

PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U KRAGUJEVCU
Institut za pravne i društvene nauke

FACULTY OF LAW UNIVERSITY OF KRAGUJEVAC
Institute for Legal and Social Sciences

MEĐUNARODNA NAUČNA KONFERENCIJA
VLADAVINA PRAVA U VREME
INSTITUCIONALNIH PROMENA

INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE
RULE OF LAW IN TIMES
OF INSTITUTIONAL CHANGES

Urednik
Prof. dr Bojan Urdarević

Kragujevac
2026.

VLADAVINA PRAVA U VREME INSTITUCIONALNIH PROMENA

RULE OF LAW IN TIMES OF INSTITUTIONAL CHANGES

Zbornik naučnih referata po pozivu sa Međunarodnog naučnog skupa održanog od 29. do 30. maja 2026. godine, na Pravnom fakultetu u Kragujevcu u okviru Programa istraživanja Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu za 2026. godinu, koji se finansira iz sredstava Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije

Međunarodni naučni odbor Majskog savetovanja:

Prof. dr Miodrag Mićović, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu; prof. dr Dragan Gocevski, Pravni fakultet "Justinijan I", Univerziteta "Kiril i Metodije" Skoplje, Republika Sverna Makednija; prof. dr Blanka Mateša, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Republika Hrvatska; prof. dr Igor Kambovski, Pravni fakultet Univerziteta „Goce Delčev“ u Štipu, Republika Sverna Makednija; prof. dr Željko Bartulović, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Republika Hrvatska; prof. dr Željko Mirjanić, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, Republika Srpska; Dr Evanthia Kardoulia School of Economics, Business and Computer Science of the Neapolis University Pafos Cyprus; Akademiker Professor Dr. Wolfgang Rohrbach, Fakultät für Bildung, Kunst & Architektur - Department für Bauen und Umwelt - Donau-Universität Krems Österreich, prof. dr Dževad Drino, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, Federacija BiH; prof. dr Andrej Mićović, Fakultet za hotelijerstvo i turizam u Vrnjačkoj Banji Univerziteta u Kragujevcu; prof. dr Valentina Franca, Fakultet za javnu upravu, Univerzitet u Ljubljani, Prof. dr Stefano Bellomo, Sapienza Univerzitet u Rimu, Prof. dr Jaime Cabeza Pereiro, Pravni fakultet, Univerzitet u Vigo; prof. dr Borko Mihajlović, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.

Programski odbor Majskog savetovanja:

Dr Bojan Urdarević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu
Akademik dr Wolfgang Rorbah, redovni profesor Fakulteta za obrazovanje, umetnost i arhitekturu - Odeljenje za izgradnju i životnu sredinu Univerziteta Dunav Krems, Austrija
Dr Mateja Đurović, redovni profesor Kraljevog koledža u Londonu, Velika Britanija
Dr Blanka Mateša, vanredna profesorka Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, Hrvatska
Dr Valentina Franka, vanredna profesorka Fakulteta za javnu upravu Univerziteta u Ljubljani
Dr Kataržina Šćepanska, docentkinja Pravnog fakulteta Adam Mickijevič u Poznanju, Poljska
Dr Jovana Misailović, docentkinja Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu

Međunarodna konferencija „VLADAVINA PRAVA U VREME INSTITUCIONALNIH PROMENA“ je dvadesetdrugo po redu Majsko savetovanje koje se tradicionalno organizuje svake godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu radi diseminacije naučnoistraživačkih rezultata nastavnika i saradnika fakulteta, u okviru Programa istraživanja Pravnog fakulteta, koje se finansira iz sredstava Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije.

IZDAVAČ: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu
Institut za pravne i društvene nauke
Jovana Cvijića 1, 34000 Kragujevac
telefon: (034) 306 513, 306 504
telefaks: (034) 306 540
e-pošta: faculty@jura.kg.ac.rs
veb: <http://jura.kg.ac.rs>

RECENZENTI Prof. dr Miodrag Mićović, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu
Prof. dr Željko Bartulović, redovni profesor
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Republika Hrvatska
Prof. dr Igor Kambovski, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta „Goce Delčev“ u Štipu,
Republika Severna Makedonija
Prof. dr Dževad Drino, redovni profesor Pravnog
fakulteta Univerziteta u Zenici, Federacija BiH

ZA IZDAVAČA: Prof. dr Jelena Vučković, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu

UREDNIK: Prof. dr Bojan Urdarević, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu
TEHNIČKI UREDNIK: Dr Jovana Misailović, docent
Pravnog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu

ŠTAMPA: Grafička radnja "kvark", Kraljevo

TIRAŽ: 50

ISBN 978-86-7623-159-1

Štampanje Zbornika podržalo Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija Republike Srbije

*Dr Miloš Stanić, viši naučni saradnik
Instituta za uporedno pravo u Beogradu
ORCID: 0000-0001-8849-7282*

*Dr Borislav Galić, docent
Državnog univerziteta u Novom Pazaru
ORCID: 0009-0006-7704-8725*

*Pregledni naučni rad
UDK: 355.093.1:34(497.11)
DOI: <https://doi.org/10.46793/XXIIMajsko.053S>*

DA LI JE PREDSEDNIK REPUBLIKE VRHOVNI KOMANDANT VOJSKE SRBIJE?*

Rezime

O položaju predsednika Republike Srbije mnogo se pisalo u literaturi u proteklih dvadesetak godina. Mišljenja, kao i predlozi su oprečni. Međutim, iako se često u javnosti spominje da je predsednik Republike vrhovni komandant Vojske Srbije, postavlja se pitanje, da li je takva tvrdnja istinita? U radu autori pokušavaju da pruže nedvosmislen odgovor na to pitanje. U prvom delu rada se analizira opšti položaj predsednika u našem ustavnom sistemu. U drugom delu, se analizira opšti položaj Vojske u našem pravnom sistemu, dok se u trećem delu načelno prikazuje pravni okvir koji se tiče komandovanja Vojskom Srbije. Na kraju, na osnovu svih izvedenih istraživanja, pruža se i odgovarajući zaključak.

Ključne reči: *predsednik Republike, Vojska Srbije, demokratska civilna kontrola, vrhovni zapovednik*

1. Sistem vlasti i položaj predsednika u Srbiji¹

O sistemu vlasti ustanovljenom u Srbiji, razume se, postoje različita mišljenja u pravnoj nauci. Većina teoretičara smatra da je prema predviđenim ustavnim rešenjima, u Srbiji ustanovljen racionalizovani parlamentarizam u kome samo

* Ovaj rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru projekta „Pravo i ciljevi održivog razvoja: Prvi deo” koji u 2026. godini sprovodi Institut za uporedno pravo uz finansijsku podršku Ministarstva nauke, tehnološkog razvoja i inovacija (evidencioni broj: 451-03-33/2026-03/200049 od 5. 2. 2026).

¹ Koautor Stanić se ovom temom bavio u monografiji Stanić, M., *Ustav i predsednik Republike - srpske dileme*, Beograd, 2024.

prividno postoji bicefalna egzekutiva, jer je neposredno izabranom šefu države poverena uloga moderatorne vlasti² sa nezavisnim ustavnopravnim položajem, kako bi postao korektor mogućih deformacija sistema vlasti.³ U vezi sa tim, kazuje se i da je neposredan izbor predsednika od strane građana više u skladu sa institucionalnom logikom polupredsedničkog sistema,⁴ ali i da su neosnovane tvrdnje pojedinih autora koji od parlamenta nezavisan izbor šefa države, pa bio on biran i neposredno od strane građana, proglašavaju nespojivim sa institucionalnom logikom parlamentarizma. Dakle, prema tom stanovištu, iako od značaja, način izbora šefa države nije element koji bi presudno mogao da utiče na prirodu jednog sistema vlasti, jer je za određivanje ustavnopravnog položaja šefa države od pretežnijeg značaja delokrug ovlašćenja kojima on raspolaže.⁵ Dalje se veli da je Ustav od 2006. godine ojačao elemente parlamentarizma, pa je takav sistem vlasti primer racionalizovanog parlamentarnog modela,⁶ koji je nastao kao izraz novih društvenih, ekonomskih i socijalnih zahteva koji se postavljaju pred ustavnu državu u kojoj je moć političke akcije jasno pomerena prema izvršnoj vlasti,⁷ a da su položaj i uloga predsednika Republike iznad standarda parlamentarnog sistema.⁸

Postoji i stanovište da ovako profilisan ustavni sistem ima obeležja parlamentarizma racionalizovanog u korist izvršne vlasti do nivoa polupredsedničkog modela.⁹ Dodaje se da, formalna, ustavno garantovana ovlašćenja predsednika obimom i kvalitetom zaostaju u odnosu na „uporednopravne parnjake“. Istovremeno, oblikovanjem jedne „relativno nezavisne političke pozicije šefa države, koji svoju demokratsku legitimaciju dobija neposredno od naroda“ Srbija se priklanja tendenciji stvaranja „mešovitog tipa vlasti, tj. polupredsedničkog ili parlamentarno-predsedničkog sistema vlasti“.¹⁰ Postoji i mišljenje, iz krugova politikologa, da krug ovlašćenja šefa države, način izbora vlade, podela nadležnosti zakonodavne i izvršne

² Simović, D., *Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic7.pdf, pristup: 15.04.2026, str. 1.

³ Isto, str. 2.

⁴ Simović, D., *Polupredsednički sistem*, Beograd, 2008, str. 358.

⁵ Simović, D., *Institucionalne pretpostavke usklađivanja ustavnopravnog i realnog položaja predsednika Republike Srbije*, Nauka, bezbednost, policija, br. 1/2013, str. 13.

⁶ Rapajić, M., *Izvršna vlast u polupredsedničkim sistemima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, 2016, str. 620.

⁷ Pejić, I., *Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Pejic1.pdf, pristup: 15.04.2026, str. 7.

⁸ Golić, D., *Predsednik Republike na razmeđu parlamentarnog i polupredsedničkog sistema*, Kultura polisa, posebno izdanje, br. 2/2021, str. 111.

⁹ Pejić, I., *Podela vlasti i ograničenje vlasti u Ustavu Republike Srbije*, Pravo i politika, br. 2/2014, str. 71; Mikić, V., *Normativna analiza položaja predsednika Republike i forme prećutne prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladimir_Mikic8.pdf, pristup: 15.04.2026.

¹⁰ Đorđević, M., *Suspenzivni veto predsednika republike*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2020, str. 139.

vlasti, ustavno posmatrano naš sistem svrstava na „klasifikacionu policu“ parlamentarnih sistema, dok u realnosti srpski model parlamentarizma ostavlja prostor za prezidencijalizaciju, ponekad takvu da bismo mogli da kažemo kako sistem funkcioniše kao predsednički.¹¹ Mišljenja sam da je ovakvo rezonovanje najbolje „oslikava“ formalnu i faktičku sliku našeg ustavnog sistema, te da je naš sistem u formalnom smislu predstavnik racionalizovanog parlamentarizma, ali sa određenom većom ili manjom gipkošću, zbog specifičnog političkog i pravnog položaja predsednika Republike.

Dakle, u našem ustavnom sistemu je posebno interesantan položaj predsednika Republike, kako pravno, tako i politički, te upravo i taj položaj uzrokuje sva navedena promišljanja i dileme.¹² U normativnom smislu predsednik je Ustavom definisan kao državni organ koji izražava državno jedinstvo Republike Srbije.¹³ Predsednika Republike neposredno biraju građani, na mandat od pet godina, sa mogućnošću jednog reizbora.¹⁴ Sumarno gledano, iako se u samom ustavnom tekstu ne nalazi odredba koja predsednika Republike definiše kao deo izvršne vlasti, teoretičari se većinom saglašavaju sa tim da je šef države deo izvršne grane vlasti.¹⁵ Nešto drugačiji stav zastupa profesor Ratko Marković koji smatra da je predsednik Republike neka vrsta moderatora među granama državne vlasti, koji se ne može svrstati u tri klasične grane državne vlasti.¹⁶ U tom smislu, veli se i da je namera ustavotvorca da zadrži ustavni smer koji bi se ogledao u daljem institucionalnom snaženju Vlade, kojoj se dodeljuje politička, efektivna vlast, dok se dodatno slabi pozicija predsednika, kome se namenjuje pozicija koja je neutralna u odnosu na svakodnevne političke procese.¹⁷ Tako, u slučaju neželjenog i otežanog funkcionisanja državnih organa, predsednik „stupa na scenu“ kao vlast koja neutrališe negativne tendencije u odnosima između državnih organa i ima jednu posredničko-miriteljsku ulogu kako na nivou najviših državnih organa, tako i u celom društvu, jer se od njega očekuje da bude predstavnik celine.¹⁸ Dalje se ovakvi stavovi obrazlažu, u smislu da pošto iz celine ustavnih rešenja proizlazi da je Vlada jedini efektivni i operativni deo egzekutive,¹⁹ njoj se

¹¹ Jovanović, M., *Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji*, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Milan_Jovanovic1.pdf, pristup: 15. 04. 2026, str. 9.

¹² V. Stanić M., *Ustav i predsednik Republike - ...*

¹³ Čl. 111. Ustava Republike Srbije-URS, Sl. glasnik RS, br. 98/06, 115/21.

¹⁴ Čl. 114. i 116. URS.

¹⁵ Korhec, T., *Ustavno načelo podele vlasti – zakonodavna vlast, izvršna vlast i položaj političkih stranaka u Republici Srbiji*, http://www.fcjp.ba/templates/jaavian_ii_d/images/green/Tamas_Korhec1.pdf, pristup: 15.04.2026, str. 4.

¹⁶ Marković, R., *Moć i nemoć predsednika Republike Srbije*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3-4/2004, str. 4.

¹⁷ Rakić, M. M., Budžak, M. G., *Odnos između zakonodavne i izvršne vlasti na primeru Ustava Republike Srbije iz 1990. i 2006. godine*, Srpska politička misao, br. 2/2014, str. 262-263.

¹⁸ Rapajić, M., *nav. delo*, str. 570-571.

¹⁹ Simović, D., *Polupredsednički ...*, str. 316.

dodeljuje aktivna, efektivna i operativna izvršna vlast, dok je neposredno izabran predsednik Republike ustanovljen kao neutralna vlast koja predstavlja jedinstvo i kontinuitet države. U tom smislu, predsednik Republike, kao moderatorna vlast bi trebalo da predstavlja protivtežu mogućim zastranjivanjima parlamentarizma, kao i njegovog deformisanja i nedelotvornog funkcionisanja. Saglasno takvom opredeljenju ustavotvorca, on raspolaže posredujućim ovlašćenjima,²⁰ zamišljen kao pasivna vlast kojoj je poverena uloga usklađivanja rada druga dva organa političkog karaktera, Vlade i parlamenta.²¹ S obzirom na to, potpuno je i bilo logično da se očekuje da šef države bude u političkoj i pravnoj senci predsednika Vlade, a sve u skladu sa ulogom šefa države u parlamentarnom sistemu vlasti.²² Imajući u vidu navedeno, predsednik Republike je trebalo da vrši, pre svega, „moralni uticaj“, a ne politički,²³ pošto, kako se veli, da je očigledna namera srpskog ustavotvorca od 2006. da oslabi instituciju predsednika Republike, iako je istina da je zadržan neposredan izbor predsednika Republike, pošto je to, uostalom, neophodna ustavnopravna pretpostavka njegovog nezavisnog položaja u sistemu vlasti.²⁴

No, u praksi tako nije bilo. Istina, Vladi se daje respektabilan položaj, ali ona, nije jedini nosilac egzekutive i pitanje je da li i kada stoji na istom stepeniku sa predsednikom Republike. Pitanje nedostatka političke moći Vlade ne postavlja se zbog manjka dovoljno brojnih i značajnih ingerencija, već zbog senke koju na nju može da baci predsednik Republike,²⁵ a zbog realnih mogućnosti za tako nešto u našem ustavnom sistemu. Nesumnjivo, osnovni nedostatak ustavnopravnog položaja predsednika Republike leži u neskladu i protivurečnosti između ključnih elemenata fizionomije ove institucije. Onako kako je ustavnopravno zamišljen i postavljen šef države je nominalno „jalova“ institucija, koja u praksi teži omnipotentnosti.²⁶ To je uzrokovano neposrednim izborom predsednika Republike od strane građana, čime on

²⁰ Simović, D., *Uzroci prezidencijalizovanja ...*, str. 6; Mikić, V., *Normativna analiza položaja ...*, str. 1-3.

²¹ Đorđević, A., *Način izbora predsednika Republike Srbije-aktuelna pitanja ustavne reforme*, Srpska politička misao, br. 2/2017, str. 226-227; Postoje i situacije, poput odluke o uvođenju vanrednog stanja, u slučaju da Narodna skupština nije u mogućnosti da se sastane, kada odluku zajednički donose predsednik Republike, predsednik Narodne skupštine, kao i predsednik Vlade, što može da nam ukaže da predsednik nije pasivna vlast, Avramović, D., *Uvođenje vanrednog stanja prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2/2010, str. 128-131; Đorđević, M., Stanić, M., *Proглаšenje vanrednog stanja u Republici Srbiji usled pandemije Kovida 19*, Zbornik radova: Pandemija Kovida 19: pravni izazovi i odgovori, Beograd, 2021, str. 54.

²² Simović, D., *Polupredsednički ...*, str. 316.

²³ Đorđević, A., nav. članak, str. 227; Frison-Roche, F., *Le “modèle semi-présidentiel” comme instrument de la transition en Europe post-communiste*, Bruylant, Bruxelles, 2005, p. 90, navedeno prema Đorđević, A., nav. članak, str. 227 fn. 5.

²⁴ Simović, D., *Polupredsednički ...*, str. 315.

²⁵ Orlović, S., *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd, 2008, str. 151.

²⁶ Simović, D., *Institucionalne pretpostavke ...*, str. 19.

zadobija isti legitimitet kao i parlament.²⁷ Drugim rečima, u vezi sa neposrednim izborom predsednika postoji stav, a može se oceniti kao dominantan u srpskoj ustavnopravnoj literaturi, prema kojem postoji nesklad između neposrednog izbora šefa države i njegovog demokratskog legitimiteta, sa jedne strane, i malih ustavnih ovlašćenja, sa druge strane.²⁸ Ipak, ovaj stav je sporan, jer mu iz vidokruga „izmiče“ postojanje političkih stranaka i logike funkcionisanja političkog sistema u jednoj zemlji, koja praktično „uklanja“ ovaj nesklad, koji je samo prividan, normativan, te koji gubi iz vida funkcionisanje samih normativnih rešenja.

Stoga, neposredan izbor predsednika utiče na to da je njegov politički položaj unekoliko ojačan, jer je snabdeven najvišim stepenom legitimiteta. No, složićemo se sa stavom da to nije jedini razlog, već je potrebno i da ga prati upravljanje stožernom političkom strankom, formalno ili faktički. Ovakve stavove potvrđuje i praksa, u kojoj vidimo da je za ojačan položaj predsednika „zaslužan“ način izbora, ali uz zadržavanje funkcije lidera političke stranke tokom trajanja mandata.²⁹ To je sasvim u skladu sa tvrdnjom da jakog predsednika države ne stvaraju samo i jedino neposredni izbori, nego „činjenica da je on ili vođa većinske stranke, ili stranke koja je neophodna za formiranje vlade.“³⁰ Sledstveno tim tvrdnjama, predsednik u Srbiji „crpi“ političku moć zahvaljujući činjenici istovremenog upravljanja vladajućom političkom strankom,³¹ ne samo formalno, već i faktički. Obrnuto gledano, ključna politička moć se po pravilu nalazi unutar najjače političke stranke, a ona je obično koncentrisana u rukama stranačkog predsednika. Dalje posmatrano, Vladu faktički kontrolišu političke stranke preko svojih „disciplinovanih“ poslanika,³² koje zapravo kontroliše predsednik. Imajući sve to u vidu, stvarni, pivotalni centar moći se u novijoj srpskoj parlamentarnoj demokratiji pomera u zavisnosti koju državnu funkciju vrši predsednik najjače političke stranke. Ipak, na ovom mestu, valjalo bi i da se naglasi da ova pojava nije osobenost jedino srpskog političkog sistema.³³

²⁷ Dmičić, M., Pilipović, M., *Moć organa izvršne vlasti i ostvarenje pravne države-normativno i stvarno*, https://www.pravni.ues.rs.ba/Download/Zbornik_Vladavina_prava/ZVPPDRI4.pdf, pristup: 15.04.2026, str. 81.

²⁸ Petrov, V., *O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji*, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov3.pdf, pristup: 15.04.2026, str. 8.

²⁹ P. Orlović, P. S., *Ustavni položaj predsednika Mađarske i predsednika Srbije*, Zbornik radova: Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije, Novi Sad, 2013, str. 573.

³⁰ Prema: Orlović, S., *Predsednik Republike: konstitucionalno-institucionalne dileme*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu, br. 13/2015, str. 156.

³¹ Orlović, P. S., *Šef države u Srbiji-kralj naspram predsednika republike*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 4/2016, str. 1206-1207.

³² Detaljnije Stanić, M., *Pravna priroda ...*

³³ Manojlović, S., *Neformalne promene Ustava Republike Srbije – između nužnosti, evolucije i zloupotrebe*, Zbornik radova: Revizionarna vlast u Srbiji, Proceduralni aspekti ustavnih promena, Sarajevo, 2017, str. 148-149.

Razume se, o ovom problemu je pisano i na njega je ukazivano u domaćoj literaturi. Sumarno gledano, pravac razmišljanja je dvostruk. Jedan ukazuje na to da je suprotno duhu Ustava da proklamovani garant državnog jedinstva bude i član udruženja koje, po definiciji, predstavlja samo deo građana, kao što je politička stranka. U okviru ovih razmišljanja upućuje se i na ustavne odredbe, te se tvrdi da Ustav zabranjuje kumuliranje ovih funkcija. U okviru drugog pravca razmišljanja, ističe se i nedopuštenost izigravanja namere ustavotvorca, te pribavljanja onih ovlašćenja koje predsednik saglasno slovu Ustava nema. Budući izabranik čitavog biračkog tela šef države očekuje aktivnu ulogu u usmeravanju političkih procesa, bez obzira na delokrug svojih ovlašćenja. Otuda, kaže se da su česti slučajevi posezanja predsednika za vaninstitucionalnim sredstvima radi kontrolisanja državne politike. Podudaranje predsedničke i parlamentarne većine znatno olakšava takva nastojanja neposredno izabranog šefa države, koja, naposljetku, omogućavaju prezidencijalizaciju parlamentarizma.³⁴ Smatra se da je ova pojava poprimila obeležja polupredsedničkog sistema, jer se mora uvažiti činjenica da formalni ustavni okvir podleže odgovarajućoj dinamici tzv. političkog ustava.³⁵ Kaže se i da je jačanje položaja predsednika ostvarivano i ostvaruje se i dalje uprkos namerama autora Ustava.³⁶ No, da li je zaista tako?

Slažemo se sa rezonovanjem da je priča u našoj doktrini o „duhu“ srpskog „pre jedan teorijski konstrukt koji, iako razuman i naučno utemeljen, nadilazi regulativu samog Ustava, pridajući mu kvalitete koje on zapravo nema“.³⁷ Ovlašćenja predsednika proizilaze iz četiri izvora. Jedan od izvora je vlast koja je definisana u ustavima. To je samo jedan, važan, ali ne i najvažniji izvor uticaja predsednika. Drugi izvor moći je snaga i sklad stranke kojoj pripada predsednik u zakonodavnom organu. Treći se odnosi na značajnu snagu predsednika koja se ogleda u činjenici da se oni biraju na neposrednim narodnim izborima i da mogu da tvrde kako su oni jedini javni službenici koje bira narod kao celina.³⁸ Pored toga, izborom od strane građana predsednik stiče samostalan politički legitimitet, zbog čega se on više ne može smatrati samo simboličnim nosiocem ustavnih ovlašćenja. Dakle, predsednik i Vlada raspolažu nezavisnim izvorima političkog legitimiteta. Ipak, njegov politički legitimitet, za razliku od Vlade, nije posredan i izveden već je ravan onom kojim raspolaže Narodna skupština kao nosilac zakonodavne vlasti.³⁹ Četvrto, moramo da uzmemo u obzir i autoritet ličnosti koja vrši funkciju predsednika republike. To može biti njegov lični autoritet koji proizilazi iz snage njegove ličnosti, snage njegove volje,

³⁴ Simović, D., *Uzroci prezidencijalizovanja ...*, str. 7.

³⁵ Pejić, I., *Podela vlasti u ustavnom ...*, str. 7.

³⁶ Mikić, V., *Normativna analiza položaja ...*, str. 1-3.

³⁷ Dorđević, M., *Suspenzivni veto ...*, str. 143.

³⁸ Budžak, G., *Polupredsednički sistem kao model horizontalne organizacije vlasti*, <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/6.pdf.pdf>, pristup: 11.04.2025, str. 5.

³⁹ Simović, D., *Polupredsednički ...*, str. 358; Mikić, V., *Normativna analiza položaja ...*, str. 4.

harizmatičnosti i slično.⁴⁰ Sve ovo omogućava sasvim legalnu, u skladu sa Ustavom, „de facto koncentraciju vlasti (tj. ostavlja prostora, mogućnost za nju) u rukama predsednika Republike, ukoliko su ispunjene određene pretpostavke i postoje izvesne političke okolnosti. Stoga nije, strogo posmatrano, najpreciznije uopšte govoriti o „distorziji“ ili „izvitoperenju“ međusobnih odnosa vlasti kada do ovakve faktičke koncentracije dođe, jer bi to podrazumevalo da je sama ideja Ustava fundamentalno drugačija od realnosti, što smatramo da nije slučaj.“⁴¹ Svakako, predsednik za svoje delovanje ne može da bude odgovoran,⁴² jer mu Ustav upravo daje takve mogućnosti, a u zavisnosti od političkih okolnosti i veštine nosioca ove funkcije.⁴³

2. Ukratko i uopšteno o Vojsci Srbije

Vojska Srbije je ključan subjekat odbrane i predstavlja organizovanu oružanu snagu koja brani Republiku Srbiju od oružanog ugrožavanja spolja i izvršava druge misije i zadatke u skladu sa Ustavom, zakonom i principima međunarodnog prava. Srpska vojska ima dugu tradiciju. Usvajanjem prvog srpskog modernog ustava, Sretenjskog 1835. godine počinje period ustavnopravnog regulisanja položaja vojske u našoj zemlji, te je nakon toga usvojen prvi vojni zakon 1839. godine.⁴⁴ U sadašnjici, Vojska Srbije vrši nadležnosti na osnovu Ustava, zakona, drugih propisa i opštih akata i međunarodnih ugovora i sporazuma koje je zaključila, odnosno kojima je pristupila Republika Srbija, u skladu sa Strategijom odbrane, Doktrinom Vojske Srbije i principima međunarodnog prava koji regulišu upotrebu sile. Vojska Srbije je ideološki, interesno i stranački neutralna.⁴⁵ Generalštab Vojske Srbije je najviši stručni i štabni organ za pripremu i upotrebu Vojske Srbije u miru, vanrednom i ratnom stanju. Organizaciju Vojske Srbije i unutrašnje uređenje i sistematizaciju formacijskih mesta komandi, jedinica i ustanova uređuje ministar odbrane, u skladu

⁴⁰ Nikolić, O., *Predsednik republike u parlamentarnom režimu*, Pravni život: list za pravna pitanja i praksu, br. 12/2012, str. 951; Mikić, V., *Američki predsednik kao šef diplomatije i vrhovni zapovednik*, Beograd, 2017, str. 292-301; Milić, D. A., *Da li su inkompatibilne funkcije šefa države i predsednika političke stranke – ustavnopravni položaj predsednika Republike Srbije?*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dejan_A_Milic2.pdf, pristup: 15.04.2026, 14.

⁴¹ Đorđević, M., *Suspenzivni veto ...*, str. 143.

⁴² Jovanović, M., *nav. članak*, str. 16.

⁴³ Đorđević, M., *Neki nomotehnički propusti regulative funkcije predsednika Republike u Ustavu Srbije*, Godišnjak fakulteta pravnih nauka – APEIRON, br. 10/2020, str. 155.

⁴⁴ Rokvić, V., *Sistemi odbrane*, Beograd, 2017, str. 266, navedeno prema Radosavljević, A., *Nadležnosti predsednika Republike u komandovanju Vojskom Srbije*, diplomski rad, Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu, 2020, str. 6; Čl. 2. Zakona o Vojsci Srbije - ZVS, Sl. glasnik RS, br. 116/07, 88/09, 101/10-drugi zakon, 10/15, 88/15-odluka US, 36/18, 94/19 i 74/21-odluka US; Čl. 139. URS.

⁴⁵ Čl. 12. ZVS.

sa osnovama organizacije koje utvrđuje predsednik Republike.⁴⁶ Vojska je deo društva i mora biti pod nadzorom političke vlasti, jer je ona ujedno i javna institucija.⁴⁷ Položaj vojske u jednom demokratskom društvu određen je njenom podređenošću državnim organima, odnosno zvaničnim civilnim vlastima. To podrazumeva da civilni organi odlučuju o različitim pitanjima vezanim za oružane snage. Drugim rečima, vojska je u svom radu jedino odgovorna državi, odnosno građanima, te su se u skladu sa tim razvili različiti mehanizmi njene kontrole. Demokratska kontrola može se definisati kao „politička kontrola nad vojskom od strane legitimno izabranih organa vlasti na demokratskim izborima“.⁴⁸

Srpska vojska je u skladu sa tim pod demokratskom i civilnom kontrolom koja naročito obuhvata kontrolu upotrebe i razvoja Vojske Srbije, internu i eksternu kontrolu troškova za vojne potrebe, praćenje stanja i obaveštavanja javnosti o stanju priprema Vojske Srbije, obezbeđenje slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja i utvrđivanje odgovornosti za vršenje vojnih dužnosti u skladu sa zakonom. Demokratsku i civilnu kontrolu Vojske Srbije vrše Narodna skupština, Zaštitnik građana i drugi državni organi u skladu sa svojim nadležnostima, građani i javnost. Propisi o zaštitniku građana koji se odnose na zaštitu i ostvarivanje prava građana, primenjuju se i na profesionalne pripadnike Vojske Srbije.⁴⁹

3. Komandovanje Vojskom Srbije - ukratko o normativnom okviru

Međutim, brojni mediji, kao i nosioci važnih političkih funkcija, kako bi opisali položaj predsednika Republike u odnosu prema Vojsci Srbije „počeli su da se učestalo služe sintagmom „vrhovni zapovednik“. Ipak, reč je o sintagmi koja neverodostojno opisuje status šefa države u odnosu prema vojsci i njenim zapovednicima. Upotrebom prideva „vrhovni“ na suptilan način javnosti se upućuje poruka protivustavne sadržine, prema kojoj predsednik ima (neku, bilo kakvu) superiornu funkciju u ustavnom uređenju (koje, zapravo) nema. Da je postojala namera da se suprematija predsednika prema drugim institucijama vlasti ili snagama bezbednosti u državi ispolji u pravnim okvirima, ona bi bila vidljiva iz teksta Ustava ili odgovarajućih zakona. Ustavopisac se uzdržao da instituciji predsednika poveri ulogu „vrhovnog zapovednika“.⁵⁰

Čini se da zabunu unosi norma koja kaže da predsednik Republike, u skladu sa zakonom, komanduje Vojskom i postavlja, unapređuje i razrešava oficire Vojske

⁴⁶ Čl. 3. ZVS.

⁴⁷ Mihaljević, B., *Civilni nadzor vojske*, Politička misao, br. 2/1998, str. 115.

⁴⁸ Jeftić, Z., Mladenović, M., Rokvić, V., *Osnove civilno-vojnih odnosa*, Beograd, 2017, str. 36, navedeno prema Radosavljević, A., *nav. delo*, str. 8.

⁴⁹ Čl. 29. ZVS; Čl. 141. URS.

⁵⁰ Mikić, V., *Normativna analiza položaja ...*, str. 11.

Srbije.⁵¹ Međutim, ukoliko se pogleda celina rešenja, predsednik Republike, na osnovu poverenih nadležnosti u oblasti odbrane, učestvuje u demokratskoj i civilnoj kontroli nad Vojskom Srbije, zajedno sa drugim državnim organima u sistemu odbrane i to Vladom i Narodnom Skupštinom. Zatim, u demokratskoj i civilnoj kontroli Vojske Srbije učestvuju i drugi državni organi, poput pomenutog Zaštitnika građana, u skladu sa svojim nadležnostima.⁵² Komandovanje i rukovođenje Vojskom Srbije ostvaruje se na strategijskom, operativnom i taktičkom nivou, a nadležnosti su podeljene između predsednika Republike, ministra odbrane i načelnika Generalštaba, koji vrše komandovanje Vojskom Srbije na strategijskom nivou. Predsednik Republike brojne odluke donosi uz pribavljeno mišljenje ministra odbrane.⁵³ Pored toga, Vojska Srbije može da se upotrebi van granica Republike Srbije samo po odluci Narodne skupštine Republike Srbije.⁵⁴ U isto vreme, u čl. 99. Ustava je predviđeno da Narodna skupština usvaja strategiju odbrane i, pored toga, odlučuje o ratu i miru. U odnosima sa Vojskom Srbije ništa manje istaknutu ulogu (u poređenju sa predsednikom) ima ministar odbrane. On je zadužen za organizaciju i unutrašnje uređenje Vojske Srbije, doduše, u skladu sa osnovama organizacije koje utvrđuje predsednik Republike i utvrđuje vrste i specijalnosti rodova i službi Vojske Srbije.⁵⁵ Nadležnosti predsednika i ministra odbrane uređene su odredbama Zakona o Vojsci Srbije u takvom maniru, da se stvara utisak kako je ideja zakonodavca bilo uvođenje pravog „sistema kočnica i ravnoteža“ između dva pola izvršne vlasti u zemlji, tj. člana Vlade s jedne strane i predsednika s druge. Primer predstavlja rešenje prema kojem predsednik „komanduje“, a ministar odbrane „rukovodi“ Vojskom Srbije, ali takvom zaključku vodi čitanje i brojnih drugih odredaba Zakona. Ovom zaključku vodi i činjenica da je ustavotvorac propustio da izričito proglasi da Vojska Srbije ima *vrhovnog zapovednika*, kao što je postupila ubedljiva većina ustavopisaca u Evropi, bilo da tu funkciju dodeli predsedniku republike ili monarhu.⁵⁶

4. Zaključak

Definitivno, zavodljiva je formulacija „vrhovni komandant“. Međutim, valja da se ima na umu nekoliko činjenica. Prvo, u našem pravnom sistemu ovakva formulacija ne postoji. Ona je više plod medijskih nastupa. Pravno gledano, mora da se uzme u obzir celina pravnih rešenja, odnosno splet pravnih normi koje regulišu ovu materiju. Ukoliko se kreće drugim putem, pa se uzme u obzir samo norma koja kaže da predsednik Republike komanduje vojskom i odlučuje o njenoj upotrebi u ratu i

⁵¹ Čl. 112. URS.

⁵² Radosavljević, A., *nav. delo*, str. 8.

⁵³ *Isto*, str. 26.

⁵⁴ Čl. 140. URS.

⁵⁵ Mikić, V., *Normativna analiza položaja ...*, str. 12.

⁵⁶ Mikić, V., *Normativna analiza položaja ...*, str. 13; Mikić, V., *Pojmovnik evropske ustavnosti*, Beograd, 2022.

miru, brzo ćemo da shvatimo da je taj put zavodljiv, ali i pogrešan. Naime, često izmiče da predsednik Republike to čini u skladu sa zakonom, a ne proizvoljno. Upravo iz celine ustavnih i zakonskih normi jasno vidimo da se komandovanje i rukovođenje Vojskom Srbije ostvaruje na strategijskom, operativnom i taktičkom nivou, a nadležnosti su podeljene između predsednika Republike, ministra odbrane i načelnika Generalštaba, koji vrše komandovanje Vojskom Srbije na strategijskom nivou. Šire gledano, predsednik Republike, na osnovu poverenih nadležnosti u oblasti odbrane, učestvuje u demokratskoj i civilnoj kontroli nad Vojskom Srbije, zajedno sa drugim državnim organima u sistemu odbrane i to Vladom i Narodnom Skupštinom. Kada se norme pogledaju u celini, složićemo se, dobija se sasvim drugačija, potpunija slika. Ona je očekivana za demokratske političke sisteme, gde se jedna ovako važna funkcija deli, među državnim organima sa najvećim legitimitetom, koji neposredno ili posredno potiče od nosilaca suverenosti, građana, a u čijem interesu mora da dela i Vojska Srbije, pod demokratskom civilnom kontrolom. Ono što moramo da imamo na umu i što je pominjano je specifičan položaj predsednika Republike u našem pravnom sistemu. Naime, moramo da imamo u vidu da se radi o inokosnom organu, sa najširim mogućim legitimitetom, koji proističe iz neposrednog izbora, od strane građana. Upravo, usled toga, predsednik Republike je u javnosti često vidljiviji nego kolektivni organ, kao što je Narodna skupština, te se čini da isključivo predsednik Republike komanduje vojskom.

*Miloš Stanić, Ph.D., Senior Research Associate
Institute for Comparative Law in Belgrade*

*Borislav Galić, Borislav Galić, Ph.D., Assistant Professor
State University of Novi Pazar*

IS THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC THE COMMANDER IN SUPREME OF THE ARMY OF SERBIA?

Summary

Much has been written about the position of the President of the Republic of Serbia in the literature over the past twenty years. Opinions and proposals are conflicting. However, although it is often mentioned in public that the President of the Republic is the Supreme Commander of the Serbian Armed Forces, the question arises, is such an assertion true? In the paper, the authors tries to provide an unequivocal answer to that question. The first part of the paper analyzes the general position of the president in our constitutional system. In the second part, the general

position of the Army in our legal system is analyzed, while in the third part the legal framework concerning commanding of the Army is presented in general. At the end, based on all the conducted research, a corresponding conclusion is provided.

Key words: *President of the Republic, Serbian Armed Forces, Democratic Civilian Control, Commander-in-Chief.*

Literatura

- Avramović, D., *Uvođenje vanrednog stanja prema Ustavu Republike Srbije iz 2006. godine*, Nauka, bezbednost, policija, br. 2/2010.
- Budžak, G., *Polupredsednički sistem kao model horizontalne organizacije vlasti*, <http://cd.bos.rs/online-citanka-novi-lideri--nove-mogucnosti/uploaded/6.pdf.pdf>, pristup: 11.04.2025.
- Dmičić, M., Pilipović, M., *Moć organa izvršne vlasti i ostvarenje pravne države-normativno i stvarno*, https://www.pravni.ues.rs.ba/Download/Zbornik_Vladavina_prava/ZVPPDRI4.pdf, pristup: 15.04.2026.
- Dorđević, A., *Način izbora predsednika Republike Srbije - aktuelna pitanja ustavne reforme, Srpska politička misao*, br. 2/2017.
- Dorđević, M., *Neki nomotehnički propusti regulative funkcije predsednika Republike u Ustavu Srbije*, Godišnjak fakulteta pravnih nauka – APEIRON, br. 10/2020.
- Dorđević, M., *Suspenzivni veto predsednika republike*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerziteta u Beogradu, 2020.
- Dorđević, M., Stanić, M., *Proglašenje vanrednog stanja u Republici Srbiji usled pandemije Kovida 19*, Zbornik radova: Pandemija Kovida 19: pravni izazovi i odgovori Beograd, 2021.
- Golić, D., *Predsednik Republike na razmeđu parlamentarnog i polupredsedničkog sistema*, Kultura polisa, posebno izdanje, br. 2/2021.
- Jovanović, M., *Izborni i partijski sistem u funkciji prezidencijalizacije parlamentarizma u Srbiji*, https://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Milan_Jovanovic1.pdf, pristup: 15.04.2026.
- Korhec, T., *Ustavno načelo podele vlasti – zakonodavna vlast, izvršna vlast i položaj političkih stranaka u Republici Srbiji*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Tamas_Korhec1.pdf, pristup: 15.04.2026.
- Manojlović, S., *Neformalne promene Ustava Republike Srbije – između nužnosti, evolucije i zloupotrebe*, Zbornik radova: Reviziona vlast u Srbiji, Proceduralni aspekti ustavnih promena, Sarajevo, 2017.
- Marković, R., *Moć i nemoć predsednika Republike Srbije*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 3-4/2004.
- Mikić, V., *Američki predsednik kao šef diplomatije i vrhovni zapovednik*, Beograd, 2017.
- Mikić, V., *Normativna analiza položaja predsednika Republike i forme prećutne prezidencijalizacije ustavnog uređenja u Republici Srbiji*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladimir_Mikic8.pdf, pristup: 15.04.2026.

- Milić, D. A., *Da li su inkompatibilne funkcije šefa države i predsednika političke stranke – ustavnopravni položaj predsednika Republike Srbije?*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Dejan_A_Milic2.pdf, pristup: 15.04.2026.
- Mihaljević, B., *Civilni nadzor vojske*, Politička misao, br. 2/1998.
- Nikolić, O., *Predsednik republike u parlamentarnom režimu*, *Pravni život: list za pravna pitanja i praksu*, br. 12/2012.
- Orlović, S., *Načelo podele vlasti u ustavnom razvoju Srbije*, Beograd, 2008.
- Orlović, S., *Predsednik Republike: konstitucionalno-institucionalne dileme*, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu*, br. 13/2015.
- Orlović, P. S., *Ustavni položaj predsednika Mađarske i predsednika Srbije*, Zbornik radova: Harmonizacija srpskog i mađarskog prava sa pravom Evropske unije, Novi Sad, 2013.
- Orlović, S. P., *Šef države u Srbiji-kralj naspram predsednika republike*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 4/2016-
- Pejić, I., *Podela vlasti i ograničenje vlasti u Ustavu Republike Srbije*, *Pravo i politika*, br. 2/2014..
- Pejić, I., *Podela vlasti u ustavnom sistemu Srbije: mogućnost ravnoteže*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Irena_Pejic1.pdf, pristup: 15.04.2026.
- Petrov, V., *O nekim opštim mestima u poimanju sistema vlasti uopšte i u Republici Srbiji*, https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladan_Petrov3.pdf, pristup: 15.04.2026.
- Radosavljević, A., *Nadležnosti predsednika Republike u komandovanju Vojskom Srbije*, diplomski rad, Fakultet bezbednosti, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2020
- Rakić, M. M., Budžak, M. G., *Odnos između zakonodavne i izvršne vlasti na primeru Ustava Republike Srbije iz 1990. i 2006. godine*, *Srpska politička misao*, br. 2/2014.
- Rapajić, M., *Izvršna vlast u polupredsedničkim sistemima*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerziteta u Kragujevcu, 2016.
- Simović, D., *Institucionalne pretpostavke usklađivanja ustavnopravnog i realnog položaja predsednika Republike Srbije*, *Nauka, bezbednost, policija*, br. 1/2013.
- Simović, D., *Polupredsednički sistem*, Beograd, 2008.
- Simović, D., *Uzroci prezidencijalizovanja parlamentarizma i dometi ustavnog inženjeringa u Republici Srbiji*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Darko_Simovic7.pdf, pristup: 15.04.2026.
- Stanić, M., *Pravna priroda poslaničkog mandata*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerziteta u Beogradu, 2017.
- Stanić, M., *Ustav i predsednik Republike-srpske dileme*, Beograd, 2024.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(082)

**МЕЂУНАРОДНА научна конференција Владавина права
у време институционалних промена (22 ; 2026 ; Крагујевац)**

Međunarodna naučna konferencija Vladavina prava u vreme
institucionalnih promena, Kragujevac, 2026. = International scientific
conference Rule of law in times of institutional changes / urednik Bojan
Urdarević. - Kragujevac : Pravni fakultet Univerziteta, 2026
(Kraljevo : Kvar). - X, 780 str. ; 24 cm

"Dvadesetdrugo po redu Majsko savetovanje" --> kolofon.

- Tiraž 50. - Str. 1-2: Predgovor / urednik.
- Napomene i bibliografske reference uz tekst.
- Bibliografija uz svaki rad. - Summaries.

ISBN 978-86-7623-159-1

1. Урдаревић, Бојан, 1977- [уредник] [аутор додатног текста]
а) Право -- Зборници

COBISS.SR-ID 197540105