

*Ratko Gavranic\**  
Advokatska komora Vojvodine  
ORCID: 0009-0000-2653-8851

## SUDSKA ZAŠTITA UZBUNJIVAČA\*\*

**SAŽETAK:** Zakon o zaštiti uzbunjivača Republike Srbije primenjuje se u sudskoj praksi gotovo deset godina. Inspirisan ovom činjenicom, autor se u radu na bazi postojećeg normativnog okvira i stavova sudske prakse bavi ključnim pitanjima od značaja za sudsku zaštitu uzbunjivača. Ova pitanja odnose se na primenu Zakona o zaštiti uzbunjivača, rokove za zaštitu uzbunjivača, pasivnu legitimaciju u postupku za zaštitu uzbunjivača, sudsku nadležnost, postojanje uzročne veze između radnji uzbunjivanja i štetnih radnji, i na kraju privremenim merama za zaštitu uzbunjivača kao najefikasnijim sredstvom zaštite uzbunjivača. U nameri da se analizom obuhvati primena Zakona na celoj teritoriji Republike Srbije, u radu je analizirana praksa sva četiri apelaciona suda u zemlji, kao i praksa Vrhovnog suda.

**Ključne reči:** uzbunjivači, sudska zaštita uzbunjivača, zakon o zaštiti uzbunjivača, sudska praksa

---

\* e-mail: advratkogavranic@gmail.com, advokat.

\*\* Rad je primljen 2. 6. 2025, a prihvaćen je za objavljivanje 23. 12. 2025. godine.

## UVODNA RAZMATRANJA O ZAKONU O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA

Narodna skupština Republike Srbije je dana 25. novembra 2014. godine usvojila Zakon o zaštiti uzbunjivača (u daljem tekstu: ZZU)<sup>1</sup> koji je stupio na snagu osmog dana od objavljivanja u *Službenom glasniku RS*,<sup>2</sup> a primenjuje se po isteku šest meseci od dana stupanja na snagu.<sup>3</sup>

Republika Srbija je na ovaj način sveobuhvatno, jednim zakonskim tekstom, regulisala postupak uzbunjivanja i zaštitu ove osetljive kategorije lica, u skladu sa svojom obavezom po Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv korupcije<sup>4</sup> i Građanskopravnoj konvenciji o korupciji Saveta Evrope.<sup>5</sup>

O značaju donošenja ZZU izlišno je i govoriti,<sup>6</sup> jer se na ovaj način pruža zaštita zaposlenima koji odluče, da suprotno obavezi vernosti poslodavcu, „duvaju u pištaljku“ u situacijama kada poslodavac<sup>7</sup> postupi protivno javnom interesu.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014.

<sup>2</sup> Odnosno 4. decembra 2014. godine.

<sup>3</sup> Primenjuje se od 5. juna 2015. godine.

<sup>4</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 12/2005.

<sup>5</sup> V.: Zakon o potvrđivanju građanskopravne konvencije o korupciji, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 102/2007; O međunarodnim standardima zaštite uzbunjivača vid. više: Đurović, L. (2019). Analiza najboljih praksi zaštite uzbunjivača. *Administracija i javne politike = Administration and Public Policy*, 5(2), 48–54. O uzbunjivačima kao sredstvu protiv korupcije v.: Dimovski, D., Kostić, M. (2019). Uzbunjivači kao sredstvo borbe protiv korupcije. *Pravni položaj uzbunjivača u uporednom i domaćem pravu (pravni i etički aspekti)*. Zbornik radova sa okruglog stola, 41–59. Banja Luka.

<sup>6</sup> U literaturi se navodi da je u periodu od početka primene ZZU zaključno sa 30. 6. 2018. godine, primljeno 568 predmeta u sporovima po osnovu ovog zakona – Bilbija, V. (2020). Pet godina primene zakona o zaštiti uzbunjivača. *Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis* 28(4), 10.

<sup>7</sup> U ovom radu koristi se termin poslodavac jer se autor bavi zaštitom uzbunjivača s aspekta radnog prava. Ipak, važno je napomenuti da shodno značenju izraza iz čl. 2, st. 1, t. 2. ZZU uzbunjivač nije samo lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem i postupkom zapošljavanja, nego i lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu. O uporedno-pravnom aspektu pojma uzbunjivač v.: Martić, M. (2016). Uporedno-pravni aspekti pojma uzbunjivač. *Strani pravni život. Teorija, zakonodavstvo, praksa*, 1, 201–214.

<sup>8</sup> O obavezi vernosti poslodavcu i obelodanjivanju informacija u javnom interesu vid. više: Kovačević, L.J. (2011). Cilj i smisao radnopravne zaštite „uzbunjivača“. *Kaznena redakcija u Srbiji. Tematska monografija [Deo1]*, 223–229.

I pre donošenja ZZU, postojala je mogućnost da se uzbunjivačima pruži zaštita, posredno, putem drugih zakonskih propisa, kao što je, na primer, Konvencija 158 MOR o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca.<sup>9</sup>

Međutim, za razliku od pomenute Konvencije koja predviđa da se podnošenje žalbe ili učešće u postupku protiv poslodavca zbog navodnog kršenja zakona ili propisa ili obraćanje nadležnim administrativnim organima vlasti, naročito neće smatrati valjanim razlogom za prestanak radnog odnosa, sada važećim ZZU se uzbunjivačima pruža zaštita ne samo od nezakonitog prestanka radnog odnosa, već od bilo koje štetne radnje koju uzbunjivači pretrpe.<sup>10</sup> Identična situacija je i sa drugim pravnim propisima, koji su samo parcijalno regulisali predmetnu materiju.<sup>11</sup>

Uzbunjivanje može da bude unutrašnje (otkrivanje informacije poslodavcu), spoljašnje (otkrivanje informacije ovlašćenom organu) i uzbunjivanje javnosti (otkrivanje informacije sredstvima javnog informisanja, putem interneta, na javnim skupovima ili na drugi način kojim se obaveštenje može učiniti dostupnim javnosti).<sup>12</sup>

Čl. 26. ZZU predviđeno je da se tužbom za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem može tražiti:

- „1) utvrđenje da je prema uzbunjivaču preduzeta štetna radnja;
- 2) zabrana vršenja i ponavljanja štetne radnje;
- 3) uklanjanje posledica štetne radnje;
- 4) naknade materijalne i nematerijalne štete;
- 5) objavljivanje presude donete po tužbi iz razloga predviđenih u t. 1. do 4. ovog stava u sredstvima javnog informisanja, o trošku tuženog.“

Takođe, st. 2. istog člana predviđeno je da se tužbom za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem ne može pobijati zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog po osnovu rada.

Posebnu pogodnost koju ZZU pruža uzbunjivačima jeste mogućnost određivanja privremene mere u skladu s odredbama zakona koji uređuje

---

<sup>9</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/84. i 7/91.

<sup>10</sup> U čl. 21. ZZU su navedene pojedine štetne radnje, ovo navođenje nije taksativno.

<sup>11</sup> Primera radi, Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 53/2010, 66/2011-US, 112/2013, 8/2015-US i 88/2019, čije odredbe se odnose na javne funkcionere. O stanju zakonodavstva u ovoj oblasti pre donošenja ZZU videti više: Kovačević, L.J. (2011). Novi standardi Saveta Evrope o zaštiti uzbunjivača. *Pravo i privreda. Časopis Udruženja pravnika u privredi SR Jugoslavije*, 48(1/3), 169–175; Lubarda, B. (2011). Posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača – evropsko, uporedno i domaće pravo i praksa. *Pravni život. List za pravna pitanja i praksu*, 60 /11), 435–450.

<sup>12</sup> Čl. 12. ZZU.

izvršenje i obezbeđenje.<sup>13</sup> O samom značaju mogućnosti određivanja privremene mere najbolje govore stavovi Apelacionog suda u Nišu da je ovo najvažniji deo zakona u pitanju efikasnog sprečavanja odmazde i privremenog otklanjanja štetnih posledica po uzbunjivača.<sup>14</sup>

## SUDSKA ZAŠTITA UZBUNJIVAČA

### Primena zakona o zaštiti uzbunjivača i zakonski rokovi

Kao što je već napomenuto u uvodnim izlaganjima, ZZU se primenjuje po isteku šest meseci od dana stupanja na snagu, odnosno, od 5. juna 2015. godine.<sup>15</sup>

Ustavom Republike Srbije<sup>16</sup> predviđena je zabrana povratnog dejstva zakona i drugih opštih akata, te da povratno dejstvo mogu imati pojedine odredbe zakona, samo ukoliko to nalaže opšti interes koji je utvrđen pri donošenju zakona.<sup>17</sup>

Kako ZZU ne predviđa povratno dejstvo pojedinih odredbi, jasno je da se odredbe istog mogu primenjivati samo za ubuduće, odnosno da se zaštita od štetnih radnji može pružati zaposlenima samo za one radnje uzbunjivanja koje su preduzete za vreme važenja predmetnog Zakona.

Iako je to opšti pravni princip, sudovi su u praksi neretko imali priliku da tužiocima u vezi sa zaštitom od štetnih radnji skreću pažnju na prelazne i završne odredbe ZZU.

Na primer, Apelacioni sud u Kragujevcu iako potvrđuje prvostepenu presudu iz razloga koji nemaju veze sa zaštitom uzbunjivača, ukazuje da je tužilac otkrivao informacije o kršenju propisa kod tuženog pre nego što je ZZU počeo da se primenjuje, te da se samim tim takve radnje ne mogu smatrati radnjama uzbunjivanja, niti tužilac uzbunjivačem u smislu istog.<sup>18</sup> Pored tužilaca, dešavalo se da ni sudovi nisu imali u vidu prelazne i završne odredbe ZZU, što je posledično vodilo pogrešnoj primeni materijalnog prava i ukidanju presuda.<sup>19</sup>

<sup>13</sup> Čl. 32. ZZU.

<sup>14</sup> Rešenje Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/16. od 3. 11. 2016. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 7/20. od 17. 3. 2022. godine. Iako se u pomenutim odlukama izričito ne pominje, verovatno iz razloga što pravna nauka nije izvor prava, identičan stav nalazi se i u: Martić, M., Šarac, M. (2015). *Komentar Zakona o zaštiti uzbunjivača*. Beograd: Službeni glasnik, 76.

<sup>15</sup> V.: čl. 40. ZZU.

<sup>16</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006. i 115/2021.

<sup>17</sup> Čl. 197. Ustava Republike Srbije.

<sup>18</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 8/16. od 13. 9. 2016. godine.

<sup>19</sup> Rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 5/16. od 6. 12. 2016. godine.

Navedeno ne znači da određeno lice ne može steći svojstvo uzbunjivača i ostvariti zaštitu u smislu nekog drugog propisa, kao što je to Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, ukoliko ostvaruje uslove za zaštitu u skladu sa istim.<sup>20</sup>

Moguće su i situacije da tužioci podnesu tužbu radi zaštite od više štetnih radnji, od kojih su neke preduzete pre početka primene ZZU, a druge nakon početka primene. U takvim situacijama celishodno je vremenski razgraničiti preduzete radnje uzbunjivanja i štetne radnje, a ZZU primeniti samo na one koje su preduzete u vreme njegovog važenja, kao što je to činio Apelacioni sud u Nišu u jednoj odluci.<sup>21</sup>

Može se primetiti da se ova problematika vezuje prvenstveno za postupke koji su inicirani u prvim godinama primene ZZU. Ista bi mogla biti aktuelna još kratko vreme, budući da će 5. juna 2025. godine biti desetogodišnjica primene, te da lica koja su preduzela radnje uzbunjivanja pre početka primene istog neće biti u mogućnosti da ostvare zaštitu i zbog rokova za uzbunjivanje predviđenih čl. 5, st. 1, t. 2. ZZU.

Zbog toga, celishodno je napomenuti da uzbunjivač ostvaruje pravo na zaštitu ukoliko otkrije informaciju u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje, a najkasnije u roku od deset godina od dana izvršenja te radnje.

Kako je navedeno uslov za sticanje svojstva uzbunjivača može se postaviti pitanje da li teret dokazivanja činjenice dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje snosi poslodavac ili zaposleni? U sudskoj praksi zauzet je stav da teret dokazivanja dana svog saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje snosi zaposleni.<sup>22</sup>

S obzirom na to da je ZZU predvideo posebna pravila o teretu dokazivanja samo u pogledu uzročno-posledične veze štetne radnje sa radnjom uzbunjivanja,<sup>23</sup> sudovi pravilno primenjuju pravila o teretu dokazivanja iz čl. 231, st. 1. i 2. Zakona o parničnom postupku.<sup>24</sup>

Identična je i situacija sa subjektivnim rokom iz čl. 23, st. 2. ZZU, kojim je predviđeno da se sudska zaštita ostvaruje u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.

---

<sup>20</sup> U tom smislu v.: Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1034/21. od 27. 10. 2022. godine.

<sup>21</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/24. od 11. 3. 2024. godine.

<sup>22</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž1-uz 1/20. od 12. 5. 2020. godine.

<sup>23</sup> Čl. 29. ZZU.

<sup>24</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013. – odluka US, 74/2013. – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020. i 10/2023. – dr. zakon.

## Otkrivanje informacije

Prema zakonskoj definiciji uzbunjivanje je:

„...otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera.“<sup>25</sup>

Iz navedenog jasno je da je cilj uzbunjivanja zaštita javnog interesa. To je ujedno i materijalna pretpostavka koja mora biti ispunjena kako bi uzbunjivač ostvario zaštitu u sudskom postupku.<sup>26</sup>

Dakle, ne smatra se svako prijavljivanje uzbunjivanjem. Ovome najbolje svedoče stavovi sudske prakse. Tako, Apelacioni sud u Kragujevcu ističe kako prijavljivanje od strane tužioca nezakonitog postupanja svog poslodavca u vezi sa nedonošenjem rešenja o korišćenju godišnjeg odmora, ne predstavlja radnju otkrivanja informacija u cilju zaštite javnog i opšteg dobra, zbog kojeg bi tužilac imao pravo na zaštitu.<sup>27</sup>

Takođe, opravdano se u sudskoj praksi ističe da negodovanje tužilaca zbog neisplaćenih zarada koje nisu iznosili ni pismeno ni usmeno direktoru tuženog se ne može smatrati radnjom uzbunjivanja.<sup>28</sup>

Navedeno ne samo zbog toga što kod negodovanja zbog neisplaćenih zarada ne postoji javni interes, već i zbog toga što je za preduzimanje radnje uzbunjivanja potrebno da se ona izvrši na način i u postupku predviđenom zakonom, što je još jedan od uslova koji predstavljaju pretpostavku za pružanje zaštite uzbunjivaču. Ovde posebno treba imati u vidu i odredbe Pravilnika o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih.<sup>29</sup>

U sudskoj praksi se pravilno ističe da ne predstavlja uzbunjivanje ni to što je tužilac informaciju koja je već javno objavljena podelio putem svog profila na društvenoj mreži „facebook“, s obzirom na to da suština objave nije da se otklone nepravilnosti, niti se može jedna informacija koja je već otkrivena ponovo otkriti. U tom smislu Apelacioni sud u Novom Sadu navodi da suština uzbunjivanja nije u prenošenju, već u otkrivanju informacija.<sup>30</sup>

<sup>25</sup> Čl. 2, st. 1, t. 3. ZZU.

<sup>26</sup> U tom smislu v. Presudu Apelacionog suda u Beogradu, GŽ1-uz 4/19. od 28. 3. 2019. godine, kao i Presudu Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/17. od 22. 6. 2017. godine.

<sup>27</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 8/16. od 13. 9. 2016. godine.

<sup>28</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 2/17. od 2. 3. 2017. godine.

<sup>29</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 49/2015. i 44/2018. – dr. zakon.

<sup>30</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu GŽ-uz 2/17. od 6. 2. 2017. godine.

Dakle, da bi se jedno lice moglo smatrati uzbunjivačem i ostvariti zaštitu u smislu ZZU ono pre svega mora da otkrije informaciju u cilju zaštite javnog i opšteg dobra i to na način i u postupku predviđenom Zakonom, kao i napred pomenutim podzakonskim aktom.

Pri navedenom, irelevantno je da li se uzbunjivač prilikom otkrivanja informacije deklarirao tako, jer čak i da nije, navedeno je bez pravnog značaja za njegovo zakonom ustanovljeno pravo na sudsku zaštitu, kako to pravilno zaključuje Apelacioni sud u Nišu.<sup>31</sup>

U prethodnom podnaslovu obrađeno je pitanje roka u kome je potrebno da se izvrši uzbunjivanje kako bi uzbunjivač ostvario pravo na zaštitu, te nakon pominjanja kvalitativnih uslova koji se odnose na otkrivanje informacije kako bi uzbunjivač ostvario pravo na zaštitu, nužno je pomenuti i treći uslov koji mora biti ispunjen da bi uzbunjivač ostvario pravo na zaštitu. Uzbunjivač ostvaruje pravo na zaštitu ako bi u trenutku uzbunjivanja, na osnovu raspoloživih podataka, u istinitost informacije, poverovalo lice sa prosečnim znanjem i iskustvom kao i uzbunjivač.<sup>32</sup>

Pored lica koje izvrši radnju uzbunjivanja, zaštitu ostvaruje i lice koje učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog povezanosti sa uzbunjivačem.<sup>33</sup> U praksi su to najčešće lica koja pružaju uzbunjivaču pravnu ili moralnu podršku, ali teoretski mogu biti i lica povezana srodnikom vezom.<sup>34</sup> Osim njih, zaštitu uživa i lice koje je pogrešno označeno kao uzbunjivač (tzv. putativni uzbunjivač), lice koje u vršenju službene dužnosti dostavi informaciju i lice koje traži podatke u vezi sa informacijom.<sup>35</sup>

### **Pasivna legitimacija u sporu za zaštitu uzbunjivača**

Odredbama ZZU predviđeno je da uzbunjivač prema kome je preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem ima pravo na sudsku zaštitu.<sup>36</sup> Ova zaštita se ostvaruje podnošenjem tužbe nadležnom sudu, u roku od šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 9/20. od 5. 5. 2020. godine.

<sup>32</sup> Čl. 5. ZZU.

<sup>33</sup> Čl. 6. ZZU.

<sup>34</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 7/17. od 20. 6. 2017. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 7/17. od 21. 6. 2019. godine. U nav. delu Martić, M. i Šarac, M. ističu kako ZZU ne definiše granice, vrstu ili druge karakteristike „povezanosti“ uzbunjivača i „povezanog lica“, te da zakon ostavlja otvorene mogućnosti za zaštitu povezanih lica, bez obzira na vrstu ili stepen povezanosti, 31.

<sup>35</sup> Čl. 7, 8. i 9. ZZU.

<sup>36</sup> Čl. 23, st. 1. ZZU.

<sup>37</sup> Čl. 23, st. 2. ZZU.

Za razliku od Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu<sup>38</sup> koji u delu koji se odnosi na sudsku zaštitu eksplicitno navodi da se tužba podnosi protiv poslodavca,<sup>39</sup> u ZZU takva izričita odredba ne postoji.<sup>40</sup>

Uprkos tome, iz izričite zabrane poslodavcu da ne sme činjenjem ili nečinjenjem da stavi uzbunjivača u nepovoljniji položaj u vezi sa uzbunjivanjem,<sup>41</sup> može se nedvosmisleno zaključiti da je u postupku za zaštitu uzbunjivača pasivno legitimisan isključivo poslodavac.<sup>42</sup>

I pored navedenog, značajno je pomenuti stav Apelacionog suda u Nišu, koji je upućujući na čl. 2, st. 1, t. 3. ZZU, i značenje izraza poslodavac istakao da je u sporovima sa uzbunjivanjem tuženi uvek pravno lice ili preduzetnik.<sup>43</sup> Zanimljivo je skrenuti pažnju i na stav Apelacionog suda u Kragujevcu koji svoju tvrdnju, da u postupku u vezi sa uzbunjivanjem tuženi može biti samo privredno društvo ili preduzetnik, potkrepljuje činjenicom da čl. 26, st. 3. ZZU upućuje na shodnu primenu Zakona o parničnom postupku koji uređuje postupak u radnim sporovima, a koji sporovi mogu da se vode samo protiv poslodavca.<sup>44</sup>

Sve prethodno navedeno je važno istaći, jer se u praksi dešavalo da u postupku za zaštitu uzbunjivača kao tuženi umesto poslodavca ili zajedno sa poslodavcem bude označeno neko drugo lice.<sup>45</sup>

---

<sup>38</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 36/2010.

<sup>39</sup> Čl. 23, st. 2. Zakona o sprečavanju zlostavljanja na radu.

<sup>40</sup> Ovo verovatno iz razloga što, kako je već pomenuto u fn. br. 7, uzbunjivači nisu samo lica koja izvrše uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem ili postupkom zapošljavanja, već i sa korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

<sup>41</sup> Čl. 21. ZZU.

<sup>42</sup> Osim, naravno, ukoliko se uzbunjivanje ne vrši u vezi sa korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

<sup>43</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 4/18. od 11. 7. 2018. godine.

<sup>44</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ-uz 2/17. od 28. 12. 2017. godine.

<sup>45</sup> U tom smislu v.: Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 2/23. od 20. 4. 2023. godine.

### **Nadležnost sudova (dvostruka – paralelna nadležnost)**

U postupku sudske zaštite uzbunjivača nadležan je viši sud<sup>46</sup> prema mestu preduzimanja štetne radnje ili prema mestu prebivališta tužioca.<sup>47</sup> Sadržina tužbe određena je čl. 26. ZZU, o čemu je bilo reči.<sup>48</sup> Bilo je reči i o tome da se tužbom za zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem ne može pobijati zakonitost pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenog po osnovu rada.<sup>49</sup> Razlog iz kog se ovo na ovom mestu ponovo pominje, jeste to što ovakvo rešenje zakonodavca izaziva određene dileme.

Naime, čl. 27, st. 1. ZZU predviđeno je da u tužbi za ocenu zakonitosti pojedinačnog akta poslodavca kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornosti uzbunjivača po osnovu rada, po posebnim propisima, uzbunjivač može istaći navod da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem. U tim situacijama, u posebnom postupku sud ocenjuje osnovanost navoda da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem.<sup>50</sup> Uslov za ovakvo odlučivanje u posebnom postupku jeste da zaposleni navod da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem istakne u tužbi ili na pripremnom ročištu, a posle toga samo ako podnosilac navoda učini verovatnim da bez svoje krivice nije mogao ranije da iznese taj navod.<sup>51</sup>

Shodno odredbi čl. 24, st. 3. Zakona o uređenju sudova<sup>52</sup> osnovni sudovi nadležni su za odlučivanje u sporovima povodom zasnivanja, postojanja i prestanka radnog odnosa, o pravu, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa, o naknadi štete koju zaposleni pretrpi na radu ili u vezi sa radom, sporovima povodom zadovoljavanja stambenih potreba na osnovu rada. Iz navedenog, jasno je da zaštitu uzbunjivačima pored viših sudova, pružaju i osnovni sudovi.

---

<sup>46</sup> Čl. 25, st. 1. ZZU predviđeno je da sudija koji postupa po tužbi u vezi sa uzbunjivanjem ili u posebnim postupcima iz čl. 27. ovog zakona mora biti lice koje je steklo posebna znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača. Sticanje posebnih znanja regulisano je Pravilnikom o Programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 4/2015.

<sup>47</sup> Čl. 23, st. 3. ZZU.

<sup>48</sup> Utvrđenje da je prema uzbunjivaču preduzeta štetna radnja; zabrana vršenja i ponavljanja štetne radnje; uklanjanje posledica štetne radnje; naknade materijalne i nematerijalne štete; objavljivanje presude donete po tužbi iz razloga predviđenih u t. 1. do 4. ovog stava u sredstvima javnog informisanja, o trošku tuženog.

<sup>49</sup> Čl. 26, st. 2. ZZU.

<sup>50</sup> Čl. 27, st. 3. ZZU.

<sup>51</sup> Čl. 27, st. 2. ZZU; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 4161/19. od 25. 11. 2021. godine; Rešenje Apelacionog suda u Nišu, Gž1-uz 3/19. od 28. 6. 2019. godine.

<sup>52</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.

O pojedinačnim aktima koji se odnose na državne službenike posredstvom čl. 143, st. 3. Zakona o državnim službenicima<sup>53</sup> odlučuje upravni sud.

Može se postaviti pitanje šta je *ratio* odredbe kojom je predviđena nadležnost višeg suda u prvom stepenu, kao i da li se isti uopšte može ostvariti imajući u vidu činjenicu da je osnovni sud nadležan u situacijama kada pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi sa uzbunjivanjem, a da broj takvih postupaka nije zanemarljiv.<sup>54</sup>

U dosadašnjoj sudskoj praksi se često postavilo pitanje postojanja tzv. „dvostruke“ ili „paralelne“ nadležnosti. Apelacioni sud u Nišu navodi:

„Iz prednjeg proizlazi, da u situaciji kada je zaposleni zbog prijave nepravilnosti u postupanju kod poslodavca dobio pojedinačni akt kojim mu se uskraćuju prava na radu i u vezi sa radom ili mu prestaje radni odnos, on u tom slučaju mora podneti tužbu nadležnom sudu za poništaj tog akta u propisanom roku i ne može istovremeno voditi postupak za zaštitu od uzbunjivanja pred višim sudom. Dakle, zakonom je isključena dvostruka ili paralelna nadležnost u slučaju postojanja odluke o pojedinačnom pravu koja uzbunjivačima pripadaju po radnopravnim ili drugim propisima.“<sup>55</sup>

S druge strane, Apelacioni sud u Novom Sadu u jednoj odluci ističe:

„Nisu prihvatljivi ni žalbeni navodi prema kojima je sud postupao protivno principu *ne bis in idem*, i to, kako navodi, jer je tužilac istovremeno sa podnošenjem tužbe u ovoj parnici tužbom od 30. 11. 2021. inicirao postupak pred Osnovnim sudom u Novom Sadu radi poništaja rešenja o otkazu ugovora o radu, po kojoj je u međuvremenu doneta i prvostepena presuda u predmetu P1. 3042/21, a žalbeni postupak je u toku. Pravo tužioca na sudsku zaštitu garantovano je i Zakonom o zaštiti uzbunjivača i Zakonom o radu, pa je u domenu njegove volje da se opredeli za put kojim tu zaštitu nastoji ostvariti.“<sup>56</sup>

Ovakav stav Apelacionog suda u Novom Sadu nije prihvatljiv. Pre svega, iz citiranih zakonskih odredbi jasno je da uzbunjivač nema slobodnu volju da se opredeli za put kojim će tražiti zaštitu, već da je put za zaštitu

<sup>53</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005. – ispr., 83/2005. – ispr., 64/2007, 67/2007. – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020. i 142/2022.

<sup>54</sup> U sudskoj praksi postoji veliki broj postupaka u kojima je istaknut navod da pojedinačni akt predstavlja štetnu radnju u vezi s uzbunjivanjem, te u kojima zaštitu uzbunjivačima u prvom stepenu pružaju osnovni sudovi, u tom smislu v. npr. Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 2/18. od 2. 10. 2018. godine; Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 1/19. od 27. 9. 2019. godine; Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 2/20. od 19. 10. 2020. godine; Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 2/21. od 19. 1. 2022. godine; Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 2/22. od 16. 8. 2022. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ1-uz 3/19. od 28. 6. 2019. godine.

<sup>55</sup> Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 10/17. od 27. 10. 2017. godine.

<sup>56</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, GŽ-uz 2/22. od 10. 11. 2022. godine.

trasiran u zavisnosti od vrste štetne radnje koja je preduzeta. Ukoliko bi se ovakav stav suda prihvatio, postojala bi mogućnost da zaposleni podnese tužbu radi poništaja rešenja osnovnom sudu uz isticanje navoda da takav pojedinačni akt predstavlja štetnu radnju sa uzbunjivanjem, kao i da pored toga zakonitost pojedinačnog akta pobija i pred višim sudom, što bi otvorilo pitanje postojanja dvostruke litispencije, i u tom smislu procesne smetnje iz čl. 203, st. 3. ZPP.<sup>57</sup>

Pored toga, na ovaj način bi se praktično obesmisllila strogost prekluzivne odredbe – čl. 195. Zakona o radu<sup>58</sup> koji propisuje da je rok za pokretanje spora protiv rešenja kojim je povređeno pravo zaposlenog šezdeset dana od dana dostavljanja rešenja. Zaposleni bi mogao i posle proteka ovog roka da ostvaruje zaštitu pred višim sudom, jer je rok za pokretanje postupka prema ZZU šest meseci od dana saznanja za preduzetu štetnu radnju, odnosno tri godine od dana kada je štetna radnja preduzeta.

Iako je više argumenata u prilog tome da je isključena dvostruka nadležnost, ne može se zanemariti činjenica da su uzbunjivači koji trpe štetnu radnju u vidu donošenja pojedinačnih akata u nepovoljnijem položaju u pitanju rokova za pružanje sudske zaštite, u odnosu na uzbunjivače koji trpe štetne radnje u drugačijem obliku.

Bitno je istaći da je pomenuta presuda Apelacionog suda ukinuta Rešenjem Vrhovnog suda<sup>59</sup> u kome je konstatovano da je zakonom isključena dvostruka nadležnost, a isti stav ovaj sud je zauzeo u više odluka.<sup>60</sup> Posebno je pravno interesantan zaključak Vrhovnog suda, kako je rešenje o otkazu ugovora o radu pojedinačni pravni akt koji podleže pravnosnažnosti i ne može se pobijati tužbom za utvrđenje, već preobražajnom tužbom za poništaj tog akta.<sup>61</sup> Ovakav stav suštinski opravdava isključenje postojanja dvostruke nadležnosti sudova.

Međutim, kada je u pitanju konkretna odluka Apelacionog suda u Novom Sadu o kojoj je bilo reči, razlog za ukidanje jeste što je propušteno da se utvrdi da li je zakonitost rešenja o otkazu ugovora o radu bila predmet ocene u

---

<sup>57</sup> Čl. 203, st. 3. Zakona o parničnom postupku predviđeno je da dok parnica teče, ne može se u pogledu istog zahteva pokrenuti nova parnica među istim strankama, a ako takva parnica bude pokrenuta, sud će tužbu odbaciti. Više o litispenciji, procesnopravnim dejstvima litispencije, smislu zabrane dvostruke litispencije v.: Keča, R., Knežević, M. (2022). *Građansko procesno pravo*. Beograd: Službeni Glasnik, 210–212.

<sup>58</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – odluka US, 113/2017 i 95/2018. – autentično tumačenje.

<sup>59</sup> Rešenje Vrhovnog suda, Rev-uz 3/23. od 20. 7. 2023. godine.

<sup>60</sup> V. u tom smislu npr. i: Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2-uz 3/16. od 18. 1. 2017. godine, u kojoj sud navodi da sve što je u vezi s ocenom zakonitosti pojedinačnog akta ne može da se ističe u ovom postupku po čl. 20, st. 2. ZZU.

<sup>61</sup> Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 4/2022. od 14. 6. 2023. godine. V. u tom smislu i Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 5/17. od 7. 3. 2018. godine.

posebnom postupku u smislu čl. 27. ZZU, te u zavisnosti od odluke osnovnog suda u postupku ocene zakonitosti pojedinačnog akta prvostepeni sud mora meritorno da odluči o zahtevu za naknadu štete uzbunjivača u smislu čl. 22. ZZU.<sup>62</sup>

Ovo se naglašava posebno jer ovakav stav poteže i druga pitanja. Na primer, da li uzbunjivač pored prava na poništaj takvog akta, ostvaruje i druga prava predviđena čl. 26. ZZU? Ukoliko ostvaruje i ova prava, postavlja se pitanje pred kojim sudom.

Iako su uzbunjivači koji trpe štetne radnje u vidu donošenja pojedinačnih akata lišeni mogućnosti da u postupku predviđenim ZZU pobijaju zakonitost pojedinačnog akta, nema razloga da im se druga prava predviđena istim uskraćuju.<sup>63</sup>

Međutim, osnovni sudovi nisu nadležni za odlučivanje o drugim zahtevima, već viši sud posredstvom odredbi ZZU.

Štetna radnja utvrđena u postupku za poništaj pojedinačnog akta predstavlja činjenični oslonac višem sudu koji odlučuje o drugom pravu uzbunjivača, kao što je pravo na naknadu štete.<sup>64</sup>

Može se primetiti da je ovo još jedan aspekt nepovoljnijeg položaja uzbunjivača koji trpe štetne radnje u vidu donošenja pojedinačnog akta, jer ne samo da su im kraći rokovi za ostvarivanje pravne zaštite, nego u praksi pored postupka za poništaj takvog akta pokreću još jedan postupak ukoliko žele da ostvare prava iz čl. 27. ZZU. Ovakvo rešenje nije ekonomično jer u tim situacijama uzbunjivači prethodno snose troškove dva postupka, a svakako da bi bilo i efikasnije da vode jedan postupak.

### **Uzročna veza između radnji uzbunjivanja i štetnih radnji**

Da bi uzbunjivač ostvario pravo na zaštitu, između radnji uzbunjivanja i štetne radnje mora da postoji uzročno-posledična veza.

Ukoliko uzbunjivač učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem, na tuženom je teret dokazivanja da štetna radnja nije u uzročnoj vezi sa uzbunjivanjem.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> U tom smislu v. i Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 3/18. od 24. 9. 2018. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/19. od 12. 4. 2019. godine.

<sup>63</sup> U ovom kontekstu značajno je pomenuti Presudu Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 6/21. od 17. 1. 2022. godine, kojom je preinačena presuda prvostepenog suda koji je odbio tužbeni zahtev tužioca da se presuda objavi u dnevnom listu smatrajući da je utvrđenje da je preduzeta štetna radnja i obavezivanje tuženog na naknadu štete dovoljna satisfakcija za tužioca. Apelacioni sud je istakao da je to pogrešna primena materijalnog prava i da su navedeni tužbeni zahtevi međusobno nezavisni i da se međusobno ne isključuju.

<sup>64</sup> Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 5/23. od 17. 1. 2024. godine.

<sup>65</sup> Čl. 29. ZZU.

Iako je postojanje ove veze prevashodno činjenično, a ne pravno pitanje, zanimljivo je pomenuti jedan kriterijum kojim se sudovi služe u praksi prilikom utvrđivanja postojanja iste.<sup>66</sup> Taj pomoćni kriterijum je vreme, odnosno vremenski sled između radnji uzbunjivanja i štetnih radnji.

Apelacioni sud u Kragujevcu navodi:

„Radna mesta nameštenika koja su ostala, odnosno po novoj sistematizaciji bila predviđena, čiji poslovi bi mogli da se ponude tužiocu u istom ili nižem stepenu stručne spreme, su bila popunjena, pa je zaključak suda da tužilac nije stavljen u nepovoljniji položaj zbog svojstva uzbunjivača, pri čemu je protekao duži vremenski period od radnje uzbunjivanja i bilo koje radnje tužene koju je preduzela u postupku racionalizacije, te se radnja tužene ne može dovoditi u vezu sa radnjom uzbunjivača.“<sup>67</sup>

Iz citiranog dela odluke jasno je da je protek vremena između radnje uzbunjivanja i štetne radnje pomoćni kriterijum za utvrđivanje uzročne veze između istih, a šta je duži vremenski period takođe je faktičko pitanje.

U praksi su posebno zanimljive situacije u kojima štetna radnja prethodi uzbunjivanju. Često se desi da nakon što poslodavac preduzme neku radnju, zaposleni izvrši uzbunjivanje, a potom traži zaštitu od radnje koja je prethodila uzbunjivanju.

Po tom pitanju, sudska praksa je jedinstvena da je neprihvatljivo da postupak uzbunjivanja nastane nakon štetne radnje, uz obrazloženje da je štetna radnja posledica uzbunjivanja, a ne obrnuto.<sup>68</sup>

Iako je ovakav stav sudova prihvatljiv, jer po logici stvari uzbunjivanje prethodi štetnoj radnji, prilikom saglašavanja s ovim stavom nužno je napraviti izuzetak. Taj izuzetak je predviđen čl. 9. ZZU. Zakonodavac predviđa da lice koje traži podatke u vezi s informacijom, ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač, ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog traženja tih podataka. Iako se ovde suštinski i ne govori o uzbunjivanju, u ovoj situaciji štetna radnja mu može prethoditi.

Dakle, postojanje uzročno-posledične veze jeste ključni činilac u postupku za zaštitu uzbunjivača. Zaštita uzbunjivača nije apsolutna, te je moguće da zaposlenom zakonito prestane radni odnos iako je preduzeo radnju uzbunjivanja ukoliko taj prestanak radnog odnosa nije posledica uzbunjivanja

---

<sup>66</sup> Posledica toga da se radi o činjeničnom, a ne o pravnom pitanju jeste to da se revizijski sud u takva pitanja ne može upuštati. U tom smislu v.: Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/21. od 7. 10. 2021. godine.

<sup>67</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 1/22. od 3. 6. 2022. godine.

<sup>68</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž-uz 3/20. od 30. 11. 2021. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 10/17. od 27. 10. 2017. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/20. od 3. 6. 2020. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/17. od 22. 6. 2017. godine; Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 1/23. od 28. 6. 2023. godine.

već npr. nepoštovanja radne discipline.<sup>69</sup> Zbog toga je procesna aktivnost poslodavaca u sudskim postupcima usmerena na dokazivanje nepostojanja uzročno-posledične veze između štetne radnje i radnje uzbunjivanja, te će u zavisnosti od ovog uspeha poslodavca zavisiti i ishod postupka.<sup>70</sup> Sve naravno pod pretpostavkom, da zaposleni prvo učini verovatnim da je štetna radnja posledica uzbunjivanja.<sup>71</sup>

Posebnu problematiku o pitanju uzročno-posledične veze predstavlja razgraničenje štetnih radnji od postupaka koje poslodavac preduzima iz stvarnih i objektivnih razloga. Zbog toga se često dešava da sud odbije tužbeni zahtev tužioca nalazeći da se ne radi o štetnim radnjama, jer nisu motivisane uzbunjivanjem, već organizacionim promenama kod poslodavca ili vršenjem autonomnih ovlašćenja u skladu sa zakonom ili opštim aktom.<sup>72</sup>

### Privremena mera

Kao što je već istaknuto, delovi ZZU koji se odnose na mogućnost određivanja privremene mere su od izuzetnog značaja.<sup>73</sup> Predviđeno je da u postupku zaštite u vezi sa uzbunjivanjem ili u postupku iz čl. 27. ZZU,<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-3314/19. od 26. 2. 2020. godine.

<sup>70</sup> U Presudi Vrhovnog kasacionog suda, Rev-uz 7/23. od 31. 1. 2024. godine, pomenuti sud zaključuje da iako je tužilac učinio verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja u vezi s uzbunjivanjem, tuženi je sadržinom izvedenih dokaza otklonio postojanje ove pretpostavke, zbog čega tužiocu ne pripada tražena zaštita.

<sup>71</sup> U Presudi Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 21/19. od 26. 12. 2019. godine, sud je utvrdio da zaposleni nije učinio verovatnim da je prema njemu učinjena štetna radnja – donošenje rešenja o suspenziji, jer je osnov suspenzije bio incident koji je izazvao zaposleni.

<sup>72</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 6/16. od 18. 7. 2016. godine; Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž1-uz 1/17. od 17. 1. 2017. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 5/19. od 8. 4. 2019. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 2481/18. od 9. 7. 2020. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 4/21. od 28. 10. 2021. godine; Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/22. od 11. 7. 2022. godine; Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 1/22. od 20. 9. 2022. godine; Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 2/23. od 8. 2. 2023. godine.

<sup>73</sup> Andrejević, S. navodi: „Ovakva prethodna zaštita je od suštinskog značaja za ostvarenje prava uzbunjivača, jer se tako uzbunjivač najbolje štiti od odmazde, delotvorno i brzo, da bi u sudskom postupku mogao ostvariti potpunu zaštitu svog prava meritornom pravnosnažnom odlukom. Bez prethodne zaštite uzbunjivač bi bio izložen odmazdi u dužem vremenskom periodu i sam bi snosio sve posledice odmazde iako je postupao u javnom interesu.“ Andrejević, S. (2015). *Sudska zaštita uzbunjivača. Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis*, 23(5), 189–190.

<sup>74</sup> Postupak iz čl. 27. ZZU je postupak za ocenu zakonitosti pojedinačnog akta (kada uzbunjivač istakne navod da pojedinačni akt poslodavca predstavlja štetnu radnju u vezi s uzbunjivanjem).

sud koji vodi postupak može odrediti privremenu meru u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje. Predlog za određivanje privremene mere može se podneti pre pokretanja sudskog postupka, za vreme trajanja sudskog postupka, kao i po okončanju sudskog postupka sve dok izvršenje ne bude sprovedeno. Sud je ovlašćen da po službenoj dužnosti odredi privremenu meru<sup>75</sup>

Čl. 34. ZZU izričito je predviđeno da se predlogom za određivanje mere može zahtevati da sud odloži pravno dejstvo akta, zabrani vršenje štetne radnje, kao i da naloži otklanjanje posledice prouzrokovane štetnom radnjom. Dakle, sadržina privremene mere striktno je određena ZZU, te je nedozvoljeno tražiti neku drugu vrstu zaštite privremenom merom, kao što je to, npr. zahtev tužioca da sud stavi van snage pojedinačni akt poslodavca.<sup>76</sup>

Kako se ZZU u delu koji predviđa da sud može odrediti privremenu meru poziva na zakon koji uređuje izvršenje i obezbeđenje, bitno je naglasiti da zakon kojim se uređuje izvršenje i obezbeđenje (u daljem tekstu: ZIO)<sup>77</sup> poznaje dve vrste privremenih mera, one kojim se obezbeđuje novčano i one kojim se obezbeđuje nenovčano potraživanje. Očigledno je da se na uslove za određivanje privremene mere imaju primeniti uslovi i odredbe ZIO koje se odnose na privremene mere kojim se obezbeđuje nenovčano potraživanje.

Shodno odredbi čl. 449. st. 3. ZIO da bi se odredila privremena mera za obezbeđenje nenovčanog potraživanja, izvršni poverilac, osim verovatnoće postojanja potraživanja, mora učiniti verovatnim i da bi bez privremene mere ispunjenje njegovog potraživanja bilo osujećeno ili znatno otežano ili da će biti upotrebljena sila ili nastati nenadoknadviva šteta (opasnost po potraživanje).

Izuzetno, izvršni poverilac nije dužan da dokaže opasnost po potraživanje ako učini verovatnim da izvršni dužnik može zbog privremene mere pretrpeti samo neznatnu štetu ili da potraživanje treba da se ispuni u inostranstvu.<sup>78</sup>

Dakle, sud prilikom određivanja privremene mere kombinovano primenjuje odredbe ZZU i ZIO, pri čemu će se prilikom ispitivanja uslova za određivanje privremene mere voditi odredbama ZIO, dok će prilikom odlučivanja o vrsti i sadržini privremene mere svakako biti vezan onim privremenim merama koje su predviđene u ZZU.

Posebno je zanimljiva odluka Apelacionog suda u Kragujevcu u kojem se ističe da je prvostepeni sud pogrešno primenio materijalno pravo kada je odbacio predlog za određivanje privremene mere pozivajući se samo na

---

<sup>75</sup> Čl. 32. ZZU.

<sup>76</sup> Rešenje Apelacionog suda u Beogradu, Gž1-uz 2/20. od 7. 2. 2020. godine.

<sup>77</sup> Zakon o izvršenju i obezbeđenju *Službeni glasnik RS*, br. 106/2015, 106/2016. – autentično tumačenje, 113/2017. – autentično tumačenje, 54/2019, 9/2020. – autentično tumačenje i 10/2023. – dr. zakon).

<sup>78</sup> Čl. 449, st. 5. ZIO.

odredbe ZIO (jer predlagač u predlogu za obezbeđenje nije naveo sredstvo i predmet izvršenja, kao i zbog toga što je u predlogu izostalo naznačenje da će navedeno izvršenje sprovesti osnovni sud), već da je bilo uslova za meritorno odlučivanje primenom i odredaba ZZU (predloženo je da se odredi privremena mera kojom se odlaže pravno dejstvo rešenja o otkazu ugovora o radu i da se protivniku predlagača naloži vraćanje predlagača na rad do pravnosnažnog okončanja radnog spora za poništaj tog rešenja).<sup>79</sup>

U čl. 35. ZZU predviđa da protiv odluke o određivanju privremene mere nije dozvoljena posebna žalba, što znači da je žalba dozvoljena samo ukoliko sud odbaci ili odbije predlog.

Zakonodavac se prilikom ovakvog normiranja verovatno vodio odredbom čl. 439, st. 3. Zakona o parničnom postupku kojom je predviđeno da u parnicama iz radnih odnosa protiv rešenja o određivanju privremene mere nije dozvoljena posebna žalba.

Kako je protiv rešenja kojim se odbija ili odbacuje predlog za određivanje privremene mere izričito dozvoljena žalba, ostaje pitanje dozvoljenosti revizije.

U čl. 23, st. 5. ZZU predviđeno je da je u postupku za sudska zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem dozvoljena revizija. Izolovanim tumačenjem dolazi se do zaključka da je i u postupku za određivanje privremene mere dozvoljena revizija.

Međutim, ukoliko se pogleda kontekst celog čl. 23. ZZU, a posebno st. 2. istog, jasno je da zakonodavac pod postupkom za sudske zaštite uzbunjivača misli na postupak sudske zaštite koji se ostvaruje podnošenjem tužbe, a ne predlogom za određivanje privremene mere. U prilog tome govori i stav Vrhovnog kasacionog suda<sup>80</sup> da shodno odredbama ZIO protiv pravnosnažnog rešenja nisu dozvoljeni revizija niti ponavljanje postupka, a da nema uslova za izjavljivanje revizije protiv Rešenja shodno odredbama Zakona o parničnom postupku jer se ne radi o rešenju kojim se postupak pravnosnažno okončava.

## ZAKLJUČAK

Sudska zaštita uzbunjivača je mehanizam za zaštitu zaposlenih od odmazde poslodavca u situacijama kada zaposleni „duvaju u pištaljku“ jer poslodavac postupa suprotno javnom interesu. Zbog navedenog, od izuzetnog je značaja to što je prepoznata potreba za ovakvim vidom zaštite i što u našem

<sup>79</sup> Rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 1/18. od 10. 5. 2018. godine.

<sup>80</sup> Rešenje Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 1/21. od 24. 3. 2021. godine.

pravnom sistemu postoji zakonski propis koji je na sveobuhvatan način regulisao ovu materiju.

Ključna pitanja od značaja za sudsku zaštitu jesu pre svega da li je uzbunjivač izvršio otkrivanje informacije od značaja za javni interes u skladu sa zakonom, da li se u zakonom predviđenom roku obratio nadležnom sudu i tužbu usmerio ka pasivno legitimisanom licu, kao i da li između radnji uzbunjivanja i štetnih radnji postoji adekvatna uzročna veza. Pored toga, posebna pogodnost koja je uzbunjivačima pružena odredbama ZZU jeste mogućnost određivanja privremene mere, kao efikasnog sredstva otklanjanja negativnih posledica štetnih radnji.

Pohvalno je napomenuti da je uz mala odstupanja sudska praksa u pitanju primene i tumačenja odredbi ZZU poprilično ujednačena. Ovoj ujednačenosti značajno doprinose i odluke Vrhovnog suda Srbije, te činjenica da je u ovim postupcima uvek dozvoljena revizija predstavlja jednu od najznačajnijih mogućnosti za zaštitu uzbunjivača.

Ipak, i pored svih dobrih zakonskih rešenja koja sadrži ovaj zakon, u radu je skrenuta pažnja na nepovoljniji položaj uzbunjivača koji trpe štetne radnje u vidu donošenja pojedinačnih akata kojim je rešavano o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa.

Nepovoljni položaj ovih lica ogleda se u tome što oni u praksi pored postupka koji iniciraju pred osnovnim sudom radi poništaja tog pojedinačnog akta, pokreću još jedan postupak pred višim sudom kako bi ostvarili druga prava iz čl. 26. ZZU, što nije ni efikasno ni ekonomično.

U tom smislu, celishodno bi bilo da zakonodavac pronade mehanizam za poboljšanje položaja ove kategorije uzbunjivača, odnosno mehanizam za izjednačavanje njihovog položaja sa položajem uzbunjivača koji trpe štetne posledice u drugim oblicima.

Prilikom razmišljanja o načinima izjednačavanja položaja ove kategorije uzbunjivača, nameće se ideja o davanju izričitih ovlašćenja osnovnom sudu u postupku za poništaj pojedinačnog akta kada uzbunjivač istakne navod da pojedinačni akt predstavlja štetnu radnju za odlučivanjem i o pravima uzbunjivača iz čl. 26. ZZU. Međutim, na ovaj način bi se doveo u pitanje *ratio* odredbe ZZU kojim je predviđeno da zaštitu uzbunjivačima pruža viši sud.

Sa druge strane, izjednačavanju položaja mogla bi da doprinese i odredba kojom bi bilo predviđeno da se osnovni sud oglašava stvarno nenadležnim i ustupa predmet višem sudu u situacijama kada zaposleni istakne navod da pojedinačni akt predstavlja štetnu radnju. Ipak, i ovakvom potencijalnom rešenju bi se moglo zameriti zadiranje u odredbe Zakona o uređenju sudova kojim je predviđeno da osnovni sudovi u prvom stepenu sude povodom zasnivanja, postojanja i prestanka radnog odnosa, kao i o pravu, obavezi i odgovornosti iz radnog odnosa.

## LITERATURA

- Andrejević, S. (2015). Sudska zaštita uzbunjivača. *Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis*, 23(5), 189–190.
- Bilbija, V. (2020). Pet godina primene zakona o zaštiti uzbunjivača. *Izbor sudske prakse. Stručno-informativni časopis*, 28(4), 10.
- Dimovski, D., Kostić, M. (2019). Uzbunjivači kao sredstvo borbe protiv korupcije. *Pravni položaj uzbunjivača u uporednom i domaćem pravu (pravni i etički aspekti). Zbornik radova sa okruglog stola*, 41–59. Banja Luka.
- Đurović, L. (2019). Analiza najboljih praksi zaštite uzbunjivača. *Administracija i javne politike = Administration and Public Policy*, 5(2), 48–54.
- Kovačević, LJ. (2011). Cilj i smisao radnopravne zaštite „uzbunjivača“. *Kaznena redakcija u Srbiji. Tematska monografija [Deo 1]*, 223–229.
- Kovačević, LJ. (2011). Novi standardi Saveta Evrope o zaštiti uzbunjivača. *Pravo i privreda. Časopis Udruženja pravnika u privredi SR Jugoslavije*, 48(1/3), 169–175.
- Keča, R., Knežević, M. (2022). *Građansko procesno pravo*. Beograd: Službeni glasnik, 210–212.
- Lubarda, B. (2011). Posebna zaštita zaposlenog uzbunjivača – evropsko, uporedno i domaće pravo i praksa. *Pravni život. List za pravna pitanja i praksu*, 60/11, 435–450.
- Martić, M., Šarac, M. (2015). *Komentar Zakona o zaštiti uzbunjivača*. Beograd: Službeni glasnik, 76.
- Martić, M. (2016). Uporedno-pravni aspekti pojma uzbunjivač. *Strani pravni život. Teorija, zakonodavstvo, praksa*, 1, 201–214.

### Pravni propisi

- Zakon o zaštiti uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 128/2014.
- Zakon o ratifikaciji konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 12/2005.
- Zakon o potvrđivanju građanskopravne konvencije o korupciji, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 102/2007.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, *Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 4/84 i 7/91.
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije, *Službeni glasnik RS*, broj 97/2008, 53/2010, 66/2011–US, 112/2013, 8/2015–US i 88/2019.
- Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.
- Zakon o parničnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014, 87/2018, 18/2020 i 10/2023 – dr. zakon.
- Pravilnik o načinu unutrašnjeg uzbunjivanja, načinu određivanja ovlašćenog lica kod poslodavca, kao i drugim pitanjima od značaja za unutrašnje uzbunjivanje kod poslodavca koji ima više od deset zaposlenih, *Službeni glasnik RS*, br. 49/2015 i 44/2018 – dr. zakon.
- Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2010.

Pravilnik o Programu sticanja posebnih znanja u vezi sa zaštitom uzbunjivača, *Službeni glasnik RS*, br. 4/2015.

Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 10/2023.

Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005. – ispr., 83/2005. – ispr., 64/2007, 67/2007... – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022.

Zakon o radu, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017. – odluka US, 113/2017. i 95/2018. – autentično tumačenje.

Zakon o izvršenju i obezbeđenju, *Službeni glasnik RS*, br. 106/2015, 106/2016. – autentično tumačenje, 113/2017. – autentično tumačenje, 54/2019, 9/2020. – autentično tumačenje i 10/2023. – dr. zakon.

### **Sudska praksa**

Rešenje Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/16. od 3. 11. 2016. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 7/20. od 17. 3. 2022. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 8/16. od 13. 9. 2016. godine.

Rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 5/16. od 6. 12. 2016. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1034/21. od 27. 10. 2022. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/24. od 11. 3. 2024. godine.

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž1-uz 1/20. od 12. 5. 2020. godine.

Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Gž1-uz 4/19. od 28. 3. 2019. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/17. od 22. 6. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/17. od 2. 3. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 2/17. od 6. 2. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 9/20. od 5. 5. 2020. godine.

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 7/17. od 20. 6. 2017. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 7/17 od 21. 6. 2019. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 4/18. od 11. 7. 2018. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž-uz 2/17. od 28. 12. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 2/23. od 20. 4. 2023. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 4161/19. od 25. 11. 2021. godine.

Rešenje Apelacionog suda u Nišu, Gž1-uz 3/19. od 28. 6. 2019. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 2/18. od 2. 10. 2018. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 1/19. od 27. 9. 2019. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 2/20. od 19. 10. 2020. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 2/21. od 19. 1. 2022. godine.

Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, Gž1-uz 2/22. od 16. 8. 2022 godine.

Presuda Apelacionog suda u Nišu, Gž-uz 10/17. od 27. 10. 2017. godine.

Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, Gž-uz 2/22. od 10. 11. 2022. godine.

Rešenje Vrhovnog suda, Rev-uz 3/23. od 20. 7. 2023. godine.

Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 4/22. od 14. 6. 2023. godine.

Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 5/17. od 7. 3. 2018. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 3/18. od 24. 9. 2018. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 4/19. od 12. 4. 2019. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 6/21. od 17. 1. 2022. godine.  
Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 5/23. od 17. 1. 2024. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 2/21. od 7. 10. 2021. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 1/22. od 3. 6. 2022. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ-uz 3/20. od 30. 11. 2021. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 4/20. od 3. 6. 2020. godine.  
Presuda Vrhovnog suda, Rev-uz 1/23. od 28. 6. 2023. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-3314/19. od 26. 2. 2020. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev-uz 7/23. od 31. 1. 2024. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 21/19. od 26. 12. 2019. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 6/16. od 18. 7. 2016. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, GŽ1-uz 1/17. od 17. 1. 2017. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 5/19. od 8. 4. 2019. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 2481/18. od 9. 7. 2020. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 4/21. od 28. 10. 2021. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Nišu, GŽ-uz 2/22. od 11. 7. 2022. godine.  
Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 1/22. od 20. 9. 2022. godine.  
Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu, GŽ-uz 2/23. od 8. 2. 2023. godine.  
Rešenje Apelacionog suda u Beogradu, GŽ1-uz 2/20. od 7. 2. 2020. godine.  
Rešenje Apelacionog suda u Kragujevcu, GŽ1-uz 1/18. od 10. 5. 2018. godine.  
Rešenje Vrhovnog kasacionog suda, Rev2-uz 1/21. od 24. 3. 2021. godine.