihodima.

Jedno od osnovnih načela finansijskog prava jeste načelo zakonitosti prema kojem se javni prihodi i rashodi mogu uvoditi isključivo zakonom (Zakon o budžetskom sistemu, 2023). Ovo načelo predstavlja izraz javnopravne prirode finansijskih odnosa (European Commission, 2024).

Ustav Republike Srbije propisuje da se porezi i druge dažbine mogu uvoditi samo zakonom, čime se obezbeđuje pravna sigurnost poreskih obveznika (Ustav Republike Srbije, 2006).

Finansijsko pravo prvenstveno štiti javni interes, odnosno stabilnost javnih finansija i funkcionisanje države. Država putem finansijskog sistema obezbeđuje sredstva za:

- obrazovanje;
- zdravstvo;
- infrastrukturu;
- socijalnu zaštitu;
- bezbednost.

Zbog toga finansijsko pravo ima izraženu socijalnu i ekonomsku funkciju (Musgrave & Musgrave, 2017; Rosen & Gayer, 2023).

3. Privatnopravni elementi finansijskog prava

Iako dominantno pripada javnom pravu, finansijsko pravo sadrži brojne privatnopravne elemente.

Bankarsko pravo predstavlja oblast u kojoj dolazi do intenzivnog preplitanja javnog i privatnog prava (Zakon o

bankama, 2018). Banke posluju kao privatni privredni subjekti, ali su pod snažnim nadzorom države i centralne banke (Avgouleas, 2022).

Bankarski ugovori, krediti, depoziti i platni promet zasnivaju se na privatnopravnim odnosima između banke i klijenta. Međutim, država putem regulatornih organa kontroliše:

- solventnost banaka;
- sprečavanje pranja novca;
- zaštitu korisnika finansijskih usluga;
- stabilnost finansijskog sistema.

Tržište kapitala funkcioniše na osnovu privatnopravnih transakcija između investitora, ali država ima važnu regulatornu ulogu kroz:

- kontrolu hartija od vrednosti;
- nadzor berze;
- zaštitu investitora;
- sprečavanje finansijskih zloupotreba.

Savremena finansijska tržišta ne mogu funkcionisati bez kombinacije privatne autonomije i javnopravne kontrole (Armour et al., 2016).

Savremeni finansijski sistem zasniva se na velikom broju ugovornih odnosa (National Bank of Serbia, 2024):

- kreditni ugovori;
- ugovori o osiguranju;
- investicioni ugovori;
- lizing ugovori;

- elektronska plaćanja.

Ovi odnosi imaju privatnopravnu prirodu, ali su često detaljno regulisani javnopravnim propisima radi zaštite javnog interesa (Špoljarić, 2025).

4. Komparativni prikaz odnosa javnog i privatnog prava u finansijskom sistemu

Republika Srbija

Finansijski sistem Republike Srbije zasniva se na kombinaciji javnopravne regulacije i tržišnih principa. Narodna banka Srbije vrši nadzor nad bankarskim sistemom, dok Ministarstvo finansija upravlja budžetskom politikom. Savremeno srpsko finansijsko pravo karakteriše:

- snažna poreska regulacija (Zakon o porezu na dohodak građana, 2023);
- rast finansijskog tržišta;
- razvoj elektronskog bankarstva;
- usklađivanje sa pravom Evropske unije.

Istovremeno, privatni finansijski sektor ima sve značajniju ulogu u ekonomskom razvoju države (National Bank of Serbia, 2024; OECD, 2024b).

Nemačka

Nemački finansijski sistem zasniva se na konceptu socijalne tržišne ekonomije. Država aktivno reguliše finansijski sektor, ali istovremeno podstiče razvoj privatnih finansijskih institucija (Avgouleas, 2022). Poseban značaj

imaju:

- zaštita konkurencije;
- stabilnost bankarskog sistema;
- kontrola finansijskih tržišta;
- zaštita potrošača.

Nemački model predstavlja primer ravnoteže između javnopravne regulacije i tržišne autonomije.

Francuska

Francuski finansijski sistem tradicionalno karakteriše snažna uloga države u ekonomiji. Država ima izraženu regulatornu funkciju u oblasti bankarstva, poreske politike i budžetskog sistema (European Central Bank, 2024).

Ipak, poslednjih decenija prisutna je liberalizacija finansijskog tržišta i jačanje privatnog sektora.

Sjedinjene Američke Države

Američki model finansijskog prava zasniva se na tržišnoj ekonomiji i snažnom privatnom sektoru. Međutim, finansijske krize pokazale su potrebu za intenzivnijom državnom regulacijom (Armour et al., 2016). Federalne institucije imaju važnu ulogu u:

- kontroli finansijskih tržišta;
- zaštiti investitora;
- sprečavanju monopola;
- stabilnosti bankarskog sistema.

Američki model pokazuje da čak i liberalne ekonomije zahtevaju snažan javnopravni nadzor finansijskog sistema.

5. Savremeni izazovi finansijskog prava

Digitalizacija finansijskih usluga i razvoj globalnih tržišta doveli su do novih izazova u finansijskom pravu. Posebno su značajni:

- kriptovalute;
- digitalno bankarstvo;
- elektronska plaćanja (Gojkov, 2025);
- međunarodni transfer kapitala;
- sajber bezbednost finansijskih sistema.

Savremene države nastoje da pronađu ravnotežu između inovacija i regulatorne kontrole. Preterana regulacija može usporiti razvoj finansijskog tržišta, dok nedovoljna kontrola može ugroziti ekonomsku stabilnost (International Monetary Fund [IMF], 2024).

Zaključak

Finansijsko pravo predstavlja specifičnu granu prava koja se nalazi između javnog i privatnog prava. Iako dominantno ima javnopravni karakter zbog zaštite javnog interesa i autoritativne uloge države, savremeni razvoj finansijskih tržišta doveo je do sve većeg značaja privatnopravnih odnosa.

Komparativna analiza pokazuje da savremeni finansijski sistemi funkcionišu na principu kombinacije tržišne autonomije i državne regulacije. Nijedan savremeni finansijski sistem ne može uspešno funkcionisati bez

odgovarajuće ravnoteže između javnog nadzora i slobode tržišta.

Budući razvoj finansijskog prava biće uslovljen digitalizacijom ekonomije, globalizacijom finansijskih tokova i potrebom za međunarodnom saradnjom u oblasti finansijske regulacije.

Literatura

1. Armour, J., Awrey, D., Davies, P., Enriques, L., Gordon, J. N., Mayer, C., & Payne, J. (2016). Principles of Financial Regulation. Oxford University Press.
2. Avgouleas, E. (2022). Banking Regulation and Global Financial Markets: From Systemic Risk to Post-Crisis Reform (2nd ed.). Routledge.
3. European Central Bank. (2024). Financial Stability Review. Frankfurt am Main: European Central Bank.
4. European Commission. (2024). Taxation Trends in the European Union: 2024 Edition. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
5. International Monetary Fund. (2024). Global Financial Stability Report: Navigating Global Divergences. Washington, DC: IMF.
6. Gojkov, D., & Tesic, R. (2026). The role of administrative law and authorities in preserving financial stability. The Financial Advisor, 31(1). <https://doi.org/10.59864/FinAdv310102DG>
7. Gojkov, D. (2025). Technological process of procurement in the logistics system. ITB - Informatics,

- Technology and Business, 3(1), 47-60. <https://itb-journal.com/index.php/itb/article/view/4>
8. Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (2017). Public Finance in Theory and Practice (5th ed.). McGraw-Hill Education.
 9. National Bank of Serbia. (2024). Annual Report 2023. Belgrade: National Bank of Serbia.
 10. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024a). OECD Economic Surveys: Serbia 2024. Paris: OECD Publishing.
 11. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024b). Revenue Statistics 2024. Paris: OECD Publishing.
 12. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024c). Regulatory Frameworks for Financial Markets and Institutions. Paris: OECD Publishing.
 13. Popović, D., & Ilić Popov, G. (2016). Odnos poreskog prava i privatnog prava. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 64(1), 11-30. <https://doi.org/10.5937/AnaliPFB1601011P>
 14. Rosen, H. S., & Gayer, T. (2023). Public Finance (12th ed.). McGraw-Hill Education.
 15. World Bank. (2024). Global Economic Prospects. Washington, DC: World Bank.
 16. Špoljarić, D. (2025). Prilozi za proučavanje istorije finansijskog prava u starom Rimu - vreme vladavine cara Dioklecijana. Pravo - teorija i praksa, 42(4), 99-111. <https://doi.org/10.5937/ptp2504099S>

17. Zakon o budžetskom sistemu. („Službeni glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013, 108/2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 92/2023 i dr.).
18. Zakon o porezu na dohodak građana. („Službeni glasnik RS“, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 – dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006, 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011, 93/2012, 114/2012, 8/2013, 47/2013, 48/2013, 108/2013, 57/2014, 68/2014, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 153/2020, 118/2021, 138/2022, 92/2023 i dr.).
19. Zakon o bankama. („Službeni glasnik RS“, br. 107/2005, 91/2010, 14/2015 i 44/2018).
20. Ustav Republike Srbije. („Službeni glasnik RS“, br. 98/2006 i 115/2021).

Ivana Arsić

FINANCIAL LAW BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE LAW

Abstract

Financial law represents a special branch of the legal system that regulates the financial activity of the state, public institutions and other entities in the field of public revenues, expenditures and financial control. The modern development of the market economy, the globalization of

financial flows and the strengthening of the private sector have led to an increasingly intense intertwining of public law and private law elements in financial law. The aim of the paper is to analyze the legal nature of financial law and its position between public and private law. Special attention is paid to tax law, the budget system, banking operations, financial markets and the state's relationship with private financial entities. The paper uses a normative, historical and comparative method in order to analyze the modern tendencies of the development of financial law in the conditions of the digital economy and international financial integration.

Key words: financial law, public law, private law, taxes, banking law, budget, financial regulation.

Datum prijema (Date received): 03.02.2026.

Datum prihvatanja (Date accepted): 23.05.2026.

UPUTSTVO AUTORIMA ZA PRIPREMU RUKOPISA

Dostavljeni naučni radovi, nakon uredničke procene, ulaze u proces recenziranja kompetentnih stručnjaka. Recenzentima nije poznat identitet autora, niti autori dobijaju podatke o recenzentima. Na osnovu recenzija redakcija donosi odluku o objavljivanju, korekciji ili odbijanju rada.

Časopis publikuje samo ranije neobjavljene naučne i stručne radove iz domena javnog prava.

Časopis izlazi dva puta godišnje, rukopisi se dostavljaju elektronskom poštom tokom cele godine na adresu uredništva revijaprava@gmail.com.

Osnovne informacije o pismu i obimu rada

Pismo rukopisa na srpskom jeziku. Radovi mogu biti objavljeni naengleskom, ili nekom drugom stranom jeziku.

Dužina i font rukopisa članka je do 30 000 slovnih mesta (sa belinama), ne računajući fus-note. Font je Cambria 12. Fusnote se unose veličinom slova Cambria 10 i služe za citiranje. Veličina stranice je A5 sa marginama 1,5 cm sa svih strana. Prored teksta je 1,25. Podnaslovi su malim slovima boldovani.

Struktura članka

Podaci o autoru stavljaju se na početku rada, pišu se fontom koji se koristi za glavni tekst rada, Cambria 13. Obuhvataju ime i prezime autora. Nakon prezimena, u fus-

noti se navodi afilijacija autora i podrazumeva ustanovu u kojoj je autor zaposlen kao i elektronska adresa autora. Ukoliko je rad nastao u okviru određenog projekta, potrebno je u fusnoti, navesti podatke o broju projekta, njegovom rukovodiocu i instituciji koja finansira projekat. Naslov rada treba da što preciznije upućuje na sadržaj članka i da olakšava indeksiranje i pretraživanje teme. Naslov se piše centrirano, velikim slovima.

Apstrakt (rezime) mora da sadrži uvodna razmatranja o istraživanju, ranija zapažanja o problemu, primenjene metode, jasne i koncizne rezultate i mišljenje o uticajima i implikacijama otkrića. U apstraktu se nalaze samo najvažniji detalji koji su potrebni za razumevanje značaja članka. Obim apstrakta je od 150 do 200 reči, piše se na jeziku rada, srpskom i engleskom jeziku kurizivom.

Ključne reči ne treba da sadrže reči iz naslova rada već suštinske reči koje su izvučene iz sadržaja rada. Treba napisati do 10 ključnih reči. One se na početku rada navode uz apstrakt.

Na kraju članka dolazi Literatura (prilikom navođenja koristi se APA (American Psychological Association) stil.

Na kraju teksta, u donjem desnom uglu, redakcija hronološkim redom navodi datume prijema, odobrenja i eventualnih ispravki rada.

Tekstovi članaka imaju pasuse. Paragrafi ne mogu biti sastavljeni od jedne rečenice. Dodatni popratni materijali (fotografije, dokumenta, transkripti, tabele, grafikoni,

crteži, sheme) poželjni su prilozi i objavljuju se uz prethodno dostavljene dozvole nadležnih institucija. Na primer: slika br. 1 i naziv, u fusnoti se navodi izvor slike, tabela br. 3 i naziv, ispod tabele se navodi izvor.

Način citiranja

Prilikom navođenja koristi se APA (American Psychological Association) stil.

Citiranje se vrši unutar teksta sadrži prezime autora, godinu objavljivanja rada, broj stranice sa koje je citat preuzet.

Lista referenci se navodi redosledom citiranja u radu po APA(American Psychological Association) stilu.

INSTRUCTIONS TO AUTHORS FOR MANUSCRIPT PREPARATION

Submitted scientific papers, after editorial evaluation, enter the peer review process by competent experts. The identity of the author is not known to the reviewers, nor do the authors receive information about the reviewers. Based on the reviews, the editorial board makes a decision on publishing, correcting or rejecting the work.

The journal publishes only previously unpublished scientific and professional works in the domain of public law.

The journal is published twice per year, articles are submitted by e-mail throughout the year to the address of the editorial office revijaprava@gmail.com.

Basic information about the letter and scope of work

Manuscript letter in Serbian language. Papers may be published in English or another foreign language.

The length and font of manuscripts of articles is up to 30,000 characters (with white spaces), not counting footnotes. The font is Cambria 12. Footnotes are entered in Cambria 10 and are used for citation. Page size is A5 with 1.5 cm margins on all sides. Text spacing is 1.25. Subheadings are in small bold.

Article structure

Information about the author is placed at the beginning of the work, written in the font used for the main text of the

work, Cambria 13. It includes the author's first and last name. After the last name, the author's affiliation is stated in the footnote and includes the institution where the author is employed as well as the author's e-mail address. If the work was created within the framework of a specific project, it is necessary to provide information about the project number, its manager and the institution that finances the project in the footnote.

The title of the paper should refer as precisely as possible to the content of the article and facilitate indexing and searching of the topic. The title is written centered, in capital letters.

The abstract (summary) must contain introductory considerations about the research, previous observations about the problem, methods applied, clear and concise results, and an opinion on the impacts and implications of the findings. The abstract contains only the most important details that are necessary to understand the significance of the article. The length of the abstract is from 150 to 200 words, it is written in the language of the paper, Serbian and English in cursive.

Keywords should not contain words from the title of the paper, but essential words extracted from the content of the paper. You should write up to 10 keywords. They are listed at the beginning of the paper with the abstract.

At the end of the article comes the Literature (when citing, it is used

APA (American Psychological Association) style.

At the end of the text, in the lower right corner, the editors list the dates of receipt, approval and possible corrections of the work in chronological order.

Article texts have paragraphs. Paragraphs cannot be composed of one sentence. Additional accompanying materials (photographs, documents, transcripts, tables, graphs, drawings, schemes) are preferred attachments and are published with the prior permission of the relevant institutions. For example: picture no. 1 and the name, the source of the image is stated in the footnote, table no. 3 and the name, the source is indicated below the table. Method of citation

APA (American Psychological Association) style.

Citation is done within the text, contains the author's last name, year publication date, page number from which the quote was taken.

The list of references is given in order of citation in the paper according to APA (American Psychological Association) style.

SPISAK RECENZENATA

1. Prof. dr Spasenija Mirković, Univerzitet FINRA, Tuzla, Bosna i Hercegovina
2. Prof. dr Milovan Rosić, Univerzitet Megatrend, Beograd, R. Srbija
3. Prof. dr Milan Mihajlović, viši naučni saradnik, Vojna akademija, Beograd, R. Srbija
4. Prof. dr Gruja Kostadinović, Univerzitet MB, Beograd, R. Srbija
5. doc. dr Jovana Gligić, naučni saradnik, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, Bosna i Hercegovina
6. Prof. dr Snežana Krstić, Univerzitet odbrane, Beograd, R. Srbija
7. Prof. dr Ljubiša Stanojević, Univerzitet Alfa BK, Beograd, R. Srbija
8. prof. dr Duško Jovanović, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, Bosna i Hercegovina
9. Prof. dr Nemanja Pantić, Fakultet za hotelijerstvo i turizam Vrnjačka Banja, R. Srbija
10. Prof. dr Goran Divac, naučni saradnik, Institut primenjenih nauka, Beograd, R. Srbija
11. prof. dr Ilija Galjak, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka
12. prof. dr Jelena Avakumović, Univerzitet Nikola Tesla, Beograd, R. Srbija
13. doc. dr Ana Jovanović, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, Bosna i Hercegovina
14. doc. dr Leposava Jovanović, Univerzitet Union Nikola Tesla, Beograd, R. Srbija
15. doc. dr Valentina Jovanović, Univerzitet za poslovne studije, Banja Luka, Bosna i Hercegovina

CIP - Каталогизација у
публикацији Народна
библиотека Србије, Београд

336.1/.5+657

REVIJA prava javnog sektora / glavni i odgovorni urednik
Nikola Krunić. -
2022, br. 2- . - Kragujevac : Institut za razvoj prava javnog
sektora, 2022-
(Beograd : Šprint). - 21 cm

Polugodišnje. - ISSN 2812-9776 = Revija prava javnog
sektora COBISS.SR-ID 66798089