

Алекса М. Дамњановић*

Универзитет у Нишу

Правни факултет у Нишу

aleksa@prafak.ni.ac.rs

ORCID ID: 0009-0003-9414-1890

МАТЕРИЈАЛНИ ПОЛОЖАЈ СУДИЈА И СУДИЈСКА НЕЗАВИСНОСТ: ПРИМЕР ЈЕДНЕ ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА СЛОВЕНИЈЕ

Сажетак: Материјални положај судија је један од елемената персоналне независности судија. Плаће судија треба да буду сразмерне добијанственој судијској професији и терету њихове одговорности, али истовремено да заштити судије од притисака на њихово одлучивање јер то угрожава њихову независност и неупитност. Први део рада теоријски разматра материјални положај судија и судијску независност. У другом делу је украјинко представљен материјални положај судија у српском праву. Трећи део рада је посвећен одлуци Уставног суда Словеније U-I-772/21 од 01.06.2023. године у којој се овај суд бавио овим питањем, разматрајући га из угла принципа независности судства, али и принципа поделе власти.

Кључне речи: независност судства, плаће судија, припадљености, правосудје, правосудно организационо право, уставно право.

1. УВОД

Независност судства је један од најзначајнијих уставноправних концепата. То није само начело које се односи на уставни положај судске власти и однос политичких власти према судству, већ је истовремено и један од елемената правне државе. Независност судства се уобичајено посматра кроз два

* Аутор је стипендиста Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

сегмента: институционална независност, која подразумева независност суда као институтције, и персонална независност, која се односи на независност судије као појединца.¹ Читав низ правних гаранција имају за циљ да обезбеде персоналну независност судија: имунитет, инкомпатибилност, сталност судијске функције, непреместивост судије, материјална независност, одговорност за штету, право на удруживање и право на стручно усавршавање.² Гаранција материјалне независности судија у нашем праву није била наведена у изворном тексту важећег Устава из 2006. године, а место у највишем правном акту није нашла ни након уставне ревизије из 2022. године. Питање материјалне независности судија говори и о односу законодавне и извршне власти према судској власти, јер политичке власти креирањем државног буџета одређују висину плата судија. Како су судије носиоци једне посебне гране власти, њихове плате не смеју бити мање од плата које имају носиоци законодавне и извршне власти.

Материјална сигурност судија има два облика: један се односи на материјалну самосталност суда, а други на материјалну сигурност судија.³ Предмет овог рада је само ово друго питање – материјални положај судија у функцији обезбеђења независности судија. Ово је наравно повезано са питањем тзв. правосудног буџета, али то неће бити обрађено у овом раду јер правосудни буџет обухвата и друге потребе судства, а не само плате судија.

Циљ овог рада је да прикаже материјални положај судија као гаранцију судијске независности, уз осврт на српско право, а нарочито кроз анализу одлуке Уставног суда Словеније у вези са висином судијских зарада, донетој у поступку нормативне контроле. Рад полази од претпоставке да је материјалну независност судија могуће штитити у уставносудском поступку нормативне контроле, с тим да се одлука уставног суда може односити само на оцену адекватности висине судијских зарада које постоје у време одлучивања.

У првом делу рада ћемо указати на значај материјалног положаја судија у односу на независност судија. Поред теоријских напомена, биће речи и о међународним стандардима о овом питању. У другом делу рада ћемо укратко размотрити материјални положај судија у српском позитивном праву и пракси. Трећи део рада је посвећен одлуци Уставног суда Словеније U-I-772/21 од 01.06.2023. године у којој је овај суд (не по први пут) разматрао ово питање, посветивши нарочиту пажњу односу судијских плата и принципа независности судства, али је овај проблем размотрио и из угла поделе власти.

¹ Ана Кнежевић Војовић, *Етичка димензија судске самоуправе у Србији*, Београд 2025, 3.

² Драган Стојановић, *Уставно право*, Ниш 2013, 493-494.

³ Marijana Pajvančić, *Ustavno pravo: ustavne institucije*, Novi Sad 2007, 292.

2. МАТЕРИЈАЛНИ ПОЛОЖАЈ СУДИЈА КАО ЕЛЕМЕНТ СУДИЈСКЕ НЕЗАВИСНОСТИ

Један од елемената независности судија тј. персоналне независности јесу одговарајуће гаранције материјалног положаја судија. „Један од битних начина за обезбеђивање независности судства је гарантовање да судије не треба да се плаше да ће им плате бити смањене због доношења непопуларних или контроверзних одлука”.⁴ Плате треба да буду сразмерне положају, достојанству и одговорности судијске функције, али би њихову висину требало преиспитивати повремено како би се уклонило или ублажило дејство инфлације. Поред тога је важно напоменути да је висина плате судија са једне стране одређена финансијским могућностима целе заједнице, док са друге стране треба да одговара достојанству и озбиљности судијског положаја.⁵ Судије треба да буду знатно боље плаћене од одговарајућих категорија запослених у државној управи због самосталности и сложености рада, јавне, стручне и моралне одговорности судија, као и високог нивоа стручног знања и искуства.⁶

Сматра се да је постојање одговарајуће зараде фактор који треба да одврати судије од корупције, међутим не постоје емпиријски докази о томе да судијске плате изнад одређеног нивоа елиминишу или битно смањују корупцију у правосуђу. Зато је то само један, али не и кључан фактор који ће правосуђе „очистити” од корупције.⁷ Ипак, неспорно је да само материјално независан судија, неоптерећен својом и егзистенцијом своје породице, може да се посвети свом позиву, што треба да допринесе квалитету судијског рада, али и очувању достојанства судске власти.⁸

Проблем судијских плата се тиче и односа законодавне и извршне власти према судској власти. „У систему поделе власти, носиоци различитих власти морају бити равноправни у сваком погледу, па и у погледу плата”.⁹

⁴ Jonathan L. Entin, „*Getting What You Pay For: Judicial Compensation and Judicial Independence*”, *Utah Law Review* 1/2011, 25.

⁵ Slobodan Perović, „*Independence of the Judiciary*”, *Private Law Reform in South East Europe: Liber Amicorum Christa Jessel-Holst* (eds. Mirko Vasiljević et. al), Belgrade 2010, 256-257.

⁶ Slobodan Vučetić, „*Pretpostavke nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija*”, *Pravni život* 12/1997, 17.

⁷ Упор. Alan Uzelac, „*Judicial Independence in the Context of the Organisation of the Judiciary – Part I: Recruitment, Remuneration and Retirement*”, *Judicial Independence in the Third Millennium – XVII World Congress of Procedural Law* (eds. Eduardo Oteiza, Giovanni Priori Posada), Lima 2023, 154; Petter Langseth, Oliver Stolpe, „*Strengthening the Judiciary Against Corruption*”, *CJIL Yearbook 2000: Strengthening Judicial Independence – Eliminating Judicial Corruption* (ed. Robert D. Nicholson), Geneva 2000, 64.

⁸ Драган Батаљевић, „*Социолошко-правни аспекти независности судске функције у СР Југославији*”, *Правни животи* 12/1997, 31.

⁹ Зоран Ивошевић, „*Судство у Србији*”, *Правац промена: грађански парламенти Србије* (Д. Нешић, et. al), Београд 2000, 72.

Међутим, политичке власти су те које кроз законодавство, а посебно кроз државни буџет, чији је део правосудни буџет, одређују висину плата судија. Зато представници других двеју грана власти, када креирају буџет, треба да имају у виду потребе правосуђа, јер неадекватна средства могу учинити судство подложним корупцији, што слаби његову независност и непристрасност.¹⁰

Приликом разматрања односа политичких власти према судској власти морамо напоменути и да су институти неспојивости функција и сукоба интереса у односу на судије обично постављени знатно рестриктивније него према припадницима законодавне и извршне власти. „Судијама је, као ниједној другој професији, забрањено да се баве било којим другим послом ван радног времена”.¹¹ На тај начин је знатно смањена могућност да судије својим радом додатно зарађују.¹² Стога приходи народних посланика и министара, који обављају и друге функције или други приватни посао, могу да буду вишеструко већи од судијских плата, што доводи до неједнакости укупних примања носилаца политичких власти у односу на судску власт. Треба имати у виду и да одговарајуће образовање, стручно знање и искуство представљају законске услове за избор судија, о чему такође треба водити рачуна, јер такви услови за избор носилаца политичких власти формалноправно не постоје.

Када је реч о међународним стандардима, постоји читав низ стандарда у различитим документима „меког” права који се баве овим питањем. Основни и најчешће помињани стандард јесте да законом треба гарантовати право судија на плату и пензију. Ово право не треба да буде предмет арбитрарног мешања од стране извршне власти тако да се утиче на судијску независност, али је дозвољено утврдити висину примања судија према различитим врстама судова. Износ плате треба утврдити тако да она буде сразмерна достојанству судијске професије и терету њихове одговорности. Висина плате би истовремено требало да буде таква да судије буду заштићене од притисака на њихово одлучивање јер то угрожава њихову независност и непристрасност. Плата може да варира зависно од дужине радног стажа, природе посла који судија обавља и природе одговорности, што треба процењивати транспа-

¹⁰ Упор. Lars P. Feld, Stefan Voigt, „*Making Judges Independent – Some Proposals Regarding the Judiciary, CESIFO Working Paper No. 1260 – Category 2: Public Choice*”, August 2004, https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp1260.pdf, 12.11.2025, 9; International Commission on Jurists (ICJ), *International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors – Practicioners Guide No. 1*, Geneva 2007, 33.

¹¹ Друштво судија Србије, *Испраживање професионалног интелектуалног судија*, Београд 2023, 51.

¹² Као изузетак можемо навести пример из нашег правног система, да се судија може ван радног времена, без посебног одобрења, бавити наставном, научном и уметничком делатношћу и да буде члан тела за проверу стручности, уз накнаду (чл. 31, ст. 5 Закона о судијама – ЗС, *Сл. гласник РС*, бр. 10/2023.).

рентним мерилима. При томе би требало избегавати системе који главни део плате судија одређују према учинку јер то може утицати на њихову независност. Плате судија не би требало смањивати осим ако је то део опште јавне економске мере. Добро је, нарочито за младе демократије, посебним законским одредбама гарантовати немогућност смањења судијских зарада и осигурати бар *de facto* повећање зараде у складу са повећаним трошковима живота. Законом треба гарантовати и заштиту од социјалних ризика као што су болест, материнство, инвалидност, старост и смрт, али и обезбедити да судије имају право на пензију чији износ мора да буде што приближнији износу њихове последње судијске плате.¹³

Компаративноправно посматрано, занимљиво је како управо најстарији устав на свету, Устав САД, садржи одредбу да судије у одређено време примају накнаду која не може бити смањена за време трајања њихове функције.¹⁴ Ова одредба америчког устава се у теорији назива *Compensation Clause*. Ово правило делује веома једноставно, али оно само забрањује могућност смањивања судијских зарада, док не налаже обавезу њиховог повећања, из чега проистиче неколико проблема: 1) када се судијска зарада сматра стеченом тако да се више не може смањивати, 2) да ли опорезивање доводи до неуставног смањења зараде, 3) како повећање трошкова живота ефективно смањује судијску зараду, 4) висина и учесталост повећања судијске зараде као политичко питање. Овим проблемима се бавио и Врховни суд САД у својим одлукама.¹⁵

¹³ Упор: UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>, 12.11.2025, тач. 11; United Nations Office on Drugs and Crime, Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct, https://www.unodc.org/conig/uploads/documents/publications/Otherpublications/Commentry_on_the_Bangalore_principles_of_Judicial_Conduct.pdf, 13.11.2025, принцип 26(b); Council of Europe, European Charter on the statute for judges, DAJ/DOC (98) 23, <https://rm.coe.int/090000168092934f>, 13.11.2025, тач. 6; Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation no. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges, <https://www.legal-tools.org/doc/d67e7z/pdf>, 06.12.2025, принцип I (2)(a)(ii) и принцип III (1)(b); Комитет министара Савета Европе, Препорука CM/Rec(2010)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности, <https://vss.sud.rs/storage/Preporuka%20CM-Rec%282010%2912%20Komiteta%20ministara%20drzavama%20clanicama%20o%20sudijama%20-%20%20nezavisnost%2C%20delotvornost%20i%20odgovornosti.pdf>, 13.11.2025, тач. 53-55; International Bar Association (IBA) Minimum Standards of Judicial Independence, 1982, <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=bb019013-52b1-427c-ad25-a6409b49fe29>, 13.11.2025, тач 15; Консултативно веће европских судија (КВЕС), Мишљење бр. 1 (2001) о стандардима везаним за независност судија и сталност судијске функције – Препорука бр. R (94) 12 о независности, ефикасности, и улози судија, и о значају његових стандарда и осталих међународних стандарда за проблеме који постоје у овој области, KVES (2001) OP No°1, <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-1-serbian/1680a1ca6d>, 13.11.2025, тач. 62.

¹⁴ Устав САД, чл. III одсек 1. *The United States Constitution*, <https://constitutioncenter.org/the-constitution/full-text>, 07.11.2025.

¹⁵ J. L. Entin, 26-44.

Устав САД је инспирисао и неке друге државе да укључе сличне гаранције у своје уставе. Тако се у литератури наводе примери Канаде, Аустралије, Новог Зеланда, Ирске, Мексика, Перуа, Уругваја, Панаме, Бразила, Аргентине, Јужноафричке Републике, Египта, Индије, Јапана.¹⁶ Ипак, констатује се да такве гаранције међу уставним одредбама о независности судства заправо нису честе у компаративном праву,¹⁷ а и када нису садржане у уставном тексту, већина држава регулише судијске плате на високом нивоу путем закона парламента.¹⁸

3. КРАТАК ОСВРТ НА МАТЕРИЈАЛНИ ПОЛОЖАЈ СУДИЈА У СРБИЈИ

Материјални положај судија у Републици Србији је регулисан Законом о судијама. Једном од основних одредаба овог закона је предвиђено да судија има право на плату и пензију у складу са достојанством судијске функције и одговорношћу судије, а износ плате и пензије гарантује независност и материјалну сигурност судије.¹⁹

Други део овог закона, којим је уређен правни положај судија, садржи посебан одељак њиховом материјалном положају. У њему је најпре прописано да судија има право на плату судије суда за који је изабран, а која се одређује на основу основне плате. Основна плата се добија тако што се коефицијент за обрачун и исплату плата (у даљем тексту: коефицијент) помножи са основицом за обрачун и исплату плате (у даљем тексту: основица).²⁰ Коефицијенти су одређени Законом о судијама тако што су судије разврстане у шест платних група, зависно од врсте судова у којима раде, и свака платна група има свој коефицијент.²¹ На висину плата судија који раде у различитим

¹⁶ Упор. Michael J Belloff QC, „*Paying Judges: Why, Who, Whom, How Much? Neill Lecture 2006*”, *The Denning Law Journal*, vol. 18, no. 1/2006, 3-4; Keith S. Rosenn, „*The Protection of Judicial Independence in Latin America*”, *Inter-American Law Review* vol. 19, 1/1987, 15-16; A. Uzelac, 150-151.

¹⁷ G. Gregg Webb, Keith E. Whittington, „*Judicial Independence, the Power of the Purse, and Inherent Judicial Powers*”, *Judicature* vol. 88, no. 1, July-August 2004, 13. Исти аутори сматрају да иако је значајно, ово питање остаје споредно у односу на проблем сукоба правосуђа и легислативе око новца и способности судства да дела као ефикасна и независна грана власти.

¹⁸ A. Uzelac, 151.

¹⁹ Чл. 5 ЗС.

²⁰ Чл. 41, ст. 1-3 ЗС.

²¹ Чл. 41, ст. 5 и чл. 42-43 ЗС. Тако прву платну групу чине судије прекршајних судова (коефицијент 2,50); у другу платну групу спадају судије основних судова (коефицијент 3,00); трећој платној групи припадају судије привредних, виших и Прекршајног апелационог суда (коефицијент 3,50); четврта платна група је састављена од судија апелационих

врстама судова утичу управо коефицијенти, јер се основица одређује Законом о буџету²² и једнака је „за све судије независно од платне групе којој припадају, и она се одређује за сваку годину”²³. При томе, основна плата је вредност у коју се не урачунава проценат за вредновање минулог рада, а судија не може уз плату да прима и пензију остварену у складу са посебним прописом.²⁴ Законом су уређена и правила о увећању основне плате судија.²⁵

Када је реч о самој висини кофицијената, издваја се проблем коефицијента који имају судије прекршајних судова, јер је он најмањи. На тај начин судије прекршајних судова имају мању зараду од судија основних судова, за разлику од земаља у окружењу, где су њихове плате или изједначене или се не прави разлика по материји ако се у судовима опште и посебне надлежности суде све материје. Неки од аргумената зашто треба усагласити коефицијенте судија прекршајних и основних судова су: велика надлежност прекршајних судова, сложеност и разноврсност судеће материје уз примену око 270 закона и 800 подзаконских прописа, велики број предмета у раду по сваком судији, ефикасност у поступању, велика количина новца који се слива у државни буџет на име санкција изречених пред прекршајним судовима.²⁶

судова, Привредног апелационог суда и Управног суда (коефицијент 4,00); судије Врховног суда сачињавају пету платну групу (коефицијент 5,00); а само председник Врховног суда припада шестој платној групи (коефицијент 6,00). Коефицијенти су били исти и у старом Закону о судијама из 2008. године, тако да се може рећи да они нису мењани више од деценију и по.

²² Чл. 41, ст. 4 ЗС.

²³ Ана Кнежевић Војовић, *Analiza radnopravnog položaja sudija, sudijskih saradnika i zaposlenih u pravosuđu u pravnom sistemu Srbije*, 2022, <http://ricl.iup.rs/1398/>, 07.10.2025, 18.

²⁴ Чл. 41, ст. 6 и 7 ЗС.

²⁵ Прво, увећање је могуће на име обављања функције председника суда, при чему се увећање утврђује према одређеном проценту, зависно од броја судија који раде у суду којим председник суда руководи. Плата се увећава и заменику председника суда и то за 50% увећања које припада председнику суда (чл. 44 и чл. 46, ст. 5 ЗС). Друго, увећање је могуће на основу одлуке Високог савета судства ако судија врши функцију у суду у коме је непопуњено више од 10% судијских места или у коме је знатно повећан обим посла. Тада се плата увећава у распорну од 10 до 50%, сразмерно броју непопуњених судијских места, одн. обиму повећања посла (чл. 46, ст. 1 ЗС). Треће, такође на основу одлуке Високог савета судства, плата се може увећати судији који поступа у предмету кривичног дела са елементима организованог криминала и ратног злочина, при чему увећање може износити до 100% (чл. 46, ст. 3 ЗС). Као посебан случај се може издвојити ситуација у којој је судија: а) трајно премештен или привремено упућен у други суд или б) упућен у Високи савет судства, министарство надлежно за послове правосуђа, Правосудну академију или међународну организацију у области правосуђа. Тада ће судија примати плату која је за њега повољнија: ако је већу плату имао као судија суда из кога је премештен или упућен, у односу на плату коју би требало да прима у новом суду или институцији где је упућен, примаће своју „стару плату” – и обратно примаће „нову” плату ако је она већа од „старе” (чл. 45 ЗС).

²⁶ Ана Стевановић, „*Neopravdana diskriminacija sudija prekršajnih sudova u Republici Srbiji*”, *Sveske za javno pravo* 25/2016, 74-75.

Законским правилима није установљена забрана смањивања судијских примања. Такође, нису предвиђене ни гаранције у вези са повећањем плате судија тако да оне прате животни стандард у земљи и индекс потрошачких цена. То би било могуће учинити повећањем основице јер је она одређена Законом о буџету, који се усваја сваке године, за разлику од коефицијената који служе да креирају разлику у платама судија различитих врста судова. Тако је управо основица из Закона о буџету инструмент за утицај Владе (која предлаже буџет) и Народне скупштине (која усваја буџет) на висину плате судија. Извршна и законодавна власт су биле активне последњих година по овом питању јер судијске зараде јесу расле повећавањем основице у Закону о буџету.²⁷ Подаци Европске комисије за ефикасност правде (CEPEJ) при Савету Европе, по истраживању за 2022. годину, показују да је у Србији просечна бруто зарада судија које се налазе на почетку каријере 2 пута већа од просечне бруто зараде на националном нивоу, а да је просечна бруто зарада судија у највишој инстанци 4,7 пута већа од просечне бруто зараде на националном нивоу.²⁸ Иако су ови квантитативни подаци охрабрујући, морамо указати на истраживања Друштва судија Србије из 2016. и 2022. године о професионалном интегритету судија. У истраживању из 2016. године само 8% судија је сматрало да су адекватно плаћени за посао који обављају, а 2022. године још мање, 6,1%. Затим, 2016. године се само 11% судија изјаснило да износ судијске плате обезбеђује гаранцију независности у складу са Законом о судијама, а слично се десило и 2022. године (10,9%). Коначно, велики број судија је навео би повећање судијских плата гарантовало независност судија – 2016. године 53% судија, а 2022. године 45,1% судија. Такође, око 70% судија сматра да су њихове плате ниже или значајно ниже од плата осталих јавних функционера.²⁹

²⁷ Од 2021. године Законом о буџету је основица била одређивана на следећи начин: 2021. године 37.816,26 динара па 38.364,32 динара, 2022. године 41.049,82 динара, 2023. године 46.181,05 динара, 2024. године 50.799,16 динара, 2025. године 54.863,09 динара. Упор. чл. 9, ст. 2 Закона о буџету Републике Србије за 2021. годину (*Сл. гласник РС*, бр. 149/2020, 40/2021, 100/2021), чл. 9, ст. 2 Закона о буџету Републике Србије за 2022. годину (*Сл. гласник РС*, бр. 110/2021, 125/2022), чл. 10, ст. 2 Закона о буџету Републике Србије за 2023. годину (*Сл. гласник РС*, бр. 138/2022, 75/2023), чл. 10, ст. 2 Закона о буџету Републике Србије за 2024. годину (*Сл. гласник РС*, бр. 92/2023, 79/2024), чл. 10, ст. 2 Закона о буџету Републике Србије за 2025. годину (*Сл. гласник РС*, бр. 94/2024).

²⁸ European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems – CEPEJ Evaluation Report, 2024 Evaluation cycle (2022 data), Part 1: General analysis*, 2024, <https://gm.coe.int/cepej-evaluation-report-part-1-en-/1680b272ac>, 07.10.2025, 76-77.

²⁹ Друштво судија Србије, 49-51.

4. ВИСИНА ПЛАТА СУДИЈА У СЛОВЕНИЈИ: ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА СЛОВЕНИЈЕ U-I-772/21

Уставни суд Словеније (у даљем тексту: Уставни суд) се питањем материјалног положаја судија бавио у својој одлуци U-I-772/21 од 01.06.2023. године. Треба имати у виду да то није први пут да се Уставни суд бавио тим проблемом. Још 2006. године је била донета одлука о несагласности судијских плата са уставним принципима поделе власти и независности судства (одлука U-I-60/06 од 07.12.2006. године). Усвојене су измене одговарајућих прописа, али је Уставни суд 2008. године и те законске промене прогласио противним Уставу (одлука U-I-159/08 од 11.12.2008. године). Након нових законских промена, Уставни суд се изјаснио да је раније утврђена неуставност отклоњена (одлука U-II-2/09 од 09.11.2009. године). Коначно, због економске кризе је дошло до одлагања примене класификације судија по платним разредима, али је Уставни суд одлучио да такво одлагање није противно принципима поделе власти и независности судства.³⁰

Уставни суд је 2023. године поново разматрао проблем материјалног положаја судија. Овај поступак је био покренут по предлогу Судског савета, који је оспорио одговарајуће одредбе Закона о систему плата у јавном сектору у делу који се односи на плате судија. Суштински гледано, висина основне плате судија је оспорена у односу на принцип независности судија, а у вези са сврставањем плата у платне разреде.³¹

Уставни суд је најпре оспорене законске одредбе о платама судија разматрао у смислу њихове сагласности са принципом независности судства, истакавши да је то повезано и са принципом поделе власти, који подразумева да је однос између грана власти такав да није угрожена релативна независност и интегритет сваке гране власти понаособ приликом обављања њихових функција.³² Истакнуто је и да независност судија није привилегија

³⁰ Pravna mreža za varstvo demokracije, *Kronologija odločb Ustavnega sodišča o (ne)ustavnosti sodniških plač*, 2024, <https://pravna-mreza.si/objave/kronologija-odlocb-ustavnega-sodisca-o-neustavnosti-sodniških-plac/>, 15.11.2025.

³¹ Одлука Уставног суда Словеније U-I-772/21 од 01.06.2023. године – Constitutional Court of Slovenia, Decision U-I-772/21, 01 June 2023, <https://www.us-rs.si/en/case-law/decisions/u-i-77221>, 16.11.2025, тач. 1 и 35. Судски савет је оспорио одговарајуће законске одредбе које се односе и на друге накнаде и бенефиције које остварују јавни функционери, но Уставни суд се усредсредило на основну плату судија, сматрајући да друге припадности немају значајан утицај на материјални положај судија јер се ради о накнадама трошкова које настају у вези са радом (нпр. трошкови превоза, трошкови исхране) или приходима који се примају једном или периодично (отпремнина при одласку у пензију, јубиларна награда). Уз основну зараду је узета обзир само накнада на име дужине судијског стажа, која припада свим судијама па је то редован приход (Одлука Уставног суда Словеније U-I-772/21 од 01.06.2023. године, тач. 47-48).

³² *Ibid.*, тач. 49-51.

већ суштински предуслов за заштиту права учесника у судским поступцима, те да независност правосуђа као целине утиче на независност сваког судије појединачно.³³ Уставни суд је препознао да одређивање висине плата јавних службеника и функционера, укључујући и судије, спада у поље слободне процене законодавне власти, а да Уставни суд може преиспитивати поделу по платним разредима када се том класификацијом крши Устав, што овде може бити случај ако је висина плата судија одређена на очито непримерен начин.³⁴

Тумачећи однос између висине плата судија и принципа независности судства, Уставни суд је утврдио следеће претпоставке материјалне независности судија: 1) приходи судија морају бити такви да их заштите од притисака који могу да утичу на њихово одлучивање, 2) пригоди судија морају бити примерене висине тако да задовоље личне и породичне потребе судија, 3) приходи судија морају бити у складу са достојанством судијског положаја и у складу са улогом судија и одговорностима које имају, 4) приликом одређивања прихода судија, законодавац мора водити рачуна о томе да су судије ограничене у погледу могућности да остварују додатне изворе прихода, 5) приходи судија морају бити релативно стабилни, што подразумева заштиту од формалног смањивања њихових плата, али и њихово усклађивање тако да се спречи њихово *de facto* смањење, 6) оцену о очито непримереној висини судијских плата треба ставити у контекст економског развоја земље и развоја животног стандарда у земљи, тако да приходи судија не заостају за тим развојем.³⁵

У вези са овим претпоставкама, истичу се следећи налази Уставног суда услед којих је оцењено да висина плате судија не кореспондира са достојанством судијске професије, што их чини очито непримереним, а тиме и притивним начелу независности судства. Прво, Уставни суд је, поредивши податке о инфлацији са висином основне плате судија, закључио да је стопа инфлације била знатно већа од стопе раста судијских плата у посматраном периоду, што је довело до губитка њихове реалне вредности. Друго, прописи којима није обезбеђен адекватан однос између судијских плата и просечне плате у држави чине судијске плате непримереним јер се тако не обезбеђује висина плате у складу са достојанством и одговорношћу судијске професије. Треће, Уставни суд је поредио висину судијских плата са платама других запослених у јавном сектору, нарочито запослених у правосуђу који имају квалификације, одговорности и улоге поредиве са судијским. У вези са овим се као парадоксално показало да је систем платних разреда довео до тога да су већу основну зараду од судија имали службеници који су запослени у

³³ *Ibid.*, тач. 53-54.

³⁴ *Ibid.*, тач. 60.

³⁵ *Ibid.*, тач. 67.

судовима и који су у свом раду подређени судијама. Четврто, посматрајући статистичке податке о смањивању броја пријављених кандидата на конкурсима за избор судија, Уставни суд је истакао како се не може искључити могућност да је заостајање раста судијских плата за растом потрошачких цена, уз раније поменуте разлоге о материјалном положају судија, довело до смањења интересовања за вршење судијске функције.³⁶

Уставни суд је проблем материјалног положаја судија у Словенији размотрио и у вези са уставним принципом поделе власти. У том смислу, равнотежа између различитих грана власти подразумева и награђивање према статусу међусобно упоредивих носилаца функција из различитих грана власти. Упоредива зарада за носиоце различитих грана власти не подразумева потпуну једнакост, већ релативну упоредивост. Висина судијских плата може бити у нескладу са принципом поделе власти ако постоји суштинска несразмера између платних разреда носилаца судске власти наспрам носилаца законодавне и извршне власти.³⁷

Посматрајући овај проблем, Уставни суд је приступио поређењу судијских плата са платом народних посланика у словеначком парламенту – Државном збору. Уставни суд је у погледу овог односа утврдио да постоји кршење принципа поделе власти из два разлога. Прво, народни посланици добијају на месечном нивоу додатну паушалну накнаду за покривање трошкова у вези са обављањем функције у изборној јединици, која се креће између 500 и 800 евра. При томе, правним нормама није прописана обавеза народних посланика да докажу да ли су такве трошкове заиста имали, па они ту накнаду могу остварити редовно и независно од стварних трошкова. Иако та накнада није формални део зараде, она на овај начин може представљати редован приход народних посланика, који се стога мора узети у обзир као саставни део плате, којим се онда фактички повећава број платних разреда који чини разлику између судија и народних посланика. Друго, разлика у платним разредима (самим тим и висини плате) народних посланика зависи од додатних унутарпарламентарних функција које они обављају. Међутим, показало се да свега неколико посланика припада најнижем могућем платном разреду, који не врши ниједну унутарпарламентарну функцију, док је највећи број посланика сврстан у више платне разреде сходно унутарпарламентарној функцији на којој се налазе. Са друге стране, и судије могу напредовати у више платне разреде, али то је превасходно последица унапређења, а посланици се готово одмах распоређују у више платне разреде. Како различите унутарпарламентарне функције заузимају готово сви посланици, оне прак-

³⁶ *Ibid.*, тач. 70-82.

³⁷ *Ibid.*, тач. 87.

тично представљају саставни део посланичке функције, што аутоматски утиче на плату. То није случај са судијским положајем, па се зато ради о прекомерној разлици.³⁸

Поред тога, Уставни суд је поредио и плате судија наспрам министара, али је нашао да разлика између њих није противна принципу поделе власти јер нема значајне диспропорције између министарских и судијских плата, а оправданост (не тако велике) разлике у платама проистиче из чињенице да министарску функцију одликује елемент управљања, што није случај са судијама.³⁹

Имајући у виду све изнете аргументе Уставног суда, можемо закључити да је Уставни суд размотрио постављени проблем из различитих углова, а у вези са принципом независности судства и принципом поделе власти. Почетна тачка за све ове налазе су били наводи подносиоца захтева за оцену уставности оспорених прописа, али се Уставни суд није зауставио само на тумачењу правних норми, већ их је сместио у шири друштвени и економски контекст. Тако се дошло до закључка да се предметне норме остварују на начин који је неповољнији за судску у односу на друге две гране власти, нарочито ценећи потребу да се очува достојанство судијске професије.

Имајући у виду да је од ове одлуке Уставног суда у време израде овог рада прошло више од две године, можемо се запитати да ли је и како ова одлука извршена у пракси. Међутим, претходно морамо напоменути да је Уставни суд у првом ставу изреке прогласио оспорене законске одредбе неуставним, али их није уклонио из правног поретка. У образложењу је објашњено како је тај део одлуке деклараторан јер би у супротном ово питање остало правно нерегулисано све до доношења новог прописа. Зато су ове одредбе, иако проглашене неуставним, задржане у правном поретку, али је другим ставом изреке наложено парламенту да предметну несагласност прописа са Уставом отклони у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у службеном листу.⁴⁰ Овакав приступ је логична последица уставног положаја уставног правосуђа, које у овом случају не може да дефинише колика треба да буде плата судија, него само да процени да ли конкретна, тренутна висина судијске плате одговара принципу поделе власти и принципу независности судства.

Међутим, до истека остављеног шестомесечног рока (03.01.2024. године), парламент и Влада (која би то требало да предложи), нису изменили одговарајуће прописе и повећали плате судија. Такво (не)поступање представља грубо кршење Устава, јер се тиме крше уставни принципи независности

³⁸ *Ibid.*, тач. 104-113.

³⁹ *Ibid.*, тач. 114-118.

⁴⁰ *Ibid.*, тач. 137-139

судства и поделе власти, без којих не може да функционише владавина права.⁴¹ Незадовољне развојем ситуације, судије су и саме морале да изврше притисак, ступивши у двонедељни штрајк.⁴² Због тога је поново реаговао Судски савет обративши се Уставном суду, који је донео допунску одлуку у којој је наведен начин извршења одлуке из 2023. године. Уставни суд је одредио да се плата судијама почев од септембра 2024. године има обрачунавати према платним разредима који су били на снази 01.06.2012. године, увећане за стопу повећања потрошачких цена у периоду од 01.06.2012. године до 31.12.2023. године. Влади и Народној скупштини је наложено да обезбеде средства за исплату судијских плата на овај начин.⁴³ Политичке власти су поступиле у складу са тиме, а крајем 2024. године су извршене и законске промене тако да је одлука Уставног суда извршена.

5. ЗАКЉУЧАК

Материјални положај судија је важан елемент персоналне независности судија. Материјална сигурност треба да омогући судијама да се посвете свом позиву без страха од егзистенцијалне угрожености и немогућности да задовоље своје и потребе своје породице. Премда не постоје докази о односу између висине судијских зарада и нивоа корупције, одговарајуће зараде могу, ако не да елиминирају, бар да смање коруптивно понашање у правосуђу. Но, одређивање адекватних судијских зарада не значи њихово фиксирање на одређену одговарајућу висину, него и обезбеђивање њихове реалне вредности путем прилагођавања плата расту стандарда и расту потрошачких цена.

Како се судијске зараде исплаћују из државног буџета, ово питање спада у надлежност носилаца политичких власти – Владе која предлаже буџет и парламента који га усваја. Са једне стране, судијске зараде се морају уклопити у ограничени државни буџет, али са друге стране политичке власти могу намерно кроз ниска примања судија да подривају њихову независност. Зато на овим гранама власти лежи одговорност за неадекватну висину судијских зарада. Из принципа поделе власти проистиче да гране власти треба да буду (бар приближно) једнаке и у приходима које остварују. То не значи да поли-

⁴¹ Klemen Jaklič, *Sodničke plače: neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča in vprašanje stopnjevanja sankcij*, 2024, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/sodniske-place-neizvršitev-odlocbe-ustavnega-sodisca-in-vprasanje-stopnjevanja-sankcij-312628>, 15.11.2025.

⁴² The Slovenia Times, *Judges escalate protest over pay*, <https://sloveniatimes.com/40133/judges-escalate-protest-over-pay>, 15.11.2025.

⁴³ Допунска одлука и решење Уставног суда Словеније U-I-8/24 од 30.05.2024. године – Constitutional Court of Slovenia, Supplementary decision and order U-I-8/24, 30 May 2024, <https://www.us-rs.si/en/case-law/decisions/u-i-824>, 16.11.2025.

тичке власти у случају потребе за „усклађивањем” морају да повећају плате судијама – већ могу да смање сопствене и тако направе склад.

Одлука Уставног суда Словеније из 2023. године је занимљив пример разматрања овог комплексног питања, посебно имајући у виду да је Уставни суд сместио оспорене прописе у шири друштвени и економски контекст, а све под плаштом принципа независности судства и принципа поделе власти. Но, једна добра одлука Уставног суда се, услед проблема са њеним спровођењем, претворила у тест за владавину права у Словенији.

Иако је одлука Уставног суда спроведена, то не значи да се Уставни суд у будућности неће поново изјашњавати о овом питању. Резултати истраживања потврђују почетну хипотезу: независност судија кроз њихов материјални положај је могуће штитити у поступку нормативне контроле, али је улога уставног суда таква да он нема право да прогласи износ који би судијске зараде учинио адекватним, него само да се изјасни о томе да ли је висина судијских плата одговарајућа у тренутку одлучивања. Зато овлашћени предлагачи, уколико сматрају за сходно, могу поново покренути поступак апстрактне контроле уставности.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Bataljević Dragan, „*Sociološko-pravni aspekt nezavisnosti sudske funkcije u SR Jugoslaviji*”, *Pravni život* 12/1997, 21-33.
- Belloff QC Michael J, „*Paying Judges: Why, Who, Whom, How Much? Neill Lecture 2006*”, *The Denning Law Journal* vol. 18, no. 1/2006, 1-35.
- Vučetić Slobodan, „*Pretpostavke nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija*”, *Pravni život* 12/1997, 5-19.
- Друштво судија Србије, *Испрживање професионалног интeријeтa судија*, Београд 2023.
- Entin Jonathan L., „*Getting What You Pay For: Judicial Compensation and Judicial Independence*”, *Utah Law Review* 1/2011, 25-44.
- Ивошевић Зоран, „*Судиство у Србији*”, *Правац промена: грађански парламенти Србије*, (Д. Нешић, et. al), Београд 2000, 57-80.
- International Commission on Jurists (ICJ), *International Principles on the Independence and Accountability of Judges, Lawyers and Prosecutors – Practicioners Guide No. 1*, Geneva 2007.
- Jaklič Klemen, *Sodničke plaće: neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča in vprašanje stopnjavanja sankcij*, 2024, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/sodniske-place-neizvršitev-odlocbe-ustavnega-sodisca-in-vprasanje-stopnjevanja-sankcij-312628>, 15.11.2025.
- Knežević Bojović Ana, *Analiza radnopravnog položaja sudija, sudijskih saradnika i zaposlenih u pravosuđu u pravnom sistemu Srbije*, 2022, <http://ricl.iup.rs/1398/>, 07.10.2025.

- Knežević Bojović Ana, *Etička dimenzija sudske samouprave u Srbiji*, Beograd 2025.
- Langseth Petter, Stolpe Oliver, „Strengthening the Judiciary Against Corruption”, *CIJL Yearbook 2000: Strengthening Judicial Independence – Eliminating Judicial Corruption* (ed. Robert D. Nicholson), Geneva 2000, 53-71.
- Pajvančić Marijana, *Ustavno pravo: ustavne institucije*, Novi Sad 2007.
- Perović Slobodan, „Independence of the Judiciary”, *Private Law Reform in South East Europe: Liber Amicorum Christa Jessel-Holst* (eds. Mirko Vasiljević et. al), Belgrade 2010, 247-262.
- Rosenn Keith S., „The Protection of Judicial Independence in Latin America”, *Inter-American Law Review* vol. 19, 1/1987, 1-35.
- Pravna mreža za varstvo demokratije, *Kronologija odločb Ustavnega sodišča o (ne)ustavnosti sodniških plač*, 2024, <https://pravna-mreza.si/objave/kronologija-odlocb-ustavnega-sodisca-o-neustavnosti-sodniskih-plac/>, 15.08.2025.
- Stevanović Ana, „Neopravdana diskriminacija sudija prekršajnih sudova u Republici Srbiji”, *Sveske za javno pravo* 25/2016, 73-78.
- Стојановић Драган, *Уставно право*, Ниш, 2013.
- The Slovenia Times, *Judges escalate protest over pay*, <https://sloveniatimes.com/40133/judges-escalate-protest-over-pay>, 15.11.2025.
- Uzelac Alan, „Judicial Independence in the Context of the Organisation of the Judiciary – Part I: Recruitment, Remuneration and Retirement”, *Judicial Independence in the Third Millenium – XVII World Congress of Procedural Law* (eds. Eduardo Oteiza, Giovanni Priori Posada), Lima 2023, 142-163.
- Feld Lars P., Voigt Stefan, „Making Judges Independent – Some Proposals Regarding the Judiciary”, *CESIFO Working Paper No. 1260 – Category 2: Public Choice*, August 2004, https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp1260.pdf, 12.11.2025.
- Webb Gregg G., Whittington Keith E., „Judicial Independence, the Power of the Purse, and Inherent Judicial Powers”, *Judicature* vol. 88, no. 1, July-August 2004, 12-19.

Остала истраживачка грађа

- Constitutional Court of Slovenia, Decision U-I-772/21, 01 June 2023, <https://www.us-rs.si/en/case-law/decisions/u-i-77221>, 16.11.2025.
- Constitutional Court of Slovenia, Supplementary decision and order U-I-8/24, 30 May 2024, <https://www.us-rs.si/en/case-law/decisions/u-i-824>, 16.11.2025.
- European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European judicial systems – CEPEJ Evaluation Report, 2024 Evaluation cycle (2022 data), Part I: General analysis*, 2024, <https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-part-1-en-/1680b272ac>, 07.10.2025.
- Закон о буџету Републике Србије за 2021. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 149/2020, 40/2021, 100/2021.
- Закон о буџету Републике Србије за 2022. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 110/2021, 125/2022.
- Закон о буџету Републике Србије за 2023. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 138/2022, 75/2023.
- Закон о буџету Републике Србије за 2024. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 92/2023, 79/2024.

- Закон о буџету Републике Србије за 2025. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 94/2024.
- Закон о судијама, *Сл. гласник РС*, бр. 10/2023.
- International Bar Association (IBA) Minimum Standards of Judicial Independence, 1982, <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=bb019013-52b1-427c-ad25-a6409b49fe29>, 13.11.2025.
- Комитет министара Савета Европе, Препорука CM/Rec(2010)12 Комитета министара државама чланицама о судијама: независност, делотворност и одговорности, <https://vss.sud.rs/storage/Preporuka%20CM-Rec%282010%2912%20Komiteta%20ministarar%20drzavama%20clanicama%20o%20sudijama%20-%20%20nezavisnost%2C%20delotvornost%20i%20odgovornosti.pdf>, 13.11.2025.
- Консултативно веће европских судија (КВЕС), Мишљење бр. 1 (2001) о стандардима везаним за независност судија и сталност судијске функције – Препорука бр. R (94) 12 о независности, ефикасности, и улози судија, и о значају његових стандарда и осталих међународних стандарда за проблеме који постоје у овој области, KVES (2001) OP No°1, <https://rm.coe.int/ccje-opinion-no-1-serbian/1680a1ca6d>, 13.11.2025.
- The United States Constitution*, <https://constitutioncenter.org/the-constitution/full-text>, 07.11.2025.
- UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary>, 12.11.2025.
- United Nations Office on Drugs and Crime, Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct https://www.unodc.org/conig/uploads/documents/publications/Otherpublications/Commentry_on_the_Bangalore_principles_of_Judicial_Conduct.pdf, 13.11.2025.
- Council of Europe Committee of Ministers, Recommendation no. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges, <https://www.legal-tools.org/doc/d67e7z/pdf>, 06.12.2025.
- Council of Europe, European Charter on the statute for judges, DAJ/DOC (98) 23, <https://rm.coe.int/090000168092934f>, 13.11.2025.

Aleksa M. Damnjanović
University of Niš
Faculty of Law Niš
aleksa@prafak.ni.ac.rs
ORCID ID: 0009-0003-9414-1890

Material Position of Judges and Judicial Independence: An Example of a Decision of the Constitutional Court of Slovenia

***Abstract:** Material position of the judges is one element of the personal independence of judges. Judicial salaries should be determined in a way they correspond to the dignity and responsibility of judicial profession, but at the same time to protect judges from pressure on decision-making which could jeopardize their independence and impartiality. The first part of the article considers material position of the judges and judicial independence. In the second part is shortly represented material position of judges in Serbian law. The third part of the paper is dedicated to the decision of the Constitutional Court of Slovenia U-I-772/21 of 01.06.2023. in which this court has dealt with this issue, considering it from the perspective of the judicial independence, but also from perspective of the separation of powers.*

***Keywords:** judicial independence, judicial salaries, remuneration, judiciary, judicial organization law, constitutional law.*

Датум пријема рада: 10. 12. 2025.

Датум достављања коначне верзије рада: 5. 1. 2026.

Датум прихватања рада: 13. 1. 2026.