

ском поступку неучествовање странке у том поступку постало је законски разлог за обнову управног спора.

Према томе, и по доношењу новог парничног поступка чије се поједине одредбе супсидијарно примењују у управној поступку, није у суштини измењен положај странке у погледу могућности побијања судске одлуке донете у поступку у коме јој није омогућено учествовање. Док је у време важења правних правила о поступању судова у грађанским спорима странка у таквом случају могла да побија одлуку суда било жалбом, где је жалба допуштена, односно правоснажну одлуку суда да побија тужбом због ништавости, сад, кад важе позитивни прописи о парничном поступку, странка такође може такву одлуку суда да побија жалбом ако је допуштена, односно да према правоснажној одлуци суда, донетој у управној поступку где јој није било омогућено да учествује, тражи обнову управној поступку. Дакле, неучествовање странке у управној поступку раније је било разлог за подношење тужбе због ништавости одлуке суда, а сад је постало један од законских разлога за тражење обнове управној поступку.

Љубомир Јевтић и Радомир Шрамак

## ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК И ЗАУСТАВЉАЊЕ НАПРЕДОВАЊА СЛУЖБЕНИКА

1. — Закон о јавним службеницима од 12 октобра 1957 (*Службени лист ФНРЈ*, бр. 53/1957) прописује да се службеник против кога је покренут дисциплински поступак или је удаљен од дужности „зауоставља у напредовању односно у добијању периодске повишице“ (чл. 186, т. 3). Ово правило допуњено је следећим ставом: „Ако службеник против кога је вођен дисциплински поступак буде ослобођен или кажњен за дисциплинску неуредност, време које је било привремено обустављено рачуна му се за даље напредовање“ (чл. 186, т. 4).

Из наведеног законског текста рекло би се да је смисао прописа јасан: привремено обустављено време за напредовање рачунаће се службенику само ако буде ослобођен или кажњен за неуредност. Овакво гледиште је већ заступано (1). Међутим, о смислу овог текста већ има и других тумачења. У *Збирци прописа о јавним службеницима*, која је израђена на основу решења Секретаријата Савезног извршног већа за општу управу (2), дато је у коментару уз чл. 186, т. 4, закона о јавним службеницима следеће објашњење: „Из одредбе става 4 не би се могао извести закључак да се службенику у сваком другом случају не признаје време за које је био ван дужности (суспензија), односно време трајања дисциплинског поступка. Дисциплински суд би могао да службенику призна за напредовање то време, и када га осуди на казну за дисциплински преступ“ (с. 89)

(1) Драг. М. Раичевић: Напредовање службеника према Закону о јавним службеницима, Београд, „Нова администрација“, 1958, бр. 3. с. 318—319.

(2) Збирка прописа о јавним службеницима, Београд, „Службени лист ФНРЈ“, књ. 1, 1958. Приредио Јован Јовановић. Редактори: В. Николић и др. Л. Каделбург.

И поред тога што се у основи слажем са коментаром да се у одређеним случајевима и код казни за дисциплински преступ може службенику признати за напредовање и време док се против њега води дисциплински поступак, сматрам да би ово гледиште требало бранити другим аргументима. С друге стране, не бих се сложио да се из садашњег текста чл. 186, т. 4, може извести закључак да би дисциплински суд имао да се упушта у признавање привремено обустављеног времена за напредовање.

2. — Иако се у теорији дисциплинске казне деле на искључиве и кумулативне, насупротив предратном нашем службеничком праву које је знало и за кумулативне казне (чл. 189, ст. 2 закона о чиновницима од 1931), наш данашњи закон о јавним службеницима прописује искључиве дисциплинске казне и нема споредних казни, нити зна за кумулацију казни. С друге стране, ваља имати на уму да код дисциплинске одговорности, за дисциплинске казне важи начело законитости односно изричитог и таксативног набрајања казни. Према томе, дисциплинске казне могу бити искључиво само изречно и прецизно прописане казне у закону а то су, овде у нашем случају, казне прописане у чл. 91 и 92 закона о јавним службеницима.

Привремено заустављање напредовања према чл. 186, т. 3 и 4, није прописано као казна те према томе, по нашем позитивном праву то и није дисциплинска казна већ је то уствари привремена управна мера. Привремена управна мера се предузима ради правилнијег функционисања службе а не ради кажњавања службеника (3). Стога се управна мера привременог заустављања напредовања примењује ради избегавања да службеник против кога се води дисциплински поступак, у међувремену од покретања поступка до извршности пресуде дисциплинског суда, не би био унапређен пошто постоји могућност да пресудом буде изречена казна заустављања у напредовању, те не би било целисходно допустити унапређење које би се касније морало огласити ништавим.

Ако се не би прихватило ово гледиште, ова управна мера претворила би се у споредну казну и уједно омогућила да се и без изрицања казне заустављања у напредовању од стране надлежног дисциплинског суда, службеник казни и овом казном која у извесним случајевима може бити тежа од главне казне (чл. 92, т. 1). Иако се по чл. 111 т. 1, сви предмети у дисциплинском поступку сматрају хитним, у пракси има случајева да се дисциплински поступак води и дуже време па чак, на пример, у једном случају, и двадесет месеци а службеник кажњен за преступ казном умањења основне плате за 5% у времену од три месеца (пресуда Савезног вишег дисциплинског суда бр. 50/59). Овај нам пример сликовито приказује колико је неправилним тумачењем чл. 186, т. 3 и 4, у пракси могуће доћи до произвољних и неправичних решења приликом признавања или непризнавања привремено заустављеног времена у напредовању. Из наведеног примера види се да је службеник за дисциплински преступ био блаже кажњен казном дисциплинског суда но што би погрешним тумачењем чл. 186, т. 3 и 4, био погођен управном мером ако се то привремено обустављено време за напредовање не би признавало због тога што је службеник кажњен за

(3) André de Laubadère: *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1957, br. 1365, s. 689.

дисциплински преступ. Многе околности утичу на трајање дисциплинског поступка, тако да би то могло допринети неједнаком и неправичном кажњавању службеника и без њихове кривице и то управном мером која би се у таквом случају неосновано претворила у споредну казну, иако такву казну није прописао ни закон нити је изрекао дисциплински суд.

Према свему напред наведеном, дисциплински суд није овлашћен а не би било ни потребе да се упушта у признавање и непризнавање привремено обустављеног времена за напредовање како то излаже наведени коментар, јер се ово питање решава доношењем саме пресуде из које надлежни старешина може видети којом је казном кажњен службеник и да ли ова казна зауставља напредовање. Казна заустављања у напредовању односила би се на случајеве предвиђене у чл. 92, т. 2 и 3 (казне заустављања у напредовању), као и на тачке 5 и 6 истог члана (казне отпуштања из службе). У осталим случајевима код казне умањења основне плате (чл. 92, т. 1) и смењивања са положаја (чл. 92, т. 4) не би било места заустављања у напредовању јер у тим тачкама члан 92 јасно одређује казну која не садржи и споредну казну заустављања у напредовању. Додуше, у нашој правној теорији постојало је гледиште да казна умањења плате зауставља службеника у напредовању јер би напредовањем била повећана плата а желело се супротно (4). Међутим, ово гледиште губи из вида да би у том случају и повећана основна плата због евентуалног унапређења била исплаћивана кажњеном службенику у умањеном износу, тако да би службеник ипак осетио последице дисциплинске казне.

С обзиром на начело законитости ни код казне смењивања са положаја (чл. 92, т. 4) не би се могло сматрати да ова казна прећутно кумулира и казну заустављања у напредовању. Ако се то жели онда се то мора и прописати. Што се тиче најтеже казне отпуштања из службе (чл. 92, т. 5 и 6) очигледно је да се у тим случајевима време док је вођен дисциплински поступак не може рачунати за напредовање јер би било нелогично да се службенику који би био кажњен најтежом дисциплинском казном отпуштања из службе истовремено рачуна за напредовање време док је против њега вођен дисциплински поступак.

3. — Нема сумње да је одредба чл. 186, т. 4 и 5, закона о јавним службеницима унета из практичних разлога и да има карактер управне мере а не дисциплинске казне. Али, да би се избегла произвољна и неправична решења у вези са тумачењем ове одредбе, било би неопходно употпунити ову одредбу прецизнијим законским текстом. Прецизнији текст спречио би будуће спорове у вези са овим питањем и ефикасније штитио и права јавних службеника и начело законитости.

*Д. Ђ. Денковић*

---

(4) Др. Александар Балтић: Коментар закона о државним службеницима, Београд, „Архив за правне и друштвене науке“, 1949, с. 125.