

---

# СТРУЧНА МИШЉЕЊА

---

*Љубодраг ПЉАКИЋ*

судија Врховног касационог суда у пензији

## НЕКА СПОРНА ПИТАЊА УПРАВНЕ И СУДСКЕ ЗАШТИТЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

### Резиме

*Иако је Закон о државним службеницима већ девет година у примени, његова ујравна и судска пракса у појединим решењима није доследна. Због тога није ни предвидива, што ошчежава положај државних службеника како у поседу ујравне тако и, посебно судске заштите.*

*Аутор је кроз практичне примере у реферату указао на спорна питања заштите државних службеника на положају и полициских службеника. Посебан акценат је дао на основна питања форме доношења решења и принцип обавезности пресуде у ујравном спору, као гарант поштовања законности рада органа ујраве и Ујравној суда.*

**Кључне речи:** *државни службеник на положају, полициски службеник, престанак рада, премештај по потреби службе, обавезност пресуда у ујравном спору.*

### I Престанак рада државном службенику на положају

Закон о државним службеницима (у даљем тексту: Закон),<sup>1</sup> у члану 32 утврђује да се радна места државних службеника деле на положаје и извршилачка радна места, у зависности од сложености послова, овлашћења и одговорности. Утврђујући да је положај радно место на

---

1 Закон о државним службеницима (Службени гласник РС, бр. 79/05 и 104/09).

коме државни службеник има овлашћење и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу, законодавац наглашава и сам значај и одговорност ове врсте државних службеника, због чега се положај стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тела.

Закон, у члану 76–79 утврђује све разлоге за престанак рада на положају (чл. 76), укидање положаја (чл. 77), утврђује разлоге за разрешење (чл. 78), да би у члану 79 утврдио да се о престанку рада на положају доноси решење од државног органа или тела надлежног за постављење државног службеника. Решење мора да садржи разлоге због којих је рад на положају престао и датум престанка рада. Против таквог решења није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор. Од значаја за практичну примену цитираних одредаба Закона је и чињеница да је Законом о министарствима<sup>2</sup> одредбом члана 38 предвиђено да „Министар може, у року од 45 дана од ступања на снагу овог закона, предложити Влади разрешење државног службеника на положају, уколико државни службеник на положају није остваривао резултате у свом раду“. Престанак рада Влада утврђује решењем које садржи разлоге због којих јој рад на положају престао а против решења није допуштена жалба, већ се обезбеђује судска заштита у управном спору.

Однос ова два закона у погледу престанка рада на положају је нашао примену у донетом решењу Владе чија је законитост цењена у управном спору.

## 1. Решење Владе о престанку рада на положају

Решењем Владе од 9.8.2012. године престао је рад на положају директору једне управе у саставу министарства са позивом на цитирану одредбу члана 38, став 1 Закона о министарствима. У образложењу решења су наведени разлози да овај државни службеник на положају није остварио одговарајуће резултате, о чему су наведени и ближи разлози, са правном поуком да може користити судску заштиту у управном спору код Управног суда.

## 2. Судска заштита против решења

Незадовољан решењем Владе, државни службеник на положају коме је рад престао поднео је тужбу као тужилац код Управног суда, тражећи поништај донетог решења као незаконитог. У тужби је оспорио наводе који се тичу утврђења да је био неуспешан, наводећи да његов

<sup>2</sup> Закон о министарствима (*Службени гласник РС*, бр. 72/12).

рад није оцењен у потпуности, да су дати само фрагментарни разлози који не дају праву слику о ангажовању тужиоца у раду. Доставио је и писмене доказе у корист својих тврдњи.

Посебно је нагласио да Влада није могла да примени одредбу члана 38, став 1 Закона о министарствима која је супротна одредбама члана 76-79 Закона, па је та одредба неуставна јер пропусује нове услове престанка рада лицу на положају ван оних који су Законом јасно утврђени („сви разлози“). Тражио је поништај решења као незаконитог.

### 3. Пресуда у управном спору

Пресудом Управног суда<sup>3</sup> уважена је тужба тужиоца, поништено је решење Владе и предмет враћен на поновни поступак. Тужба је уважена из разлога које тужилац није навео у тужби, што чини саму суштину одлучивања у управном спору, о чему нажалост, постоји неразумевање и у самој стручној јавности.

Наиме, границе испитивања оспореног акта у управном спору су омеђене одредбом члана 41 Закона о управним споровима (у даљем тексту: ЗУС),<sup>4</sup> на начин да „законитост оспореног управног акта суд испитује у границама захтева из тужбе, али при томе није везан разлозима тужбе“. Дакле, довољно је да тужилац у тужби тражи поништај решења као незаконитог што представља обавезу Суда да у целини испита законитост донетог решења по службеној дужности, без обзира на разлоге незаконитости које је тужилац изложио у тужби.

Суд је дакле, нашао да оспорено решење Владе садржи такве недостатке који доводе у питање његово постојање у правном поретку! Позвао се на одредбу члана 26, став 1 Закона о Влади<sup>5</sup> којом је прописано да Влада доноси одлуке на Седници већином гласова свих чланова Владе, а ако Влада има паран број чланова одлука је донета ако је за њу гласала најмање половина чланова Владе, под условом да је за одлуку гласао и председник Владе. Списи нису садржавали записник о већању и гласању па је повређена и одредба члана 192 Закона о општем управном поступку која се тиче колегијалног одлучивања. Како нема записника Владе, не види се да је Седница и одржана, а и увод решења не садржи елементе из члана 197, став 1 Закона о општем управном поступку.

Због озбиљности наведених разлога из пресуде Суда, крајње је логично што се Суд није упуштао у кључно питање односа два закона за

3 19 У. 11775/12 од 17.10.2013. године.

4 Закон о управним споровима (*Службени гласник РС*, бр. 111/09).

5 Закон о Влади (*Службени гласник РС*, бр. 55/05 и 72/2012).

могућност примене цитиране одредбе члана 38, став 1 Закона о министарствима.

#### **4. Уставност – законитост одредбе члана 38, став 1 Закона о министарствима**

У међувремену, тужилац у вођеном управном спору је код Уставног суда покренуо питање оцене законитости – уставности одредбе члана 38, став 1 Закона о министарствима наводећи да та одредба није законита, јер је питање престанка рада на положају већ уређено Законом. Уставни суд је Закључком<sup>6</sup> одбацио иницијативу за оцену уставности одредбе члана 38, став 1 Закона:

„У спроведеном претходном поступку, Уставни суд је констатовао да, сагласно одредбама члана 167 Устава, није надлежан да врши оцену међусобне усаглашености два закона, јер се ради о актима исте правне снаге, већ је надлежан да одлучује о сагласности закона и других општих аката са Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.“

#### **5. Поступање по пресуди Управног суда**

Поступајући по цитираној пресуди Управног суда, Влада је донела истоветно решење као и раније, којим је поново утврдила престанак рада државног службеника на положају. То решење је оспорено новом тужбом код Управног суда у којој су наведени истоветни разлози оспоравања раније донетог решења. Предмет је заведен под пословним бројем У. 2217/14 о коме није донета пресуда.

#### **6. Правно мишљење аутора**

Аутор сматра да је Управни суд у обавези да по новој тужби, уколико су отклоњени процесни разлози незаконитости ранијег решења, изнесе свој правни став о могућности примене одредбе члана 38, став 1 Закона о министарствима, будући да Уставни суд такву надлежност нема.

Аутор је мишљења да је цитираним одредбама члан 76–79 Закона у целини регулисано питање престанка рада државних службеника на положају („сви разлози“) и да сам Закон није оставио могућност регулисања тог питања касније, на други начин, новим законом. То би евентуално, могло да се решава изменама и допунама већ постојећег Закона.

6 I Уз. 796/2012 од 1.11.2012. године.

У прилог одсуства примене члана 38, став 1 Закона о министарствима говори и чињеница да је тај закон организационе природе министарстава јер је циљ закона дат у члану 1, став 1: „овим законом образују се министарства и посебне организације и утврђује њихов делокруг.“ У систематском смислу тумачења закона, одредба члана 38 се појављује као „страно тело“ овог закона које потпуно одудара од циља и смисла закона. Ограничавање примене одредбе на рок 45 дана од ступања на снагу закона, у супротности је са смислом доношења законских решења која ће се примењивати убудуће на неограђени број случајева. Ни у образложењу разлога доносиоца за доношење закона, нема разлога за уношење ове одредбе. Све речено нагиње на размишљање да се не ради о законској норми општег карактера!

Конечно, и разлози правне сигурности лица учвршћују аутора у свом ставу.

## **II Премештај полицијског службеника по потреби службе и коефицијент плате**

У одредби члана 148 Закона о полицији<sup>7</sup> под насловом „услови за премештај“ прописано је да због потребе службе полицијски службеник може бити премештен на друго радно место, у складу са његовом стручном спремом и радним способностима у истој или другој организационој јединици, истом или другом месту рада у складу са радно правним прописима и прописима о државним службеницима.

За примену овог закона значајна је одредба члана 169 којом је прописано да се на положај, дужности, права и одговорности запослених у министарству, примењују прописи о радним односима у државним органима, ако овим законом и прописима донетим на основу овог закона није друкчије одређено.

### **1. Решење о премештају и коефицијент плате**

Првостепеним решењем надлежног органа МУП-а од 7.8.2008. године полицијском службенику, распоређеном на друго радно место по потреби службе, утврђен је коефицијент плате тог радног места. По жалби полицијског службеника који се није противио премештају, већ смањењу плате у односу на раније радно место коју је требао да прима и на радном месту на које је премештен, Жалбена комисија Владе је донела решење којим одбија жалбу истичући да полицијски службеник треба да прима коефицијент плате радног места које послове и обавља.

<sup>7</sup> Закона о полицији (Службени гласник РС, бр. 101/05 и 92/11).

## 2. Пресуда суда у управном спору

Полицијски службеник је поднео тужбу Управном суду оспоравајући другостепено решење Жалбене комисије Владе истичући да премештај по потреби службе не сме да представља самовољу и казну за премештеног тако што би имао мању плату на новом радном месту. Закон о полицији није предвидео посебне одредбе за ову правну ситуацију, па се на основу члана 169 тог закона има применити члан 19 Закона о платама државних службеника и намештеника, која се одредба примењује на остале државне службенике.

Управни суд је пресудом<sup>8</sup> уважао тужбу тужиоца прихватајући правне разлоге из тужбе, да Закон о полицији не садржи посебну одредбу за одређивање коефицијента у случају премештаја па се у тој ситуацији примењује одредба која се односи на остале државне службенике. У образложењу је изнео и следеће:

„Одредбом члана 69 Закона о полицији је прописано да се на положај, дужности, права и одговорности запослених у министарству примењују прописи о радним односима у државним органима, ако овим законом и прописима донетим на основу овог закона није друкчије одређено. Како Закон о полицији не садржи одредбе о одређивању плате, односно коефицијената полицијских службеника у случају премештаја на друго радно место, по оцени Управног суда у овом случају се има применити одредба члана 19 Закона о платама државних службеника и намештеника, која се примењује на државне службенике и намештенике у случају премештаја, а према којима државни службеник који је трајно или привремено премештен на друго радно место, које је у истом звању као радно место са кога је премештен (одговарајуће радно место) одређује се коефицијент који је имао до премештаја. Стога тужилац има право да задржи коефицијент који је имао пре премештаја, јер је премештен на одговарајуће радно место у истом звању, што произилази из решења о премештају тужиоца које је такође, донето применом одредбе Закона о државним службеницима. По оцени суда, није спорно да се по посебним прописима утврђује висина коефицијента за запослене у Министарству унутрашњих послова, али запослени у том министарству по општем пропису задржавају тако утврђени коефицијент у случају премештаја због потребе службе.“

Правни став из цитиране пресуде је кристално јасан у погледу прописа које су управни органи дужни да примене у новом поступку. Суд у пресуди није оставио никакву резерву па је уважао чињеницу да се коефицијенти за плате у МУП-у утврђују по посебним прописима,

8 9 У. 6265/10 (2008) од 25.3.2011. године.

али то не мења став Суда да полицијски службеник у случају премештаја на ново радно место задржава плату претходног радног места.

### 3. Поступање органа извршне власти

Прво изненађење код одлучивања у поновном поступку код првостепеног органа је било да је првостепени орган остао тврдоглав у свом ставу и донео исто решење као и први пут, иако се позвао у образложењу да је поступио по пресуди Управног суда. Следеће изненађење је став другостепеног органа који је одлучивао по жалби полицијског службеника. Тај орган је одбио жалбу као неосновану опет се позивајући да је поступио по пресуди Управног суда. Изнео је заправо, супротан став у односу на став из пресуде да се коефицијенти за плате у МУП-у одређују по посебним прописима и да је жалиоцу утврђен правилно коефицијент плате новог радног места.

### 4. Нова пресуда у управном спору

Врхунац изненађења (незаконитог поступања) догодио се код одлучивања по новој тужби у управном спору у истој ствари у којој је Управни суд већ заузео правни став у претходној пресуди.

Пресудом Управног суда<sup>9</sup> одбијена је тужба тужиоца полицијског службеника, иако је у тужби цитирао образложење претходне пресуде, те да су се управни органи само позвали на ту пресуду, али се нису придржавали изнетог правног става.

У образложењу нове пресуде је речено и ово:

„Узимајући у обзир чињеницу да се плата запослених у Министарству унутрашњих послова не утврђује само на основу једног коефицијента који одговара звању у који је радно место разврстано, као што је то случај за друге државне службенике на које се непосредно примењује Закон о платама државних службеника и намештеника, тужени орган је оценио да се супсидијарна примена члана 19 наведеног закона има спровести уважавајући специфичности одређивања коефицијената за обрачун и исплату плате у Министарству унутрашњих послова, а које су последица примене посебних прописа. Сходно наведеном, тужени орган правилно налази да ако запослени више не ради на радном месту на коме се поједини елементи коефицијената плате различито вреднују, онда запослени не може да задржи овај коефицијент који припада оним запосленима који раде на одређеним пословима и који сагласно специфичној природи посла имају право на одговарајући прописани коефицијент.“

9 21 У. 11501/11 од 20.6.2013. године.

## 5. Правно мишљење аутора

У анализи претходног примера управно-судске праксе уочено је неколико озбиљних незаконитости рада органа државне управе – извршне власти и Суда – судске власти, које озбиљно стварају збуњеност код странака у поступку, а посебно доприносе ароганцији извршне власти у чему јој је судска власт помогла.

После прве пресуде донете у управном спору којом је тужба уважена, образложење пресуде је морало да буде утеловљено у нова решења управних органа што значи да је полицијском службенику, на основу изложеног јасног правног става, морао да буде утврђен коефицијент плате у висини плате радног места са кога је премештен.

Поново доношење истих решења од стране управних органа и непридржавање правног схватања из донете уважавајуће пресуде Управног суда, представља грубо кршење одредбе члана 7 став 1 и члана 69 став 2 ЗУС-а, која у новом поступку код Суда захтева кажњавање руководиоца органа, на основу члана 75, став 2 ЗУС-а. ЗУС је једини процесни закон према коме правно схватање суда из пресуде обавезује.<sup>10</sup>

Кога све обавезује пресуда донета у управном спору?

Рекосмо, управне органе. Начело самосталности органа управе из члана 11 Закона о општем управном поступку, после донете пресуде у управном спору, омеђено је разлозима из те пресуде. На тај начин оцена законитости аката извршне власти од стране друге гране власти, судске, у управном спору добија пуни смисао.

Поред управних органа, донета пресуда обавезује и сам Суд да, у поновном изјашњавању о поднетој тужби остане код донетог правног става. То је сигурност за странке, то је предвидивост пресуде која је значајна и за странке и њихове пуномоћнике.

Суд може променити изнети правни став у пресуди у два случаја: уколико је ново решење засновано на новим чињеницама које раније нису биле предмет оцене (што овде, очигледно није био случај) и уколико је седница свих судија Суда, већином гласова, променила изложени став, што би морало да стоји у образложењу нове пресуде (о чему нема података, а није ни одговорено на наводе из тужбе да су донета решења у супротности са ранијим ставом Суда). Бављењем разлозима како се коефицијенти радних места у полицији обрачунавају, на невешт начин је замагљен принцип важан за све државне службенике према коме се код премештаја по потреби службе на новом радном месту задржава плата претходног радног места. Ако тако не би било, премештај

10 Љубодраг Пљакић, „Обавезност пресуда у управном спору“, *Билтен ВСС*, бр. 3/2004.



који представља дискреционо право, остао би хир и лоша воља што не представља сврху и циљ давања дискреционих овлашћења која свој корен имају у начелу законитости из члана 5 Закона о општем управном поступку.

Остаје нада да, уколико странка поднесе уставну жалбу, да Уставни суд отклони наведену повреду због различитог поступања Суда у истој ствари – члан 6 Европске конвенције о људским правима.

**Ljubodrag PLJAKIĆ**

**Retired Judge of the Supreme Court of Cassation**

## **SOME DISPUTED ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND JUDICIAL PROTECTION OF PUBLIC OFFICERS**

### **Summary**

*Although the Law on Public Officers has been applied for nine years now, its administrative and court practice has not been consistent as far as some decisions are concerned. Therefore, such practice is not predictable either, which renders the position of public officers more difficult, both in the administrative and, especially, court protection procedure.*

*By presenting some practical examples in his paper, the author pointed to some disputed issues regarding the protection of public officers in office and police officers. Special emphasis has been laid on the basic questions of the form of enactments and on the principle of bindingness of a judgment in an administrative procedure, as a guarantee for the respect of the legality of work of administrative authorities and the Administrative Court.*

**Key words:** *public officer in office, police officer, cessation of work, required job transfers, bindingness of a judgment in an administrative procedure.*