



УНИВЕРЗИТЕТ МБ
ПОСЛОВНИ И ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

**СУДСКА КОНТРОЛА РЕШЕЊА МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ
ПОСЛОВА ДОНЕТИХ У ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор:

Проф. др Мирко Кулић

Докторанд:

Драган Цветковић

Београд, 2025. година

САДРЖАЈ

РЕЗИМЕ	1
ABSTRACT	3
Листа скраћеница	5
УВОД	6
I. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП У ИСТРАЖИВАЊУ	13
1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА.....	13
1.1. Опште одреднице и основни хипотетички ставови о проблему истраживања.....	13
1.1.1. Опште одреднице о проблему истраживања	13
1.1.2. Основни хипотетички ставови о истраживачком проблему	14
А. Хипотетички ставови о структурним проблемима дисциплинског поступка	14
Б. Хипотетички ставови о функционалним проблемима дисциплинског поступка	14
В. Хипотетички ставови о везама и односима између структуралних и функционалних проблема	15
1.2. Значај истраживања	15
1.2.1. Научни значај истраживања	15
1.2.2. Друштвени значај истраживања	16
1.3. Резултати претходних истраживања	16
2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА У ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ	17
2.1. Дескриптивно-правно одређење предмета истраживања	17
2.2. Појмовни систем у вези с предметом истраживања	18
2.3. Предмет истраживања у оперативном смислу	19
2.3.1. Структурни чиниоци предмета истраживања	19
2.3.2. Временско, просторно и дисциплинарно одређење предмета истраживања	21
3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА	21
3.1. Научни циљеви истраживања	21
3.2. Друштвени циљеви истраживања	22
4. ХИПОТЕЗЕ ОД КОЈИХ СЕ ПОЛАЗИ У ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ	22
4.1. Генерална (базична или општа) хипотеза.....	22

4.2. Специјалне (изведене, посебне) хипотезе	23
5. НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА	27
5.1. Методе примењене у истраживању	27
5.2. Узорак докумената	28
6. НАУЧНОИСТРАЖИВАЧКА И ОПШТА ЦЕЛИСХОДНОСТ ИСТРАЖИВАЊА ТЕМЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ	30
II. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ	32
1. ПОЈАМ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ	32
2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ	35
3. КАРАКТЕР ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ	37
4. КЛАСИФИКАЦИЈА ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ	39
5. ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ ЗАПОСЛЕНИХ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	40
5.1. Дисциплинска одговорност према одредбама Закона о раду	41
5.2. Дисциплинска одговорност државних службеника	41
5.3. Дисциплинска одговорност у Војсци Србије	43
III. ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК И ЊЕГОВА КОНТРОЛА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ...	47
1. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ О ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА	48
2. ПРЕДМЕТ ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА	50
3. СПЕЦИФИЧНОСТИ ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА	51
4. РАЗВОЈ ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА И ЊЕГОВЕ КОНТРОЛЕ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ОД 1991. ДО 2024. ГОДИНЕ ...	54
4.1. Дисциплински поступак у Министартву унутрашњих послова (1991–2005) ..	55
4.1.1. Структура дисциплинског поступка	55
4.1.2. Поступак за лакше повреде радних обавеза и дужности	57
4.1.3. Поступак за теже повреде	58
4.1.4. Претходни поступак	58
4.1.5. Поступак пред Дисциплинским судом	59
4.1.5.1. Надлежност, организација и састав Дисциплинског суда	59
4.1.5.2. Ток поступка за теже повреде радних обавеза и дужности	60
4.1.6. Поступак пред Вишим дисциплинским судом	61
4.1.6.1. Надлежност, организација и састав Вишег дисциплинског суда	61

4.1.6.2. Ток поступка пред Вишим дисциплинским судом	62
4.1.7. Обнова поступка као ванредно правно средство	63
4.1.8. Изузеће	63
4.1.9. Трошкови поступка	64
4.1.10. Судска заштита	64
4.2. Дисциплински поступак у Министарству унутрашњих послова (2005–2016) ..	65
4.2.1. Структура дисциплинског поступка	65
4.2.2. Покретање дисциплинског поступка	67
4.2.3. Вођење дисциплинског поступка	68
4.2.4. Одлучивање у дисциплинском поступку	68
4.2.5. Дисциплинске мере за повреде службених дужности	69
4.2.6. Другостепени орган	70
4.2.7. Застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка	71
4.2.8. Судска заштита	72
4.3. Дисциплинска одговорност према Закону о полицији из 2016. године	73
4.3.1. Покретање дисциплинског поступка	78
4.3.2. Вођење дисциплинског поступка	80
4.3.3. Одлучивање о дисциплинској одговорности	84
4.3.4. Дисциплинске мере	86
4.3.5. Застарелост и прекид дисциплинског поступка	89
4.3.6. Другостепени орган	91
4.3.7. Судска заштита	95

IV. УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА И КОНТРОЛЕ РЕШЕЊА МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ДОНЕТИХ У ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ У ДРЖАВАМА РЕГИОНА	100
1. ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ	102
1.1. Структура дисциплинског поступка	102
1.2. Првостепени и другостепени поступак	104
1.2.1. Првостепени суд	107
1.2.2. Другостепени суд	107
1.3. Покретање, вођење и одлучивање о лакшим повредама службене дужности	108
1.4. Покретање, вођење и одлучивање о тежим повредама службене дужности ...	109
1.5. Судска заштита	111

1.6.	Упоредни приказ поднетих и решених тужби због дисциплинских поступака у Републици Србији и Републици Хрватској	112
2.	ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ ЦРНЕ ГОРЕ	118
2.1.	Структура дисциплинског поступка	118
2.2.	Двостепени поступак	122
2.3.	Покретање, вођење и одлучивање у поступку због лаких повреда	122
2.4.	Покретање, вођење и одлучивање за теже повреде	123
2.5.	Судска заштита	125
3.	ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ	126
3.1.	Структура дисциплинског поступка	126
3.2.	Органи дисциплинског поступка	127
3.3.	Покретање поступка и одлучивање	128
3.4.	Овлашћења за изрицање дисциплинских мера	130
3.5.	Правни лекови	131
3.6.	Судска заштита	131
4.	ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ	132
4.1.	Структура дисциплинског поступка	132
4.2.	Дисциплински поступак против директора полиције	133
4.3.	Режим дисциплинске одговорности полицијског особља	135
4.4.	Покретање унутрашњег поступка	136
4.5.	Покретање дисциплинског поступка и доношење одлуке	137
4.6.	Дисциплинске санкције	137
4.7.	Изрицање дисциплинске санкције	138
4.8.	Дисциплинска комисија	138
4.9.	Право жалбе на одлуку у дисциплинском поступку	139
4.10.	Трајање поступка	139
4.11.	Дисциплинска одговорност државних службеника и намештеника	139
4.12.	Судска заштита	142
5.	ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ У ПОЛИЦИЈИ РЕПУБЛИКЕ ГРЧКЕ	142
5.1.	Опште о дисциплинском поступку	143
5.2.	Општи принципи дисциплинског права полицијског особља	144
5.3.	Појам дисциплинског преступа	145
5.4.	Дисциплински преступи и прописане дисциплинске казне	146
5.5.	Дисциплински органи и њихова надлежност	147

5.6.	Права пред Дисциплинским комисијама и поступак саслушања	147
5.7.	Конференција Савета	148
5.8.	Право на жалбу	149
6..	СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ У ДИСЦИПЛИНСКИМ ПОСТУПЦИМА СРБИЈЕ И ЗЕМАЉА ПОДВРГНУТИХ КОМПАРАТИВНОЈ АНАЛИЗИ	150
7.	ПОУЧНА РЕШЕЊА У ДИСЦИПЛИНСКИМ ПОСТУПЦИМА У АНГЛО-АМЕРИЧКОМ ПРАВНОМ СИСТЕМУ	153
V.	ПРИТУЖБЕНИ ПОСТУПАК КАО ОБЛИК КОНТРОЛЕ РАДА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА	156
VI.	УПРАВНИ СПОР И УПРАВНИ СУД	160
1.	ДЕФИНИЦИЈА УПРАВНОГ СПОРА	160
2.	УПРАВНИ СУД У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ СРБИЈЕ	161
2.1.	Развој Управног суда у Србији	162
2.2.	Управни суд као суд посебне надлежности	164
3.	СУШТИНА УПРАВНОГ СПОРА	165
3.1.	Предмет управног спора поводом тужбе поднете против коначног решења у дисциплинском поступку	167
4.	РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ ЈЕ МОГУЋЕ ВОЂЕЊЕ УПРАВНОГ СПОРА	168
5.	СТРАНКЕ У УПРАВНОМ СПОРУ	169
6.	ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ СПОРА	170
6.1.	Тужба против одлуке донете у дисциплинском поступку	171
7.	ПОСТУПАК ПО ТУЖБИ	173
8.	ОДЛУКЕ УПРАВНОГ СУДА	174
9..	ИЗВРШЕЊЕ ПРЕСУДЕ ДОНЕТЕ У УПРАВНОМ СПОРУ	176
10.	СУДСКА КОНТРОЛА ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА КРОЗ УПРАВНИ СПОР У ПРАКСИ	177
11.	УСЛОВИ ПОД КОЈИМА УПРАВНОСУДСКА ПРАКСА МОЖЕ ПОСТАТИ ИЗВОР ПРАВА	180
12.	СУДСКА ПРАКСА УПРАВНОГ СУДА У ОДНОСУ НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ	184
13.	СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ У ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ	189
14.	ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК И НАЧЕЛНО ПРАВИЛО <i>NE BIS IN IDEM</i>	190
15.	ПРОБЛЕМИ УПРАВНОГ СПОРА И МОГУЋА РЕШЕЊА	195
16.	РАЗЛИЧИТА СУДСКА ПРАКСА	198

17. ЗАКЉУЧАК О ЗНАЧАЈУ УПРАВНОГ СПОРА У ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ	201
VII. РЕЗУЛТАТИ ЕМПИРИЈСКЕ АНАЛИЗЕ СУДСКИХ ПРЕСУДА ДОНЕТИХ У УПРАВНОМ СПОРУ	203
VIII. РЕЗУЛТАТИ И ЕВАЛУАЦИЈА ХИПОТЕЗА	226
1. Синтеза најбитнијих резултата	226
2. Провере основаности полазних претпоставки	227
IX. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА	235
ЛИТЕРАТУРА	240

РЕЗИМЕ

У савременом правном систему дисциплински поступак представља важан механизам за одржавање реда, дисциплине и професионализма појединаца у јавним службама и приватним институцијама. Ова тема није само од суштинског значаја за очување интегритета институција већ и за заштиту права и интереса појединаца против којих се воде поступци. У том контексту, поред другостепеног дисциплинског поступка управни спор се јавља као значајан вид контроле дисциплинског поступка, који пружа механизме за заштиту права и правне сигурности појединаца о чијој је дисциплинској одговорности одлучено.

Суочени с различитим изазовима, органи државне управе морају имати јасно дефинисане процедуре за поступање у случају кршења прописа, непрофесионалног понашања или недоличних поступака запослених. Дисциплински поступак је средство кроз које се ови случајеви преиспитују, и то ради очувања интегритета послодавца и санкционисања неодговорног понашања запослених.

У докторској дисертацији је обављено истраживање правне природе дисциплинског поступка у савременом контексту, с посебним освртом на улогу управног спора као средства контроле над дисциплинским поступком. Интердисциплинарним приступом истражене су теоријске основе дисциплинског поступка, његова практична примена у различитим институцијама и земљама, као и изазови с којима се државни органи суочавају у пракси.

Предмет докторске дисертације су дисциплински поступак и његова контрола у судском поступку. Фокус је стављен на анализу управног спора као механизма правне заштите у контексту дисциплинског поступка, истражујући правне стандарде, процедуру и праксу суда у односу на поједине специфичне ситуације. Сврха истраживања била је да се открије и научно објасни како управни спор може осигурати правичност, транспарентност

и ефикасност у дисциплинским поступцима ради унапређења система дисциплинске одговорности.

Анализирајући законодавну основу, судску праксу и међународне стандарде, у докторској дисертацији се са епистемолошке тачке разматра улога судова у надзору над дисциплинским поступцима. Посебна пажња посвећена је процедуралној правичности, заштити права странака и постизању правилних одлука у дисциплинским предметима, идентификујући кључне изазове и могућа унапређења ефикасности спровођења дисциплинских поступака.

Анализом релевантне законске регулативе, преседана судских одлука и реалне праксе судова у докторској дисертацији настојали смо да пружимо свеобухватан увид у значај судске контроле дисциплинског поступка, уз наглашавање изазова, дилема, и перспектива неопходних за унапређење овог значајног сегмента правног система како би се осигурали правичност, ефикасност и поверење у правне механизме вођења дисциплинског поступка.

ABSTRACT

In the modern legal system, disciplinary proceedings represent an important mechanism for maintaining order, discipline, and professionalism of individuals in public services and private institutions. This topic is not only essential for preserving the integrity of institutions, but also for protecting the rights and interests of individuals against whom proceedings are conducted. In this context, in addition to the second-level disciplinary procedure, the administrative dispute appears as a significant form of control of the disciplinary procedure, which provides mechanisms for the protection of the rights and legal security of individuals whose disciplinary responsibility has been decided.

Faced with various challenges, state administration bodies must have clearly defined procedures for dealing with violations of regulations, unprofessional behavior or improper actions of employees. The disciplinary procedure is a means through which these cases are reviewed, with the aim of preserving the integrity of the employer and sanctioning the irresponsible behavior of employees.

The doctoral dissertation researched the legal nature of disciplinary proceedings in the contemporary context, with special emphasis on the role of administrative litigation as a means of control over disciplinary proceedings. Through an interdisciplinary approach, we will explore the theoretical foundations of the disciplinary procedure, its practical application in different institutions and countries, as well as the challenges that authorities face in practice.

The subject of the doctoral dissertation is disciplinary proceedings and their control in a judicial context. The focus will be on the analysis of the administrative dispute as a mechanism of legal protection in the context of disciplinary proceedings, exploring legal standards, procedure and court practice in relation to certain specific situations. The goal is to understand how the administrative dispute can ensure fairness, transparency and efficiency in disciplinary proceedings, but at the same time contribute to the improvement of the system of disciplinary responsibility.

Analyzing the relevant legislative basis, case law and international standards, the research examines the role of courts in the supervision of disciplinary proceedings. Special attention was paid to the issues of procedural fairness, protection of the rights of the parties and the achievement of correct decisions in disciplinary cases, identifying key challenges and possible improvements and efficiency in the implementation of disciplinary procedures.

Through the analysis of relevant legislation, precedents of court decisions and practice, as well as case studies, this paper aims to provide a comprehensive insight into the importance of judicial control of disciplinary proceedings, while highlighting the challenges, dilemmas, and perspectives of improving this key segment of the legal system, in order to fairness, efficiency, and trust in this mechanism were ensured.

Листа скраћеница

МУП – Министарство унутрашњих послова

ЗОР – Закон о раду

ЗОДС – Закон о државним службеницима

ЗОП – Закон о полицији

ЗУС – Закон о управним споровима

ЗКП – Законик о кривичном поступку

ЗУП – Закон о општем управном поступку

КМОР – Конвенција Међународне организације рада

ЖКВ – Жалбена комисија Владе

ЗОВС – Закон о Војсци Србије

ВС – Војска Србије

ЗОУП – Закон о унутрашњим пословима

ЗРОДО – Закон о радним односима у државним органима

ЗОПРХ – Закон о полицији Републике Хрватске

ЗУП Хрватске – Закон о опћем управном поступку Републике Хрватске

ЕКЉП – Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода

ЕСЉП – Европски суд за људска права

ЗОУПЦГ – Закон о унутрашњим пословима Републике Црне Горе

ЗОДСНЦГ – Закон о државним службеницима и намјештеницима Црне Горе

ЗОУПФБиХ – Закон о унутрашњим пословима Федерације Босне и Херцеговине

ЗОПСБиХ – Закон о полицијским службеницима

ЗОПиУПРС – Закон о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске

ПД 120/2008 – Указ председника 120/2008 у Републици Грчкој, Дисциплински закон полицијског особља

ЗОО – Закон о облигационим односима

УВОД

Дисциплински поступак је начин остваривања дисциплинске одговорности. Он представља кључни механизам унутар органа, организација или институција, успостављен да би се одржавали ред, интегритет и одговорност међу запосленима. Без обзира на своју природу и контекст примене, дисциплински поступак је као важан инструмент у обезбеђивању поштовања правила, норми и вредности које дефинишу радно окружење или организацију рада код послодавца.

Специфичност организације рада, када се сагледа из више углова, од корпорација и образовних институција, до војних и полицијских јединица, те спортских клубова, одликује то да свака има свој карактеристичан систем дисциплинског поступка, прилагођен специфичним потребама, правилима и стандардима. Иако се поступци могу разликовати, сврха остаје иста, има основни циљ и улогу, а тежи томе да се осигурају доследна примена правила, праведно и законито поступање према повредама радне дисциплине, као и одржавање интегритета органа, организације или институције.

Дужности на раду су у корелативном односу с правима запослених.¹ Оне се установљавају правом или произлазе из хијерархијског односа (у етапи пре настанка правне државе), а најчешће и једно и друго.²

Специфичност саме дисциплинске одговорности налази се у њеним субјектима. Субјекти радног односа су запослени и послодавац. Запослени је генусни назив за свакога ко је у радном односу. Статус запосленог се стиче испуњавањем услова утврђених законом, односно заснивањем радног односа, а губи се престанком радног односа. Послодавац је, по правилу, правно лице (привредно друштво), али то може бити и појединац. Притом и сама држава има својство правног лица, док органи управе, по правилу, нису правна лица. Стога се држава јавља такође као послодавац. Послодавац је најчешће привредно друштво, различитог својинског и власничког облика, као и државни орган. Као физичко

¹ Обрадовић Г., Ковачевић Перић С., *Субординација и дисциплинска власт послодавца*, Право и привреда – Београд: Удружење правника у привреди Србије, бр. 7–9, 2014, стр. 494.

² О овоме консултовати радноправну и управноправну уџбеничку литературу, као и односне чланке. Примера ради: Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 1995, стр. 115–134. Милетић С., Југовић С., *Право унутрашњих послова*, Београд, 2019, стр. 118 и даље.

лице, послодавац може бити сваки предузетник који за обављање своје делатности мора бити регистрован.³ Због природе дисциплинске одговорности, тој одговорности не подлежу послодавци, већ само запослени.⁴

Уопштено посматрано, за дисциплинску одговорност неопходно је да се пре свега испуне одређени законски услови предвиђени одређеним правним поретком. Првенствено је неопходно да постоји основ одговорности, а тај основ садржан је у закону (пропису). Даље, потребно је да постоји утврђен правни механизам дисциплинске одговорности, а то значи да се законом уређују повреде радних дужности (лакше и теже), сам дисциплински поступак у најбитнијим питањима (остала питања дисциплинског поступка могу се уредити и прописом ниже снаге од закона), главни и споредни учесници у дисциплинском поступку, субјекти који одлучују о дисциплинској одговорности, као и дисциплинске мере (казне) које се изричу за повреде радних дужности.

Будући да се дисциплинска одговорност односи на повреде радних обавеза, разуме се да је потребно да су радне обавезе најпре утврђене (уређене) законом, прописом или другим општим актом, пошто се правом уређују на уопштени начин. Међутим, нису све обавезе утврђене правом, нити могу бити, нити има потребе за тим. Неке произлазе из „правила струке“, а неке из хијерархијског устројства. У сваком случају, радне дужности треба да су утврђене и познате запосленом, а за дисциплинску одговорност је битно да постоје повреде тих дужности, као и да су те повреде учињене приликом вобављања радних задатака, дакле на раду (или у вези с радним дужностима) код послодавца. Дакле, битан је узрочно-последични однос између одређеног чињења или нечињења запосленог и с тим у вези учињене повреде радних дужности или пак дисциплине.⁵

Међутим, и поред наведеног, запослени неће бити дисциплински одговоран уколико постоји неки од разлога за искључивање такве врсте одговорности. У стручној литератури наводе се различити разлози за искључење дисциплинске одговорности, а као уобичајени разлози наводе се они који су основ за искључење кривичне одговорности, нпр., стварна заблуда, нужна одбрана, крајња нужда, виша сила, као и други, попут принуде, извршавања наређења које није издато у складу са законом, пристанак послодавца и сл. Међутим,

³ <https://advokatskakanclarija.slavicajanjic.co.rs/portfolio/radno-pravo/> (приступљено 1. 5. 2024. године)

⁴ Кулић Ж., Шкорић С., *Радно право*, Нови Сад, 2016, стр. 276.

⁵ Јовановић П., *Радно право*, Београд, 2003, стр. 303.

истиче се да радно законодавство у Републици Србији није препознало и уврстило наведене посебне околности и разлоге као основе за искључење дисциплинске одговорности.⁶

Већ је речено да између поступања запосленог и саме повреде радне дужности треба да постоји узрочно-последични однос. То значи да је услед неке недозвољене радње или нечињења запосленог наступила одређена последица. Притом, запослени може да учини и више повреда с једном радњом или с више радњи, премда је правило да се једном радњом повређује одређена (конкретна) дужност. У случају да истом радњом дође до више повреда радних обавеза, формално-правно посматрано, долази до стицаја повреда радних обавеза.

Како се види, *conditio sine qua non* дисциплинске одговорности јесте повреда радне дужности која је установљена законом, општим актом или пак колективним уговором.

Премда одвојена од кривичне, дисциплинска одговорност има одређених додирних тачака с њом, о чему ће се расправљати у даљем тексту, нарочито кроз додирне тачке с тим врстама одговорности.⁷ Овде треба нагласити да максима из римског права „нема кривичног дела и казне без закона“⁸ не важи у целости за дисциплинску одговорност јер неке обавезе запосленог нису и не могу бити до краја унапред конкретизоване, већ произлазе из његове опште обавезе према послодавцу, које, опет, проистичу из радног односа. Али, запослени не може одговарати за понашања која нису предвиђена као повреда радне обавезе, односно која су накнадно предвиђена као повреда радне обавезе. Обавеза поштовања радних обавеза треба да буде једнако важна како у погледу оних радних обавеза које су директно наведене, тако и у погледу оних радних обавеза које су садржане у бланкетним нормама.⁹

Предмет ове дисертације суштински се односи на обраду дисциплинског поступка, опис, класификацију и научно објашњење његових основних елемената, процесе и циљеве у

⁶ Обрадовић Г., Ковачевић Перић С., *Op.cit.*, стр. 52.

⁷ Неки аутори, елаборирајући поделу права на гране, наводе еластичност граница између грана права и потребу њиховог преиспитивања, истичући да се може говорити о деликтном праву, или казненом и судском праву, како наводи Радомир Лукић. Наведено према: С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд, 2019, стр. 33.

⁸ *Nullum crimen nulla poena sine lege*. Већ је речено да је реч о различитим врстама одговорности, кривичној и дисциплинској. За првонаведену важи наведена максима, док радне дужности нису и не морају бити све уређене правним прописима, већ могу произлазити из радног односа, правила службе, хијерархијског устројства, других општих аката, а не само закона.

⁹ https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_21212/objava_162135/fajlovi/Disciplinska%20odgovornost.docx (пристуљено 1. 5. 2024).

односу на државне органе уопште и посебно на Министарство унутрашњих послова (у даљем тексту МУП у одговарајућем падежу).

Са епистемолошког становишта, анализирани су различити аспекти дисциплинског поступка, укључујући правни оквир, историјски контекст, као и систем судске заштите, као и ефекте примене судске праксе. Такође, сагледаће се и изазови с којима се суочавају дисциплински органи у примени нормативних аката који регулишу предметну материју, као и могуће реформе или побољшања која се могу направити ради унапређења ефикасности, транспарентности и правичности дисциплинског процеса.

Такође, у дисертацији је учињен покушај елборирања дисциплинске одговорности, односно дисциплинских поступака у којима се она остварује у циљу јачања интегритета и одговорности запослених, истичући важност дисциплинске одговорности у обликовању здравог и професионалног радног окружења.

Дисциплинска одговорност јесте посебна одговорност за повреде радних дужности или радне дисциплине у свим колективитетима, у случају постојања радног односа, услед повреде правила понашања у организацији. Она се утврђује у дисциплинским поступцима. Обично се систематизује у законима након одредаба о радним односима. Дисциплинска одговорност уређује се општим Законом о раду¹⁰ (у даљем тексту ЗОР у одговарајућем падежу), као и посебним законима за државне службенике. Притом је Закон о државним службеницима¹¹ (у даљем тексту ЗОДС у одговарајућем падежу), са становишта појединих посебних управних области, каква су полиција или војска, генерални закон, који допушта да се услед специфичности радних односа и дисциплинска одговорност друкчије уреди спрам других државних службеника. Тако је у Републици Србији дисциплинска одговорност запослених у Министарству унутрашњих послова уређена Законом о полицији (у даљем тексту ЗОП у одговарајућем падежу).¹²

У МУП-у дисциплински поступак представља важан инструмент за механизам одговорности, који имплицитно омогућује бољу организацију и правилније управљање начином функционисања службених лица и њихових активности. Сама чињеница да је

¹⁰ („Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - одлука УС, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење)

¹¹ („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022)

¹² („Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)

дисциплинска одговорност уређена има значај за законито и правилно обављање послова јер сваки запослени зна да у случају повреда радних дужности може дисциплински одговарати. Запослени у МУП-у у Републици Србији дужни су да у вршењу службе поштују законитост, ефикасност и одговорност у извршавању својих послова и задатака. Дисциплински поступак представља механизам који омогућује да се контролише поштовање норми, процедура, професионалних и етичких стандарда неопходних за закониту делатност у сектору безбедности.

Одржавање и унапређење ефикасности дисциплинског поступка неопходан је корак у модернизацији и јачању правног и институционалног система у овој области, а самим тим и кључ за изградњу поверења грађана и стварање стабилног и сигурног окружења.

Судска заштита у дисциплинском поступку представља кључни елемент правне сигурности и заштите права запослених у организацији. Такав приступ и концепт наглашавају важност правне сигурности, правичности, поштовања процедуралних норми и осигурања права на праведно суђење унутар интерних дисциплинских поступака.

Дисциплински поступци могу имати ефекат са озбиљним последицама по појединце који су субјекти у дисциплинском поступку. Из тих разлога судска контрола и заштита игра кључну улогу у постизању циљева да дисциплински поступци буду спроведени у складу с правним стандардима и постулатима, поштујући основна права појединаца.

У докторској дисертацији описане су и научно објашњене методе судске заштите у дисциплинском поступку с посебним нагласком на његовој улози, механизмима и изазовима. Анализирани су правни основи судске заштите, укључујући релевантне националне законе, прописе и преседане (прецеденте) који обликују праксу у овој области. У дисертацији су истраживани и кључни принципи праведног суђења који се примењују у дисциплинским поступцима, као и инструменти за осигурање поштовања принципа у тим поступцима.

Такође, у дисертацији је дат примаран значај судској заштити која доприноси интегритету и правној сигурности дисциплинских поступака, уз идентификацију најбоље праксе и могуће реформе која може побољшати правну заштиту појединаца у оквиру тих поступака. Судска заштита у дисциплинском поступку није само питање правног формализма већ и кључни елемент правног унапређења поштовања права, правичности и

поверења у правну заштиту и сигурност. Судска контрола одлука у дисциплинском поступку је елемент принципа правне државе. Недопустиво је у правној држави да управа има последњу реч о праву.

Судска контрола дисциплинских решења је важан инструмент у заштити запослених и осигуравању законитости у поступцима које спроводи МУП Републике Србије. Она омогућује надзор над донетим одлукама и обезбеђује да оне буду у складу са законом и основним принципима правде.

Кроз праксу судова анализирана је улога судова у обезбеђењу правне сигурности, праведности и поштовања правних норми од стране дисциплинских органа. Судска пракса у дисциплинском поступку представља виталан механизам који доприноси усклађивању интерних дисциплинских одлука с релевантним правним нормама, прописима и принципима правичног суђења.

Кроз судске пресуде и праксу судови пружају смернице и интерпретацију права која утиче на исходе дисциплинских поступака. Анализирајући специфичне случајеве, судови доприносе развоју правних стандарда, дефинишући границе допуштене дисциплинске санкције, поступања и процедура. Осим тога, судска пресуда служи као референца за будуће дисциплинске поступке, пружајући јасноћу и доследност у примени права.

У докторској дисертацији анализиран је значај судске праксе у дисциплинском поступку, елаборирајући њену улогу, утицај и релевантне аспекте праксе. Размотрани су и примери судских пресуда који обликују праксу у дисциплинским поступцима и препознају кључне принципе, тенденције и трендове који произлазе из судских одлука. Надаље, у дисертацији су приказани изазови с којима се судови суочавају у решавању дисциплинских спорова и могуће стратегије за унапређење ефикасности и праведности судског процеса.

У савременом правном оквиру судска контрола дисциплинских решења донетих у МУП-у представља камен-темељац, али и круну остваривања и заштите права и слобода припадника полиције и, повезано с тим, јемство законитости рада у области унутрашњих послова.

У докторској дисертацији посебно се наглашава значај управносудске праксе, која настаје управним судовањем у вези с провером законитости појединачних одлука донетих у дисциплинским стварима. Закони ма колико да су јасни, прецизни, ипак представљају

опште и безличне правне ситуације које ваља конкретизовати у појединачним случајевима. Као такви могу бити и недоследни, нејасни, садржати правне празнине, или чак потпуно промашени, услед чега изостаје њихова примена. Када се неки закон не примењује, то је најбољи показатељ да је промашен и да га није требало ни доносити. Због тога је значај судске праксе у примени права велики. Али, суд је такође везан законом и суди по закону, и то у материјалном смислу те речи, јер је и судија Управног суда у обавези да примени и подзаконски пропис, а не само закон.

Реформа управног правосуђа такође треба да је константа. Судска контрола управе у управном спору донекле је реформисана, образован је Управни суд, донет Закон о управним споровима¹³ (у даљем тексту ЗУС у одговарајућем падежу), али то није и не може бити крај реформама управног спора, напротив, сазрело је време за додатно осавремењавање законских решења о управном спору, што је предвиђено стратешким актом у Републици Србији.

Судије имају могућност да кроз судску контролу прегледају и оцењују дисциплинска решења у контексту прописаних правила и процедура и оцене да ли је конкретно решење законито. То је показатељ постојања претпоставки правне државе.

Спор пред судом може да покрене запослени, односно његов пуномоћник, као и представник синдиката који има својство заступника. За оцену законитости од суда потребан је спољни подстицај, тј. спор се покреће тужбом. Рок за подношење тужбе је 30 дана од пријема коначног решења за покретање управносудског поступка код Управног суда. Тај рок је преклузиван (латински *praecclusio*: одбити, затварање). Дакле, његовим протеком губи се право на покретање судског поступка.¹⁴

¹³ („Службени гласник РС“, бр. 111/2009)

¹⁴ Обрадовић Г., Ковачевић Перић С.: *Дисциплинска одговорност запослених*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, 2016, стр. 170–171.

I. МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТУП У ИСТРАЖИВАЊУ

1. ПРОБЛЕМ ИСТРАЖИВАЊА

1.1. Опште одреднице и основни хипотетички ставови о проблему истраживања

1.1.1. Опште одреднице о проблему истраживања

Основни проблеми сваког управног поступка проистичу из његове комплексности односа његових учесника, аксиоматских поставки, процесних субјеката и односа у том поступку, одредаба општег и посебних управних поступака и њиховог односа, као и других питања уређених општим управним поступком. Релевантна је и управна пракса, односно фактичке управне активности и понашања различитих управних органа власти. У таквом једном сложенем управном поступку нужно се јављају одређени степени сагласности и несагласности, које се манифестују у области структуре, функција, односа и веза, садржаја и облика, намера и остварења, замисли и стварности управне праксе.

Нормативне одредбе о управном поступку имају вишеслојни значај. Најпре представљају статички правни оквир, али и динамички израз оживотворења постојећег модела управног поступка у одређеној мери и пројекција (пројективни модел) понашања актера управног поступка у реалној стварности.

Улога нормативних одредаба у управном поступку је двојака. С једне стране, оне имају улогу конкретизујућег посредника у односу на концептуално-теоријску замисао (модел), а с друге стране оне имају усмеравајућу улогу у односу на реалну управну праксу.

Полазећи од тога, истраживачки проблем у докторској дисертацији представљаће откривање садржајних и формалних својстава нормативних одредаба о контроли управног поступка у управном спору, с тежиштем на контроли дисциплинског поступка у управном спору органа државне управе.

Проблем истраживања у овој дисертацији формулисан је с обзиром на:

- 1) општи теоријски модел управног поступка и управног спора;
- 2) полазне премисе из пројекта дисертације.

1.1.2. Основни хипотетички ставови о истраживачком проблему

А. Хипотетички ставови о структурним проблемима дисциплинског поступка

Мноштво структурних елемената управног поступка, установљених нормама Закона о општем управном поступку¹⁵ (у даљем тексту ЗУП у одговарајућем падежу) и других односних закона којима се уређују поједине управне делатности повремено доводи до одређених сагласности – несагласности, употпуњавања, конкретизовања и противречности у провођењу управног поступка, укључујући и сам дисциплински поступак у појединим специфичним органима управе.

Битан проблем лежи у томе што је фактички процес провођења управног поступка, укључујући дисциплински поступак, у реалној управној пракси сложенији и шири од самих норми ЗУП-а и других закона и што структура норми у овим законима није у свему комуникабилна с богатом управном праксом, нарочито у специјализованим управним органима и институцијама као што су Војска и Полиција.

Б. Хипотетички ставови о функционалним проблемима дисциплинског поступка

Хијерархијски однос нормативних аката којима се регулише управни поступак, укључујући дисциплински поступак детерминише њихову друштвену улогу. Функција посредовања и усмеравања управних прописа у нормативној и управној пракси, с једне стране, остварује основну концептуалну замисао у провођењу управног поступка, укључујући дисциплински поступак, али и одступа од ње под притиском богате праксе управног процеса у различитим управним органима и институцијама.

Битан проблем је неминовност остваривања управних функција у посебним органима управе, упркос неизбежним дисфункцијама нормативних одредаба које регулишу управни поступак, укључујући дисциплински поступак.

¹⁵ („Службени гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС)

В. Хипотетички ставови о везама и односима између структуралних и функционалних проблема

Нормативне одредбе управног поступка и управног спора налазе се у односима нужне хијерархијске повезаности и условљености, али су ти односи и везе различите непосредности, те су, по њима, разне нормативне одредбе у односима различитог степена блискости, односно удаљености, па у одређеним случајевима и одређене супротности.

Битан проблем је успостављање односа и веза функционалне сагласности нормативних одредаба које регулишу управни поступак, укључујући дисциплински поступак и управни спор као битне одредбе система јавне и државне управе.

1.2. Значај истраживања

1.2.1. Научни значај истраживања

Допринос овог рада састоји се у теоријској обради значаја дисциплинског поступка, с једне и, с тим у вези, управног поступка, који се сходно примењује на тај поступак, с друге стране, у складу с предметом и пријавом дисертације.

Управни поступак постоји у свакој управној институцији јавног, државног или локалног карактера, као и дисциплински поступак као облик утврђивања дисциплинске одговорности са одређеним мањим разликама. Управни и дисциплински поступци су уређени законским и другим прописима. Будући да управни системи пресудно утичу на конституисање и функционисање управе и извршне гране власти у целини, што је класично питање политичких, филозофских, социолошких, правних и других ванправних наука, заступљена су два битна критеријума значаја истраживачког проблема, и то, пре свега, његова универзалност, с једне, научни и друштвени допринос, с друге стране.

Ово јавно-правно, теоријско-емпиријско, претежно дијагностичко, али и прогностичко истраживање, једнократно усмерено на одређени период, има одлике изграђивања основе за даље истраживање управне праксе, контроле управног поступка у

управном спору у државним органима Републике Србије, укључујући дисциплински поступак.

1.2.2. Друштвени значај истраживања

Уопштени допринос истраживања проистиче из раширености, постојаности и битности система управе за функционисање извршне власти уопште, као и из непосредне применљивости истраживања на праксу регулисања управног поступка, укључујући дисциплински поступак у систему јавне и државне управе у Републици Србији. Резултати овог теоријско-емпиријског истраживања, због мањкавости у постојећем законодавном оквиру, имаће посебан друштвени значај у регулисању дисциплинског поступка у посебним управним органима и институцијама, нарочито начина његовог покретања, спровођења и одлучивања, као и у контроли дисциплинског поступка у судском поступку, односно у управном спору.

1.3. Резултати претходних истраживања

На ову тему и са овде одређеним истраживачким проблемом код нас последњих десет година није било посебних научних истраживања, осим стручних сазнања у уџбеницима управног права на правним факултетима и оперативних сазнања до којих су долазили управни органи власти у извршавању својих управних задатака. Због специфичности управног система и управног поступка у Србији ни инострана истраживања не могу нам понудити ваљана и шира полазишна сазнања.

Отуда ово истраживање заснивамо првенствено на:

- 1) резултатима предистраживања подносиоца пријаве за израду докторске дисертације које је имало својства оријентационог истраживања;
- 2) сазнањима из опште литературе о системима управе и управним поступцима, укључујући дисциплинске поступке коју наводимо у списку литературе.

У том смислу ово истраживање је оригинални и самостални рад докторанда, пред којег се ставља озбиљан задатак на који начин да обради овај проблем и понуди одређени научни допринос управно-правној и управно-процесној теорији и пракси.

2. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА У ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Из целине формулисаног проблема истраживања идентификован је само један сегмент проблема за могући предмет истраживања. Сходно томе, предмет истраживања у докторској дисертацији је Судска контрола решења Министарства унутрашњих послова донетих у дисциплинском поступку.

2.1. Дескриптивно-правно одређење предмета истраживања

Најпре треба истаћи да истраживање обухвата однос дисциплинске одговорности и других врста и облика одговорности, будући да се она може јављати упоредо с њима (кривичном, прекршајном, материјалном и др.). Стога је потребно екстраховати њена обележја по којима се она одваја од осталих врста одговорности.

Битно обележје које је *differentia specifica*, према којем се та одговорност разликује од других, јесте чињеница да се она везује за радне односе. Дакле, реч је о специфичној одговорности запослених, оних који се налазе у радном односу. Као таква, она је одвојена од осталих врста одговорности, а истовремено има одређених додирних тачака с њима.

Основни предмет рада је теоријска обрада дисциплинске одговорности запослених у МУП-у Републике Србије, дакле обрада правног режима којим је та одговорност уређена. Под тај режим подведена је и судска контрола решења донетих у дисциплинском поступку, коју врши Управни суд у управном спору. Према томе, предмет рада обухвата како дисциплинску одговорност у дисциплинском поступку, тако и судску контролу тих решења у управном спору.

2.2. Појмовни систем у вези с предметом истраживања

У основи, категоријално појмовни систем повезан с предметом истраживања у докторској дисертацији чине појмови: *дисциплински поступак*, *управни поступак*, *контрола дисциплинског поступка* и *управни спор*.

У постојећој правној теорији *управним поступком* се претежно означава јавноправни начин решавања конкретне управне ствари од стране органа управе или других вршилаца управних јавних овлашћења, који у ствари одлучују о правима или обавезама странака (физичких и правних лица) доношењем управног акта. Управни поступак се може посматрати као један и јединствени однос, али и као скуп или систем различитих управно-правних односа.

Под појмом *дисциплински поступак* подразумева се начин утврђивања дисциплинске одговорности. То је правом прописани поступак који омогућује остваривање, операционализовање, спровођење у живот материјалних одредаба о повредама радних дужности, односно то је правни поступак у којем се утврђује та особена врста одговорности запосленог, од које у зависности од утврђених чињеница и доказа зависи и исход тог поступка – одлука као појединачни акт (која може бити различитог назива) којом се може утврдити да је учињена повреда радне дужности (дисциплински преступ), или пак да таква повреда није учињена. Према томе, за дисциплински поступак се може рећи да обухвата процесно-правна правила о начину утврђивања дисциплинске одговорности, о субјектима, овлашћењима и процесним односима учесника у том поступку. Уопштено посматрано, нема примене (материјалног) права без прописаних поступака. Поступци су ти који омогућују ваљану примену права. Колико су битни види се и по томе што њихова повреда води незаконитој одлуци. Судска контрола одлука у дисциплинском поступку односи се и на контролу примене процесних овлашћења, дакле на контролу дисциплинског поступка у целини. Садржински посматрано, одлучивање о дисциплинској одговорности у дисциплинском поступку је судска активност, премда је, разуме се, не спроводе судови.

Појам *контрола дисциплинског поступка* означава могућност запосленог да кроз систем правне заштите поднесе одговарајуће правно средство против првостепене и другостепене дисциплинске одлуке. Заштита права пред судом је најзначајнији и

најобјективнији облик спољне заштите. Процесну легитимацију има запослени о чијој је дисциплинској одговорности одлучено ако је мишљења да су му права повређена, односно угрожена.

У правној теорији *управни спор* се дефинише различито у материјалном и формалном смислу. Потпуне дефиниције садрже и једне и друге елементе. Доминантно је одређење тог спора као врсте судске контроле законитости управних аката. Само та контрола је условљена претходним коришћењем правних средстава у управном или дисциплинском поступку, када су она предвиђена и да је, другим речима, управни поступак окончан пред управним органом и да је донет коначан управни акт. Суд испитује законитост акта којим странка није задовољна, а то представља уједно и својеврсну оцену рада управног органа.

2.3. Предмет истраживања у операционалном смислу

У складу с теоријским моделом контроле дисциплинског поступка и управног спора, у пројекту докторске дисертације контролу дисциплинског поступка у управном спору схватамо као релативно стабилан организовани процес чији се чиниоци (сегментарни и елементарни) налазе у унутрашњим функционалним одредбама, који се као потцелина и самостални део одредаба управног поступка налази у функционалном односу с њим.

У циљу елаборирања предмета истраживања потребно је аналитички издвојити структурне чиниоце.

2.3.1. Структурни чиниоци предмета истраживања

Полазни структурни чинилац предмета истраживања јесте теоријско одређење управног поступка с посебним освртом на дисциплински поступак, тежишно дефинисање појмова *управни поступак* и *дисциплински поступак*, историјски развој дисциплинског поступка у посебним органима управе као што је полиција, специфичностима дисциплинског поступка у управним институцијама МУП-а и врстама (класификацији) дисциплинског поступка.

Следећи структурни чинилац предмета истраживања обухвата структуру дисциплинског поступка у МУП-у Републике Србије у периоду дужем од 30 година (1991–2023), с тежиштем на дескрипцији и научном објашњењу првостепеног и другостепеног дисциплинског поступка, пре свега, мотивима, сврхама и начину покретања, законитости вођења и професионалности одлучивања о дисциплинском поступку у МУП-у Републике Србије.

Потом следи структурни чинилац предмета истраживања који се односи на правну заштиту од стране надлежног суда, а то је Управни суд, путем вођења управног спора против решења МУП-а донетих у дисциплинском поступку.

Значајан структурни чинилац предмета истраживања је свакако упоредно-правни приказ контроле решења министарстава унутрашњих послова донетих у дисциплинском поступку у земљама у окружењу: Хрватској, Црној Гори, Босни и Херцеговини с Федерацијом БиХ и Републиком Српском, као и у Грчкој, с тежиштем на поимању дисциплинског поступка, начину покретања и одлучивања у дисциплинском поступку, као и делокругу рада дисциплинских органа у унутрашњим пословима у тим земљама.

Коначно, последњи структурни чинилац предмета истраживања обухвата емпиријско истраживање са епистемолошком анализом резултата истраживања, којима се употпуњује теоријско истраживање, а без којег није било могуће доћи до ваљаних закључака који воде објективним сазнањима. Уз помоћ емпиријских података дошло се до синтетичких закључака из анализе узорка од 470 пресуда Управног суда донетих у поступцима правне заштите против аката донетих у дисциплинском поступку. Унутар овог чиниоца предмета истраживања анализирани су главни аспекти процесног значаја у спровођењу дисциплинског поступка, са акцентом на предлагање концептуалног модела за измену материјалних и процесних правила, с циљем потпунијег и прецизнијег нормативног уређења ове области.

2.3.2. Временско, просторно и дисциплинарно одређење предмета истраживања

У временском погледу, предмет истраживања у докторској дисертацији обухвата анализу судске контроле решења Министарства унутрашњих послова донетих у дисциплинском поступку од 1. 1. 2010. до 31. 12. 2023. године.

Просторно, предмет истраживања обухвата анализу судске контроле решења министарстава унутрашњих послова донетих у дисциплинском поступку на територији Републике Србије и територијама Републике Хрватске, Босне и Херцеговине с Републиком Српском, Црне Горе и Грчке.

Предмет истраживања под насловом Судска контрола решења Министарства унутрашњих послова донетих у дисциплинском поступку је интердисциплинаран и спада у научну област правних наука, ужу научну област јавноправних наука и тежишно припада научним дисциплинама управног и посебног управног права, службеничког права, радног права, судског права и управног процесног права.

3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

Циљеви обраде ове теме у дисертацији условљени су формулацијом проблема, и одређивањем предмета истраживања, стога, уопштено посматрано, имају двојак значај, како теоријски, односно теоријско-правни, тако и општи друштвени.

3.1. Научни циљеви истраживања

Научни циљеви израде докторске дисертације су *дескрипција* теоријских констатација и ставова из научне литературе и законских норми које се односе на контролу коначних дисциплинских аката у управном спору. Други ниво научног циља је *класификација* дисциплинских поступака и дисциплинских аката који се доносе у управном спору.

Трећи и четврти нивои научних циљева достигнути израдом докторске дисертације били су *научно откриће* и *научно објашњење* кључних мањкавости постојећих законских

прописа о контроли дисциплинског поступка у управном спору, с тежиштем на контроли дисциплинског поступка у управном спору.

3.2. Друштвени циљеви истраживања

Поред научног циља који се односи на спознају објективне истине у вези са судском контролом појединачних аката донетих у дисциплинском поступку у МУП-у Републике Србије, друштвени циљ израде дисертације састоји се у обезбеђивању научних сазнања о стању у области дисциплинске одговорности уопште и посебно у области унутрашњих послова, ради предузимања корективних мера *de lege ferenda*, у циљу унапређења дисциплинског поступка и судске контроле у управном спору, посебно одредаба у ЗОП-у и подзаконским актима којима се ближе разрађује дисциплински поступак, као и одредбаба о управним споровима.

4. ХИПОТЕЗЕ ОД КОЈИХ СЕ ПОЛАЗИ У ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

Систем хипотеза у докторској дисертацији састоји се од опште хипотезе и пет специјалних (изведених, посебних) хипотеза. Посебне хипотезе (не све) рашчлањене су на појединачне хипотезе у складу са структуралним чиниоцима операционалног одређења предмета истраживања, уз које су идентификовани манифестни индикатори истраживања којима су потврђивани или оповргавани ставови хипотеза.

4.1. Генерална (базична или општа) хипотеза

У хипотетичком погледу, када говоримо о целокупном дисциплинском поступку као једној својеврсној релативно самосталној целини, увек нам је помисао на некога ко има непосредна опажања о самом поступку, односно некога ко је био запослен, против кога се води поступак, јер се суштина увек своди на претпоставку да ли ће на крају дисциплинског или управног поступка и окончања управног спора на законит начин бити спроведен првостепени и другостепени дисциплински поступак, а самим тим и да ли ће на закону

заснован начин бити одређена дисциплинска мера или је запослени, у складу са утврђеним материјалним доказима и процесним чињеницама у поступку, ослобођен дисциплинске одговорности.

Полазећи од ове опште премисе, полазна хипотеза гласи: *„У процесу спровођења првостепеног и другостепеног дисциплинског поступка у МУП-у Републике Србије, ради утврђивања дисциплинске одговорности запослених, примењују се материјални и процесни прописи који се односе на дисциплински поступак, при чему крајњу оцену даје Управни суд у поступку по тужби“.*

4.2. Специјалне (изведене, посебне) хипотезе

Поред генералне хипотезе истраживања, у пројекту докторске дисертације се јавила потреба за дефинисањем посебних мисаоних претпоставки (хипотеза) које се развијају из операционалног одређења предмета истраживања, а односе се на његове идентификоване структуралне чиниоце.

Прва посебна хипотеза истраживања у докторској дисертацији гласи: *„Постојећа управноправна теорија о дисциплинској одговорности у државној управи и правне норме које регулишу дисциплински поступак заостају за управноправном теоријом и правним нормама у развијеним земљама“.*

Индикатори:

- наводи из стручних извора о дисциплинској одговорности у управи;
- наводи из научних извора о дисциплинској одговорности у управи;
- наводи из ЗУП-а који се сходно примењује на вођење дисциплинског поступка у органима управе;
- наводи из ЗОП-а о дисциплинском поступку;
- наводи из законских и подзаконских аката о дисциплинском поступку у органима управе.

Друга посебна хипотеза истраживања гласи: „Очекује се да ће дисциплински поступци који су прецизно регулисани у законским и подзаконским прописима резултирати бржим решавањем дисциплинских случајева, смањењем правно оспораваних одлука и унапређењем поверења грађана у рад органа управе уопште и МУП Републике Србије, посебно“.

Појединачне хипотезе

1. „Постојање усклађених и јасно дефинисаних законских норми, правила и процедура дисциплинског поступка у органима управе у првом степену доприноси ефикасности и правичности ових поступака у МУП-у Републике Србије.“

2. „Постојање усклађених и јасно дефинисаних законских и подзаконских норми, правила и процедура дисциплинског поступка у другом степену доприноси ефикасности и правичности ових поступака, смањењу правно оспораваних одлука и унапређењу поверења грађана у рад органа управе, посебно МУП-а Републике Србије.“

Индикатори:

- наводи (одредбе) у ЗУП-у и ЗОП-у и другим прописима о дисциплинском поступку у првом степену;
- наводи правних експерата о прецизности правних норми о покретању, вођењу и одлучивању у дисциплинском поступку у првом степену;
- подаци из решења руководиоца организационих јединица полиције или полицијских службеника које они овласте – дисциплинских старешина о покретању, вођењу и изрицању дисциплинске мере припадницима МУП-а за лаку или тешку повреду службене дужности;
- подаци из евиденције о вођењу дисциплинског поступка у првом степену.

Трећа посебна хипотеза истраживања гласи: „Правна заштита путем вођења управног спора пред Управним судом против решења МУП-а донетих у дисциплинском поступку игра кључну улогу у обезбеђивању правичности и законитости поступка. Претпоставља се да ће адекватна правна заштита омогућити појединцу да оствари своја

права и интересе, пружајући му могућност да оспори неправилности или незаконитости у дисциплинском поступку и да осигура да се правилно примени закон."

Индикатори:

- број покренутих управних спорова који се односе на дисциплинске поступке који указује колико се појединци одлучују да користе правну заштиту;
- резултати исхода управних спорова који разоткривају колико често Управни суд поништава дисциплинске одлуке, што указује на ефикасност правне заштите;
- дужина трајања управног спора која указује на ефикасност и правовременост правне заштите;
- резултати анализе о степену успеха у оспоравању одлука МУП-а која указује на снагу правне заштите;
- резултати истраживања о степену задовољства странака које су користиле правну заштиту који пружају увид у субјективно искуство појединаца у дисциплинским поступцима;
- резултати истраживања о практичној примени закона, односно колико се често закон примењује на једнаке начине у дисциплинским поступцима који указује на законитост поступка;
- резултати истраживања о брзини решавања случајева, што се постиже мерењем времена потребног за решавање дисциплинских случајева, што указује на ефикасност поступка;
- резултати истраживања о нивоу правне заступљености током управних спорова чиме се оцењује сложеност и озбиљност случајева;
- број приговора на неправилности у дисциплинским поступцима, чиме се процењује колико се често јављају проблеми који захтевају правну заштиту.

Четврта посебна хипотеза истраживања гласи: *„Постоји значајна разлика у правном оквиру и пракси контроле решења Министарства унутрашњих послова донетих у дисциплинским поступцима између земаља Хрватске, Црне Горе, Босне и Херцеговине и Грчке, што се одражава на правичност, ефикасност и законитост дисциплинских поступака у тим земљама“.*

Индикатори:

- резултати упоредне анализе правног оквира сваке земље (релевантних закона, прописа и процедура) који регулише дисциплинске поступке и правну заштиту;
- резултати упоредне анализе процеса вођења управних спорова у свакој земљи, укључујући правне рокове, права странака и доступност правне заступљености;
- резултати упоредне анализе исхода управних спорова у свакој земљи да би се утврдило колико често се одлуке МУП-а мењају или поништавају током ових поступака;
- резултати упоредне анализе времена потребног за решавање управних спорова које указује на ефикасност правне заштите;
- резултати анализе колико се често странке одлучују за правну заступљеност током управних спорова како би се оцениле сложеност случајева и доступност правне помоћи;
- број конкретних случајева у којима су се дисциплински поступци разликовали у својој примени између анализираних земаља;
- задовољство процесом и исходом странака које су користиле правну заштиту у дисциплинским поступцима;
- број дисциплинских поступака покренутих у свакој земљи како би се утврдио преглед оптерећења система;
- број притужби у вези с дисциплинским поступцима у надлежним међународним правним институцијама и органима;
- висина трошкова и такси повезаних с вођењем управних спорова у анализираним земљама.

Пета посебна хипотеза истраживања гласи: „*Очекује се да анализа појединачних пресуда Управног суда у поступцима правне заштите против аката донесених у дисциплинским поступцима открије обрасце у примени закона и пракса од стране Управног суда, укључујући учесталост поништавања дисциплинских одлука МУП-а, разлоге за поништавање и типичне облике неправилности у дисциплинским поступцима*“.

Ова хипотеза сугерише да анализа појединачних пресуда управних судова може разоткрити информације о пракси управних судова и квалитету дисциплинских поступака у Србији. Да бисмо тестирали ову хипотезу, спровели смо емпиријско истраживање појединачних пресуда управних судова која је обухватила анализу броја поништених дисциплинских одлука, разлоге за поништавање и идентификацију учесталих неправилности или проблема у поступцима.

У тестирању ове хипотезе користили смо различите индикаторе:

- број поништених дисциплинских одлука и њихова учесталост;
- разлоге за поништавање дисциплинских одлука;
- типичне неправилности и процедурални проблем у дисциплинским поступцима утврђене у анализама пресуда управних судова;
- трајање поступка за решавање управног спора ради процене брзине и ефикасности правне заштите;
- задовољство странака које су користиле правну заштиту.

5. НАЧИН ИСТРАЖИВАЊА

5.1. Методе примењене у истраживању

Будући да је одабрана тема докторске дисертације веома комплексна, неопходно је применити више научних метода у истраживању.

Као и у другим истраживачким радовима у друштвеним наукама, и у овој докторској дисертацији примењене су основне методе сазнања, пре свега, комбинована метода анализе и синтезе, метода конкретизације, апстракције, генерализације и индуктивно-дедуктивна метода.

Из корпуса општенаучних метода предмет истраживања је захтевао примену општенаучне статистичке и упоредноправне методе, као и позитивно правне и историјско правне методе.

Упоредно-правна метода је коришћена за анализу законских решења одабраних земаља јер, као што је познато, правна или позитивноправна метода употпуњује се упоредноправном методом, с обзиром на то да је одувек постојао утицај иностраног,

нарочито европског права на домаће право. Стога је било значајно упоредити нормативна решења о дисциплинској одговорности полиције у појединим земљама, које су одабране из одређених разлога, пре свега што су неке од њих некада биле део заједничке државе (Југославије), а неке су данас чланице ЕУ (Грчка, Хрватска).

Општенаучна статистичка метода је коришћена у обради емпиријских података из анализе појединачних пресуда управних судова.

Ни правна, ни упоредноправна метода не би биле довољне за анализу дисциплинске одговорности без примене историјскоправне методе, којом је вршена дескрипција развоја дисциплинске одговорности, од доношења Устава Републике Србије 1990 године, као и Закона о унутрашњим пословима 1991. Анализирани период односи се на период 1991–2023. године.

У докторској дисертацији је коришћена и догматска метода, као једна страна медаље зване правна метода (друга страна је нормативна метода) за анализу и тумачење правних норми којима је регулисан дисциплински поступак. Те две стране се често означавају јединственом методом, као правна или позитивноправна метода. У анализи правних норми којима је регулисан дисциплински поступак, поред одредаба из ЗОП-а, ЗУП-а и Уредбе о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова¹⁶ које регулишу материјални и процесни део првостепеног и другостепеног поступка, анализирани су и одредбе ЗУС-а који регулише поступак преиспитивања законитости дисциплинских одлука.

У прикупљању података тежишно је коришћена метода анализе садржаја докумената, и то њена техника квалитативне и квантитативне анализе садржаја узорка пресуда Управног суда, Врховног и Врховног касационог суда, као и Уставног суда, које су нам помогле да одговоримо на питања постављене претпоставке у хипотетичком оквиру истраживања.

5.2. Узорак докумената

Документа коришћена у изради докторске дисертације сачињавали су:

¹⁶ („Службени гласник РС“, бр. 26/2017)

- 1) књиге, монографије, студије, уџбеници из управног и управног процесног права,
- 2) научни чланци из референтних научних часописа посвећени теми и сродним темама докторске дисертације,
- 3) научни чланци и саопштења из тематских и других зборника радова посвећених теми и сродним темама докторске дисертације,
- 4) Устав Републике Србије,
- 5) Конвенција за заштиту људских права и основних слобода из новембра 1950 године,
- 6) Повеља Европске уније о основним правима,
- 7) Закон о раду Републике Србије и земаља укључених у упоредну анализу.,
- 8) Закон о радним односима у Републици Србији и земљама укљученим у упоредну анализу,
- 9) Закон о државним службеницима РС и земаља укључених у упоредну анализу,
- 10) Закон о Војсци Србије и војскама земаља укључених у упоредну анализу,
- 11) Закон о полицији РС и полицијама земаља укључених у упоредну анализу,
- 12) Закон о унутрашњим пословима РС и земаља укључених у упоредну анализу,
- 13) Закон о судовима РС и земаља укључених у упоредну анализу,
- 14) Закон о уређењу судова РС и земаља укључених у упоредну анализу,
- 15) Закон о управним споровима РС и земаља укључених у упоредну анализу,
- 16) Закон о општем управном поступку РС и земаља укључених у упоредну анализу,
- 17) Закон о радним односима у државним органима РС и земаља укључених у упоредну анализу,
- 18) интерна акта у Републици Србији и земљама укључених у упоредну анализу у којима се регулишу дисциплински поступак и управни спор,
- 19) електронски извори о управном поступку и управном спору,
- 20) судске одлуке и узорак од 470 пресуда Управног суда Републике Србије о оценама законитости решења другостепених дисциплинских органа МУП-а.

6. НАУЧНОИСТРАЖИВАЧКА И ОПШТА ЦЕЛИСХОДНОСТ ИСТРАЖИВАЊА ТЕМЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Што се тиче научне оправданости израде докторске дисертације, постоји сагласност већине аутора да у постојећој литератури нису на свеобухватан начин обрађени дисциплински поступак и његов однос са управним спором, односно сама повратна информација о схватањима Управног суда на који начин одређене ситуације треба спровести у поступку покретања и утврђивања дисциплинске одговорности, поступку одређивања дисциплинске мере, као и у самом другостепеном поступку. То има посебан значај за усмеравање првостепених и другостепених дисциплинских органа на отклањање уочених пропуста на које указује суд, а с друге стране, да Управни суд, односно његова одељења усагласе судску праксу и да у истим правним ситуацијама доносе исте одлуке јер другачијим поступањем стварају правну несигурност и отварају могућност покретања поступка пред Врховним судом и Уставним судом.

Наиме, дешава се да се у истим правним ситуацијама појављују различите одлуке Управног суда, односно да нема увек уједначене судске праксе иако сваки предмет и пресуда пре потписивања пролазе јединицу Управног суда која се бави судском праксом, а која треба да проверава да ли се исте правне ситуације решавају на идентичан начин, као и разлоге у случају промене дотадашњег начина поступања, што доводи у питање начин усаглашавања ставова у суду и несигурност у поступању првостепеног и другостепеног дисциплинског органа. Отуда постоји научна оправданост за изработом једног самосталног и оригиналног научног дела о предметној теми.

Друштвена оправданост истраживања произлази из сталне тежње за постизањем правне сигурности и законитости, као и за уједначавањем начина поступања дисциплинских судова, чиме би се остварио и позитиван став јавности приликом упознавања са поступцима или објављивањем њихових делова у средствима јавног информисања.

Такође, целисходност обраде теме у дисертацији огледа се и у неопходности стварања позитивне праксе судова, која има повратно генерално дејство (*erga omnes*) на свест о значају уједначавања поступања дисциплинских старешина и Дисциплинске комисије јер се ради о поступцима којима се „кажњавају“ запослени, а што утиче на њихов даљи радноправни статус и напредовање у служби.

Основна сврха је избегавање могућности да дискреционо право иде у погрешном правцу у погледу примене материјалног и процесног права, а нарочито да буде на штету запослених. Велики је значај законитог спровођења правила која се односе на систем изрицања дисциплинских мера. Органима који спроводе дисциплински поступак у интересу је да избегну касније накнаде трошкова поступка у случају незаконитог поступања приликом његовог спровођења, чиме се спречава нарушавање угледа и постиже већа заштита права и интереса свих учесника дисциплинског поступка, а нарочито државног органа.

II. ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

У управноправној науци појам дисциплинска одговорност означава облик одговорности запослених за повреде права и дужности из радног односа утврђене посебним прописима, а за чије утврђивање се предвиђа посебан поступак. Термин *дисциплински поступак* потиче из правног и административног контекста и означава формални процес утврђивања дисциплинске одговорности запослених, а то даље значи евентуално изрицање дисциплинских мера или санкција како би се одржао ред или исправиле неправилности.

1. ПОЈАМ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Одговорност и савесност се неретко употребљавају као синоними у обичном говору премда су то различити појмови. Одговорност за кршење радне дисциплине је особена правна одговорност. Она представља одговорност због лакших (лакших) или тежих (тешких) повреда радних обавеза и дужности, или повреде радне дисциплине због којих се у одговарајућем, правном поступку, а то је дисциплински поступак, могу изрећи дисциплинске мере (казне) у складу са законом. Дисциплинска одговорност се разликује од других врста одговорности (прекршајна или кривична) јер је скопчана с радним односом, може се применити само према запосленом, од момента његовог запошљавања, током трајања радног односа, али не и по његовом престанку.

Као таква, она је искључиво индивидуална одговорност. Ради установљавања ове одговорности неопходно је уредити нарочито питања која се односе на: 1) дисциплинске деликте, тј. повреде радних обавеза, обично се уређују степеновано, као лакше (лаке) и теже (тешке); 2) одређивање органа и правила дисциплинског поступка (ко покреће и води дисциплински поступак, изриче мере у првом степену, која правна средства се могу користити против првостепених одлука, ко води и одлучује у другом степену, која правна средства се могу користити против коначних одлука), које су обавезне радње у дисциплинском поступку органа и правила поступка, као и 3) правила и мера извршења изречених казни (санкција и мера). Код сва три ова питања важно је начело законитости (легалитета) јер се повреде радних обавеза најпре утврђују, као и мере које се због

учињених повреда могу изрећи и поступак у којем се то чини.¹⁷ Према томе, начело законитости налаже да се могу квалификовати као повреде само оне које су изричито предвиђене законом, да се због тих повреда могу изрећи само мере које су законом предвиђене, као и да се те мере могу изрећи само на начин и у поступку који је законом одређен.¹⁸

Позитивни законски прописи из области радног односа не познају дефиницију појма *радна дисциплина*, као ни појам *дисциплинске кривице*, већ се више везују за последице извршених дисциплинских дела, односно повреде радне дисциплине.

Савестан и одговоран приступ и извршавање радних обавеза, као и придржавање одлука донетих у предузећу или органу, суштинске су претпоставке за несметан процес рада, успешно остваривање радних и пословних задатака. Поштовање и придржавање правила реда и дисциплине на раду представља нешто чему теже свако демократско друштво и сваки послодавац.

Дисциплинска одговорност може бити истовремена с кривичном, прекршајном или неким другим видом одговорности. Када радња или нечињење представља и неко кажњиво дело (на пример, кривично дело, прекршај, привредни преступ), запослени може одговарати кумулативно и дисциплински и кривично, прекршајно и за привредни преступ.

Сваки запослени који својом кривицом, чињењем или нечињењем не извршава прописане дужности на раду, или се не придржава одлука и инструкција послодавца, нарушава радну дисциплину и чини повреду радне обавезе, која као дисциплински кажњиво дело повлачи за собом дисциплинску одговорност.

У правној теорији и пракси дисциплински поступак представља систем правила и процедура усмерених ка одржавању реда, дисциплине и професионалног понашања код послодавца. Циљ овог поступка је очување интегритета и ефикасног функционисања организације. Кључни елементи дисциплинског поступка укључују поштовање принципа правичности, транспарентности и доследне примене правила и процедура поступка. Ове карактеристике имају суштински значај за остваривање права свих учесника и очување интегритета правног и организационог система јер воде законитој и правилној примени

¹⁷ Ковачевић-Перић, С., „Одговорност у радном односу – особености дисциплинске одговорности у општем и посебном режиму радних односа“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* | Број 89 | Година LIX |. Ниш,

¹⁸ Више о начелу законитости управе: Р. Марковић, *Управно право*, Београд, 1995, стр. 59–65.

права у одговарајућем правном поступку – дисциплинском поступку, а то обезбеђује једнакост примене права. Дисциплински поступак такође игра улогу у подстицању одговорног понашања, а истовремено служи као механизам за суочавање с недозвољеним радњама или неприкладним понашањем.

Дисциплински поступак је, у ствари, скуп процесних правила чијом применом се омогућују остваривање дисциплинске одговорности, примена материјалних прописа којима су утврђене повреде радних дужности и друга питања важна за дисциплинску одговорност.

Одредбе о дисциплинском поступку представљају гаранцију остваривања и заштите права запосленог против којег је тај поступак усмерен, једнако поступање у свим истоветним ситуацијама, законитост одлука донетих у том поступку.

Према теоријским схватањима, дисциплинска одговорност подразумева да је повреда радних дужности скривљена и да као таква представља повреду одређеног понашања супротно закону, колективном уговору, или другом општем правном акту, односно уговору о раду. Та одговорност даље подразумева могућност изрицања дисциплинских санкција у складу са законом, а неки аутори истичу и другим општим правним актом,¹⁹ у циљу обезбеђивања интереса и циљева организација и запослених, остваривања одређених стандарда у ширем смислу, изван самих интереса послодаваца.

Та одговорност се, у основи, своди на одговорност запосленог због извршених повреда радних дужности, због којих се изричу прописане дисциплинске мере (казне) у дисциплинском поступку.

Поменућемо још једну синтетичку дефиницију којом З. Ивошевић слично одређује дисциплинску одговорност као „одговорност запосленог за повреде радних обавеза, за које се од дисциплинских органа изричу прописане дисциплинске санкције“.²⁰

За повреде радних обавеза битни су начин повреда, време и место. Што се тиче начина повреде, оне могу бити причињене чињењем или нечињењем, различите тежине, а последице такође могу бити мање или веће. Време је битан елемент и за право јер су рокови у праву круцијално значајни због тога што протеком рока наступа застарелост могућности вођења дисциплинског поступка, а тиме и дисциплинске одговорности. Место

¹⁹ Лубарда Б., Коштућ Б., Јовановић П., *Увод у радно право са елементима социјалног права* – треће издање, Београд, 2015, стр. 242

²⁰ Ивошевић, З., *Радно право* (седмо измењено и допуњено издање), Београд, 2014, стр. 215.

извршења повреде радне обавезе представља одредницу за одређивање надлежности покретања и вођења поступка.

Објективне правне претпоставке дисциплинске одговорности представљају одређеност повреда законом, одређеност дисциплинских мера законом и одређен (уређен) дисциплински поступак (законом и другим прописом).²¹

Дисциплинска одговорност је особена одговореност наспрам осталих врста правне одговорности, тј. кривичне, прекршајне, имовинске (за штету), или за привредни преступ.

2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Дисциплинска одговорност, хронолошки посматрано, јесте мешовито подручје радног и управног права. Ово због тога што у нашој прошлости, конкретније у Југославији, после Другог светског рата није постојала разлика између радника и службеника. Штавише, и данас се услед тог неразликовања у правним прописима користи израз „радник“ или „запослени“. Тако су те норме првобитно биле материја радног права, али од доношења Устава Србије 1990. стекли су се услови за посебно уређивање положаја државних (јавних) службеника, тиме и њихове дисциплинске одговорности. Службеници су подведени под управноправни режим. Стварањем корпуса тих норми оне су постале материја управног права, тако да је и дисциплинска одговорност државних (јавних) службеника материја управног права.

Дисциплинска одговорност је концепт који се односи на обавезу поштовања правила, норми и стандарда у одређеној професији, установи или заједници. Настанак и развој дисциплинске одговорности имају дугу историју, која се разликује у различитим културним и правним контекстима.

Уопштено гледано, појам дисциплинске одговорности може се пратити кроз различите периоде и друштвене околности. На пример, у старим културним системима и религиозним уверењима дисциплинска одговорност се често одређивала кроз поштовање држања моралних или религиозних принципа.

²¹ Лубарда, Б., *Лексикон индустријских односа*, Београд, 1997, стр. 41

У савременом свету дисциплинска одговорност је често повезана с правним, професионалним и етичким стандардима. Дисциплинска одговорност се изразито одражава у правним, професионалним и етичким стандардима. Професионалне организације имају етичке кодексе који регулишу понашање њихових чланова, док су правни системи развили механизме за надгледање и примену дисциплинских мера у случају непоштовања стандарда.

Дисциплинска одговорност обухвата неколико основних елемената: одговорно понашање уз поштовање правила и стандарда, етичке принципе и интегритет и образовање и едукацију у циљу одговорног понашања у свим аспектима живота и рада.

Дисциплинска одговорност и дисциплински поступак настали су из потребе одржавања реда, дисциплине и правичности унутар организација, без обзира на то о којој врсти организације је реч, о школи, органу управе, или другој организацији јавне службе или другој радној организацији. Овај процес обично почиње идентификацијом непримереног понашања или кршења правила.

Одредница коју користимо, односно термин дисциплина (*discere*) латинског је порекла и означава подвргавање уређеним правилима о понашању и односима у радном окружењу. Правни акти о дисциплинској одговорности имају, разуме се, своју хронологију. Ако кренемо од права из социјалистичке епохе, дакле после Другог светског рата, у правној теорији се истиче да је дисциплинска одговорност у Југославији најпре уређена Уредбом из 1949. године.²² Законским актом из области радних односа од 1957. године уређене су радне дужности на раду и у вези с њим.²³ Уопштено, другу Југославију и у области радних односа карактеришу вишеструке линије контроле, проткане и самоуправљањем и „удруженим радом“ и јачањем децентрализације, и то од педесетих година 20. века. Радно законодавство је пратило стратешку политику Југославије.

Основни разлог поновног успостављања тзв. дисциплинске власти било је побољшање општих резултата рада, претежно превентивно деловање у односу на дисфункционална понашања, а не искључива репресија и кажњавање. Послодавци су имали

²² Уредба о дисциплинској и материјалној одговорности радника у државним предузећима „Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије“, бр. 27/49.

²³ Закон о радним односима, „Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије“, бр. 53/57.

одређену аутономију у уређивању дисциплинске одговорности, доношењем својих општих аката.

Законом о раду из 2001, као и каснијим из 2005. године није обухваћена материја дисциплинске одговорности, већ се у том делу упућује на ратификована решења из Конвенције Међународне организације рада (даље КМОР у одговарајућем падежу), која се односе на престанак радног односа.²⁴

У складу с чланом 158 КМОР-а, чињенице на којима се заснивају отказни разлози треба да су оправдане, уз обавезу послодавца да спроведе поступак њиховог утврђивања, при чему се он односи на: 1) радње утврђивања чињеница и 2) акт упозорења.²⁵ И потоњи закони (и данас важећи) о раду не садрже одредбе о дисциплинској одговорности.

3. КАРАКТЕР ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Правила понашања су стандард у сваком радном процесу, а у оквиру њих се прописују радна дисциплина и санкције за непоштовање правила. Право послодавца је да нормативно уреди правила понашања на раду, као и право да изриче санкције за непоштовање прописане радне дисциплине, разуме се – у складу са Уставом и законом. Сходно томе, дисциплинска власт везана за радни однос представља саставни део управљања и руковођења, хијерархијског односа и односа субординације у радном (службеничком) окружењу.

Наиме, сама реч *субординација* (води порекло из латинског језика – *subordinatio*) означава подређеност, односно подређеност нечијем формалном ауторитету на хијерархијској лествици, нарочито у јавној управи. У систему радног односа појам субординација се односи на правно-економску зависност запосленог у радном односу. Премда начело законитости олабављује хијерархијске односе, послодавац је, по правилу, овлашћен да прописује или макар делимично утиче или разрађује већ прописана правила понашања која се тичу радног односа. Дакле, лице у радном односу је подређено

²⁴ Закон о ратификацији Конвенције Међународне организације рада бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, „Сл. лист СФРЈ – Међународни уговори“ бр. 4/84.

²⁵ Јовановић П., *Одговорност запосленог кроз поступак отказа уговора о раду*, Радно право у условима транзиције, Крагујевац, 2003, стр. 64

правилима о реду, радним обавезама и другим правилима обављања службе. Ако се правила понашања крше, то собом носи и могућност дисциплинске, материјалне и друге врсте одговорности.²⁶

Дисциплинска одговорност је, као што је речено, особена одговорност. Као таква, она је аутономна наспрам других врста правне одговорности. То произлази из судске праксе, као и из законских решења о државним службеницима, полицији и сл.

Суштина карактера дисциплинске одговорности односи се на степен поштовања и придржавања прописаних правила, процедура и стандарда у радном окружењу, а ово укључује поштовање радног времена, правилног и законитог обављања послова и задатака, поштовање међуљудских односа, поштовање рокова, примењивање правила безбедности, поштовање норми, упутстава и инструкција, тајних података, људских и других права.

Ниво одговорности и посвећености на раду и активностима од кључног је значаја за успех у сваком послу. Ове две карактеристике су тежње ка постигнућу високог квалитета задатака, али и способности да се испуне рокови и одрже радни процес и дисциплина.

Када је реч о одговорности, то значи да особа преузима одговорност за своје поступке, одлуке и резултате свог рада. Одговорност укључује и способност да се исправе грешке и преузму кораци за њихово решавање.

Исправљање грешака и преузимање корака за њихово решавање су важни аспекти одговорности и професионализма. Ове способности обухватају не само признавање грешке већ и активност у праћењу корака за њихово решавање, што укључује и успостављање система утврђивања дисциплинске одговорности и кажњавања за различите видове неодговорног рада и непримереног понашања.

Најважнији предуслов за развој и функционалност ефикасне, етичне и професионалне службе јесте радна дисциплина, као и стварање превентивних механизма спречавања кршења радне дисциплине и развијања механизма мотивације запослених. Ако наступе повреде радних обавеза, онда је потребно деловати репресивно, са основним задатком да се санкционише и коригује такво понашање, али и да се на такав начин

²⁶ Обрадовић Г., Ковачевић Перић С.: *Дисциплинска одговорност запослених*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, 2016, стр. 22–27.

посредним путем утиче (генерална превенција) на друге запослене да поштују радну дисциплину.

Унапређење успостављених правних решења, уз праћење судске праксе у овој области, треба да буде континуирани процес јер се само тако могу оснажити институције и узајамни однос поверења запослених и послодаваца.

4. КЛАСИФИКАЦИЈА ДИСЦИПЛИНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Систем дисциплинске одговорности, према карактеру правних норми које га чине, може се поделити на два дела: 1) материјално-правне одредбе које обухватају дисциплинску одговорност у целини и 2) процесне одредбе које обухватају материју која у себи укључује начела и принципе дисциплинског поступка, уређење органа дисциплинског поступка, правна средства, односно правне лекове, као и остала важна процесна питања битна за спровођење поступка.²⁷ У основи ове класификације је начелна подела целокупног права на материјално и процесно.

Систем дисциплинске одговорности је унутрашњи механизам или процес који подстиче и подржава ниво одговорности везан за дужности из радног односа. Овај систем обухвата различите аспекте који помажу у изградњи и одржавању одговорног понашања и радних навика. Изградња и одржавање одговорног понашања и радних навика су комплексан процес који захтева континуирану ангажованост и употребу различитих ресурса.

Такође, систем дисциплинске одговорности представља структуриран приступ који подстиче и подржава одговорно понашање и радне навике у организацији. Овај систем обухвата различите елементе који се међусобно допуњују и заједно доприносе стварању оптималног радног окружења, са одговарајућим амбијентом за постизање утврђених радних циљева и задатака.

Дисциплинске норме представљају сет правила, стандарда и очекивања која регулишу понашање и рад у одређеном окружењу као што су радно место, образовна институција или друге заједнице. Карактер дисциплинских норми може варирати у

²⁷ *Ibid.*, стр. 30–31.

зависности од контекста и природе организације. Основни принципи дисциплинских норми јесу јасна формулисаност и разумљивост, праведност и применљивост, равномерност и предвидивост, индивидуалност и флексибилност, схватање и преузимање одговорности, информисаност о дисциплинским казнама и последице непоштовања правила понашања и радне дисциплине.

Због специфичности и разлика у пословима код различитих послодаваца законодавство обично комбинује позитивну и негативну методу уређености дисциплинске одговорности. То значи да законодавци препуштају послодавцима одређену слободу да сами уреде одређене дужности и радну дисциплину, али, исто тако, законом се прописују повреде радних обавеза и дисциплине. Послодавци оваквим приступом ипак имају извесну могућност утицаја на радну дисциплину уз одређена правна ограничења. Тежиште ове аутономије су развој превентиве и стварање услова за повољну радну климу, што у науци о јавној управи пропагира школа психо-социјалних односа.²⁸

5. ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ ЗАПОСЛЕНИХ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

У позитивноправном систему Републике Србије дисциплинска одговорност уређена је корпусом правних норми, који образују општи и посебан правни режим дисциплинске одговорности. Општи би био онај установљен општим прописима о раду (*lex generalis*), посебни је онај режим установљен посебним, службеничким законодавством (*lex specialis*), при чему је он за полицију, војску и још нека управна подручја општи јер су њихов радноправни положај и дисциплинска одговорност уређени посебним законима у односу на државне службенике (*lex specialisimus*).

²⁸ Више о томе: Петровић. М., *Наука о управљању као претпоставка управне политике*, Ниш, 2012. Реч је о томе да се технике из општег менаџмента примене и у јавној управи, као, рецимо, утицај међуљудских односа на ефикасност и ефективност управних организација. Међутим, у најновијим радовима о јавној управи закључено да је из опште теорије менаџмента мало тога употребљиво и применљиво у управљању и руковођењу у јавној управи.

5.1. Дисциплинска одговорност према одредбама Закона о раду

Одговорност за повреде радних обавеза није *explicite* материја општег закона о раду, већ се посредно уређује код престанка радног односа, при чему је могуће запосленима изрећи мере због кршења радних обавеза и радне дисциплине. Практично дисциплинска одговорност је део отказног поступка, а послодавац одлучује да ли ће и коју меру изрећи запосленом (престанак радног односа или неку другу меру), како каже З. Ивошевић.²⁹ Дисциплинска одговорност је била потпуније уређена ранијим радним законодавством, али такав приступ је номотехнички напуштен.

Супротно од општег радноправног режима, дисциплинска одговорност државних службеника је потпуно, дакле квалитетније уређена. То је свакако исправан приступ законодавца, због тога што вршење службе подразумева и вршење власти, то је кључно обележје службеника по којем се они разликују од радника (запосленог). Због тога је неопходно прецизно уредити и дисциплинску одговорност службеника на општи начин, а на посебан начин, нарочито оних делова службеничког система у којима је употреба принуде (мера принуде и средстава принуде) наглашена, а то су полиција и војска.

5.2. Дисциплинска одговорност државних службеника

Дисциплинска одговорност државних службеника последње две деценије уређена је, може се рећи, службеничким законодавством. Као „транзициони период“ након доношења Устава Републике Србије из 1990. године између ЗОР и ЗОДС радни односи, а тиме и дисциплинска одговорност били су уређени законским решењима о службеничким односима у државним органима Законом о радним односима у државним органима,³⁰ којим је начињена јасна дистинкција између „обичних“ радних односа и радних односа у државним органима. Следбеник тог закона је ЗОДС.

Односим законом у целости је уређен режим дисциплинске одговорности државних службеника, с тим што тај закон допушта да се, због специфичне природе посла,

²⁹ Ивошевић, З., Ивошевић, М., *Коментар Закона о раду*, Београд, „Службени гласник“, 2006, стр. 22–35.

³⁰ („Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91, 44/98 - др. закон*, 49/99 - др. закон** и 34/2001 - др. закон***)

радни односи, а тиме и дисциплинска одговорност друкчије уреде у појединим управним подручјима наспрам генералног ЗОДС.

Члановима 107–120 ЗОДС-а уређене су лакше и теже повреде службених дужности, најбитнија питања дисциплинског поступка, покретање, вођење, застарелост, круг дисциплинских мера, дисциплински органи, као и правна средства предвиђена против одлука донетих у дисциплинском поступку. Уређено је и удаљење с рада (суспензија).

Уобичајено, лакше повреде су блаже неуредности, алкавости, непридржавање радног времена, повреда кодекса понашања, неуредан изглед, несавесно чување списа и сл.³¹

Теже повреде радних или, прецизније, службених дужности методом еnumerације таксативно су наведене чланом 109 ЗОДС. Притом, квалфикације тих повреда прилично су безобално формулисане, тако да се разне повреде радних дужности могу подвести под неку од наведених повреда, или више њих. Типичне теже повреде односе се, примера ради, на игнорисање наређења у вези са службеним пословима или задацима или несавесно и неблаговремено извршавање наређења или службеног задатка; незаконито поступање, злоупотребу права из радног односа. Како постоји дужност чувања тајне, тежа повреда је и одавање службене или друге тајне. Остале тешке повреде односе се на повреду непристрасности или политичке неутралности, коруптивне радње службеника, обављање неспојивих послова као професионалне делатности, алкохиласаност или уживање дрога на радном месту, давање неистинитих података при заснивању радног односа. Треба рећи да је понављање лакших повреда због којих је изречена мера такође тежа повреда службене дужности. Број тежих повреда је законски затворен.

Дисциплински поступак покреће руководиоца органа, било по сопственој иницијативи, било по предлогу надређеног лица државном службенику. Такође, руководиоца државног органа води поступак и доноси одлуке у дисциплинском поступку. Притом, он, по правилу, образује дисциплинску комисију од три члана, која покреће, води и одлучује у дисциплинском поступку, тј. изриче законом предвиђене мере (дисциплинске казне). За лакше повреде поред опомене, али не уз њу, може се изрећи новчана казна у

³¹ Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022), члан 108.

висини до 20% плате. За теже повреде предвиђене су и теже санкције, попут одбијања од плате 20% до 30%, с тим што се мера орочава на најдуже шест месеци; распоређивање на такве послове за које је предвиђен нижи платни разред; темпорално ограничавање напредовања за период од четири године; премештај на радно место у нижем звању; а као најдрастичнија мера предвиђа се могућност изрицања престанка радног односа.³² Усмена расправа је правило дисциплинског поступка. Током усмене расправе службеник против којег се води поступак има право да износи своју одбрану, а може ангажовати и браниоца. Против првостепених одлука у дисциплинском поступку може се изјавити жалба. Одлуку по жалби у другом степену доноси Жалбена комисија Владе (у даљем тексту ЖКВ у одговарајућем падежу). На вођење дисциплинског поступка супсидијарно се примењује ЗУП. Против одлука ЖКВ-а може се поднети тужба за покретање управног спора који решава надлежни суд, а то је код нас Управни суд.

Као што је речено, ЗОДС је генерални закон са становишта полиције, војске и још неких управних области. Особена природа делатности полиције, војске и сл. зато захтева и особен радноправни режим као и дисциплинску одговорност.

5.3. Дисциплинска одговорност у Војсци Србије

Премда су обухваћени заједничким изразом „јавни службеник“, чињеница је да се делатности чиновника и полицајаца, као и професионалних војних лица не могу поистоветити. Обављање њихове службе је толико различито да им је једино заједнички послодавац: држава (или локална самоуправа за локалне службенике). Те делатности друкчије су по појавним облицима и по правном режиму. Штавише, и унутар саме војске или полиције разликују се појавни облици појединих категорија запослених. Примера ради, разликују се послови ватрогасаца и саобраћајних полицајаца, криминалистичких полицајаца и службеника који обављају административне послове издавања јавних исправа. Али ти послови разликују се и по форми, правном режиму. За разлику од осталих органа управе који примарно врше управну функцију, полиција и војска обављају поред

³² *Ibid.*, види члан 110.

управне и друге правне функције државе (кривичну, прекршајну, одбрамбену, спасилачку, пружања помоћи и др.).

Законом о Војсци Србије³³ (у даљем тексту ЗОВС у одговарајућем падежу) уважене су специфичности правног положаја војске. Припадницима Војске Србије (у даљем тексту ВС у одговарајућем падежу) у смислу поменутог закона сматрају се поред војних лица и она лица која немају статус војних лица, тзв. цивилна лица у ВС. Законодавац, дакле, користи органско мерило за дисциплинску одговорност у ВС, будући да су сви припадници ВС без обзира на статус дисциплински одговорни.

Дисциплинска одговорност за припаднике ВС уређена је наведеним законом, а ближе разрађена Правилном о војној дисциплини³⁴. Притом, Законом је утврђена двострука одговорност, у смислу да је предвиђена одговорност за дисциплинске грешке³⁵ и дисциплинске преступе³⁶. Дисциплинске грешке се односе на неуредности попут лакших повреда радних или службених дужности, док се дисциплински преступи односе на грубе повреде или злоупотребе, попут тежих повреда радних дужности, са елементима кривичне одговорности, разуме се, прилагођено војној организацији и функционисању.

Поред Закона, значајно за дисциплинску одговорност је и наведено Правило о војној дисциплини. Уопштено посматрано, велики број организационих и питања делатности ВС уређен је, у складу с традицијом затворености система, интерним правилима. То је случај и с појединим овлашћењима, а то је у уставноправном смислу и у складу с принципима правне државе недопустиво. Због те затворености војног система и интерних процедура велики број корпуса норми војног права није и не може бити подвргнут научној анализи и критици. Тек последњих година напушта се приступ да је све „војна тајна“ и појављује се све већи број стручних и научних радова из војног права.³⁷

³³ („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010, 10/2015, 88/2015 – Одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – Одлука УС).

³⁴ („Службени војни лист“, бр. 9/2016).

³⁵ Чланом 148 Закона о Војсци Србије предвиђено је десет дисциплинских грешака, од непоштовања радног времена, недоласка на посао један дан, неправилног ношења униформе, или неправилног поздрављања и опхођења, алкохолисаности, непримереног понашања и уопште понашање супротно правилима службе. *Видети члан 14. ЗОВС.*

³⁶ *Ibid.*, чл. 149: дисциплински преступи су теже повреде спрам грешака и односе се у првом реду на одбијање наређења, напуштање радног места или службеног задатка без одобрења, затим уживање опојних дрога, злоупотребу права из службе, злоупотребу или прекорачење овлашћења, фалсификовање, примање поклона у вези с вршењем послова, и друге повреде којих је наведено таксативно 28. *Видети чл. 149 ЗОВС.*

³⁷ Кодекс части припадника Војске Србије, Генералштаб Војске Србије, новембар 2010. године.

Из законских решења јасно произлази да је утврђивање дисциплинске одговорности садржински посматрано судска делатност јер у војном праву се то и каже, одговорност (за преступе) утврђују војни дисциплински судови. Такође, чињеница да постоје војни дисциплински тужиоци указује на додирне тачке између повреда радних дужности и кривичних дела, што је аргумент за „теоријско“ обједињавање тих одговорности у деликтну одговорност. Ми смо ипак мишљења да је одговорност о којој је реч у овом раду материја како радног, тако и управног права кад се ради о службеницима, а не кривичног или некаквог казненог или судског права.

Релевантан правни оквир за дисциплинску одговорност у ВС чине ЗОВС, ЗУП, Правило о војној дисциплини, а кад је реч о дисциплинској одговорности за преступе, сходно се примењује и Законик о кривичном поступку³⁸ (даље ЗКП у одговарајућем падежу). Одговорност за грешке операционализују, у складу с принципима хијерархије и субординације, надређене војне старешине, они с вишим чином, због тога што чиновни у војсци имају карактер функционалних ознака, еквиваленти су радним местима у управи и полицији. Чиновни нису службена обележја као у МУП-у Србије, где су примарни послови и задаци груписани у радна места. Тако у полицији, примера ради, начелник Полицијске станице или начелник одељења или Полицијске управе може имати нижи чин од запосленог у тој организационој јединици. У ВС то није могуће јер су чиновни практично радна места. Дакле, војне старешине зависно од чина и места расправљају о грешкама везаним за дисциплинску одговорност. ЗОВС-ом су прописане дисциплинске мере које се изричу припадницима ВС, дакле свим запосленим у Војсци, без обзира на статус, војницима и резервистима, као и кадетима војних високошколских установа.

Кад је реч о одговорности за преступе, њих решавају за ту намену основани војни дисциплински судови у Београду, Новом Саду и Нишу. По правним средствима изјављеним на првостепене одлуке одлучује Виши војни дисциплински суд. Тако уређена дисциплинска одговорност се изразито преплиће с кривичном одговорношћу, што се види и по процесним називима учесника у том поступку, а то су окривљени и тужилац, као и по сходној примени ЗКП-а. Такође, исто проистиче из таксативно наведених престапа чије

³⁸ („Службени гласник Р“, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014, 35/2019, 27/2021 - одлука УС и 62/2021 - одлука УС).

квалификације се преплићу са инкриминацијама у кривичном поступку. Ипак, похвално је што је омогућена судска заштита у управном спору. Чланом 167 ЗОВС предвиђено је да се против пресуда Вишег војног дисциплинског суда „може (се) водити управни спор“.

III. ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК И ЊЕГОВА КОНТРОЛА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Дисциплинска одговорност, тиме и дисциплински поступак у којем се она остварује уређени су полицијским прописима посебно у односу на режим дисциплинске одговорности државних службеника. Могло би се рећи да је тај правни механизам допуна читавом арсеналу институција, механизма, врста, облика и видова контроле којима је полиција, као и управа подвргнута у правној држави.³⁹ У складу с развојем полиције или области унутрашњих послова еволуирала су и решења о дисциплинској одговорности.

Дисциплински поступак је имао своје посебности од 1991. године (*усвајањем Закона о унутрашњим пословима после Устава Републике Србије од 1990. године*) до данашњег дана, за које време су се примењивали различити законски и подзаконски акти, као и институти везани за главне и споредне учеснике у дисциплинском поступку. Такође, на различит начин је била регулисана и судска заштита. Све специфичности и разлике уочиће се у наредном делу рада, где ће се сваки појединачни период разрадити спрам законских решења.

Развој дисциплинског поступка у полицији обухватао је различите аспекте, укључујући процедуре за поступање са службеницима који крше правила и етичке норме у раду. Овакав поступак обезбеђивао је одговорност и дисциплину унутар Министарства унутрашњих послова.

Законодавац је прописао јасна правила дисциплинског поступка, чиме је омогућио брзо и ефикасно одлучивање о дисциплинској одговорности запослених у полицији⁴⁰ али и заштитио права полицијских службеника против којих се воде дисциплински поступци. Такође, учесницима у дисциплинском поступку омогућена је заштита унутар самог система МУП-а формирањем другостепеног органа који одлучује по жалби или приговору, а након тога постоји могућност и судске заштите кроз институте управног спора, који се сада

³⁹ Више о томе: Југовић, С., *Управна функција полиције*, Београд, 2013.

⁴⁰ Полиција и МУП Републике Србије се неретко у овом раду узимају као синоними. Реч је органском и функционалном коришћењу термина *Полиција*, у зависности од контекста у којем се употребљава.

спроводи пред Управним судом, а некада пред надлежним одељењем Општинског суда, као радноправни спор.

1. ОПШТЕ ОДРЕДБЕ О ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Опште одредбе дисциплинског поступка у МУП-у Србије представљају основне правне принципе, процедуре и механизме који се примењују у случају кршења радних обавеза и дисциплинских правила од стране службеника или запослених.

У правној теорији постоји висок степен сагласности о основним принципима и постулатима дисциплинског поступка, усмерених на: 1) циљ и сврху дисциплинског поступка (унапређење радне ефикасности, одржавање реда и дисциплине у организацији, и заштита права и интереса запослених), 2) поступак и процедуре (односи се на поступак који треба спроводити у случају покретања и вођења дисциплинског поступка, укључујући начин подношења жалби, саслушање учесника, прикупљање доказа и доношење одлука), 3) надлежности и овлашћења (односи се на надлежне органе или лица која спроводе дисциплински поступак, као и њихова овлашћења у вези с применом казни и санкција), 4) положај учесника (односи се на права и обавезе запослених који су инволвирани у дисциплински поступак укључујући право на правна средства), 5) казне и санкције (односи се на јасно прописане казне и санкције које могу бити изречене учесницима дисциплинског поступка у случају доказаних кршења правила и прописа) и 6) правну заштиту (односи се на механизме за правну заштиту запослених који сматрају да је процедура дисциплинског поступка била неправедна или да је дошло до кршења њихових права).

Када се говори о дисциплинском поступку у МУП-у, са епистемолошко-правне стране посматрано не треба губити из вида да су припадници полиције истовремено и државни службеници, што за последицу има првенство примене одређених закона, тј. примарно се примењују одредбе о радним односима из ЗОП-а. Овим законом су уређени њихов радноправни статус, дужности и права, као и дисциплинска одговорност и дисциплински поступак. ЗОП се примењује и на поступак утврђивања дисциплинске одговорности државних службеника и намештеника у МУП-у иако се за њих декларативно

каже да се на њихов положај примењује ЗОДС.⁴¹ Законодавац је, дакле, применио органско мерило кад је реч о дисциплинској одговорности у МУП-у и утврдио јединствени режим свих запослених у МУП-у без обзира на то какав статус имају запослени, да ли су овлашћена службена лица (ОСЛ), запослени који обављају посебне дужности (ПД), или нису полицијски, већ државни службеници или намештеници.

ЗОП представља *lex specialissimus* спрам ЗОДС, а он је *lex specialis* према Закону о раду⁴² који је општи, генерални закон, *lex generalis*, и као такав основни извор радног права у Републици Србији.⁴³ То даље значи да се на запослене у МУП-у примарно примењују односне одредбе ЗОП-а, потом, супсидијарно одредбе ЗОДС-а јер је МУП орган државне управе и, најзад резидуално, само на питања неуређена тим законима, долази у обзир општи ЗОР.⁴⁴

Реч је о принципу, тако да у појединим питањима нема места кумулативној примени. То је случај, примера ради, с платама. Такође, дисциплинска одговорност у целости је уређена полицијским законодавством (у материјалном смислу, дакле ЗОП и подзаконским прописом Уредбом Владе). Дакле, дисциплинска одговорност не подлеже супсидијарној примени ЗОДС-а.

Посебан режим дисциплинске одговорности запослених у МУП-у видљив је већ по систематизовању повреда радних дужности на „лаке и тешке“, док су такве повреде означене у ЗОДС као „лакше и теже“. Даље, на питања која нису уређена ЗОП-ом примењује се ЗУП (члан 211, став 1. ЗОП-а).⁴⁵ Притом, ЗОП овлашћује Владу да ближе уреди поједина питања дисциплинске одговорности и дисциплинског поступка, дакле, да донесе пропис извршног карактера, премда Влада има такво овлашћење да доноси уредбе *ex constitutione*, на основу генералног уставног овлашћења. Влада је донела Уредбу о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова.⁴⁶ Наведеном уредбом ближе су разрађена питања дисциплинског поступка у МУП-у. На

⁴¹ Свуда у Закону где стоји запослени, то важи не само за полицијске службенике већ и државне службенике и намештенике.

⁴² („Службени гласник РС” бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017, 113/2017 и 95/2018 - аутентично тумачење).

⁴³ Богдан Д. Тодоровић, *Дисциплинска одговорност полицијских службеника и повреде службене дужности*, *Lege artis*, Прописи у пракси, Радно право, Инг Про, 2020, стр 40.

⁴⁴ С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд, 2019, стр. 116–123.

⁴⁵ Законодавац полицију у тексту закона означава великим словом „П“, а у наслову малим.

⁴⁶ „Службени гласник РС”, бр. 26/2017

питања спровођења дисциплинског поступка против запослених у МУП-у не примењује се ЗОДС, у везис чим је свој став кроз пресуде дала и судска пракса. То значи да нема сходне примене односних одредаба о лакшим и тежим повредама радних дужности из ЗОДС-а, већ се примењују лаке и тешке повреде службених дужности из ЗОП-а⁴⁷, а што се односи и на поступак и дисциплинске мере.

2. ПРЕДМЕТ ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА

Предмет дисциплинског поступка укључује проверу и примену правила из радног односа, прописа и кодекса понашања запослених у МУП-у, кроз прописана правила и процедуре поступка, уз утврђивање свих потребних чињеница и доношење одмерене и адекватне дисциплинске мере, односно казне. Ово укључује, између осталог, и правила о поштовању радног времена, понашању на радном месту, обавезама у вези с пословима и задацима, понашање у складу с кодексом етике и другим прописима. Кроз дисциплински поступак проверава се поштовање етичких стандарда и кодекса понашања који треба бда буду у складу с нечелима професионалног и етичког стандарда.

Предмет дисциплинског поступка представља утврђивање дисциплинске одговорности у посебној управноправној области – полицији (даље запослени) у случају кршења правила приликом обављања послова и задатака из њиховог законом утврђеног делокруга надлежности. Послови треба да се обављају законито, правилно, етички, благовремено и савесно у складу с прописима и правилима полицијске професије.

Када је реч о дисциплинској одговорности, потребно је нагласити њен однос и додирне тачке са осталим врстама правне одговорности. Наиме, те одговорности су аутономне, нису саусловљене, што значи да нека радња кривичног дела због које се спроводи истрага и води кривични поступак може истовремено представљати повреду радних дужности или дисциплине и бити разлог за покретање и вођење дисциплинског поступка. Исход тог кривичног или пак прекршајног поступка не утиче на исход дисциплинске одговорности.

⁴⁷ Пресуда Управног суда I-3 У. 17685/10 од 3. 11. 2011. и Пресуда Управног суда РС, 9 У. 30672/ 10 од 9. 11. 2011, Инг про, Прописи нет.

Последице извршене повреде службене дужности у МУП-у могу бити различите и зависе од тежине и типа повреде, као и одређених фактора који се узимају у обзир у процесу доношења одлуке. Ево неких уобичајених последица извршене повреде службене дужности. Важно је напоменути да се последице различитих повреда службене дужности могу градити, спрам степена повреда, као и последица које су изазвале, или су могле да изазову, а што што директно утиче на одмеравање дисциплинске мере.

Претпоставка за утврђивање дисциплинске одговорности је извршена повреда службене дужности. Претпоставка о извршеној повреди службене дужности је основни корак у процесу утврђивања дисциплинске одговорности, али је битно да се сваки случај разматра индивидуално и узимају у обзир сви релевантни фактори и докази пре доношења одлуке. Претпоставка за утврђивање дисциплинске одговорности јесте извршена повреда службене дужности, а поступак утврђивања дисциплинске одговорности захтева спровођење доказног поступка кроз који се проверава претпоставка да је запослени својом радњом извршио одређену повреду службене дужности, односно да је својим чињењем или нечињењем који су му били у том моменту обавезно поступање у извршавању службених обавеза и задатака, учинио неки пропуст или повредио одредбе прописа о начину поступања.

Сврха спровођења дисциплинског поступка јесте да се у поступку утврди постојање или непостојање повреде службене дужности, односно да ли је запослени повредио радне (службеничке) дужности.

3. СПЕЦИФИЧНОСТ ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Пре него што се позабавимо специфичностима дисциплинске одговорности у полицији, потребно је укратко се осврнути на сам појам *полиција*. Полиција се у литератури различито одређује. Њене класичне дефиниције исте су од постанка правне државе: полиција се везује за одржавање јавног реда и безбедности грађана и државе. Дефиниције тога појма су теоријске и позитивноправне. Постоји мноштво теоријских дефиниција чије навођење није наш циљ. Практичну применљивост имају оне дефиниције до којих се дошло

са ослонцем на позитивно право. Употребљива дефиниција појма полиција треба да садржи организационе и функционалне елементе. Тако се полиција дефинише као организација која обавља законом одређене послове безбедности грађана и државе, јавног реда, борбе против криминала и, с тим у вези, примењује полицијска овлашћења, међу којима и средства принуде. Одређивању тога појма доприноси и њено разврставање, спрам различитих мерила.⁴⁸ У овом раду под појмом *полиција* подразумева се у органском смислу Министарство, односно посебна организациона целина која је интегрални део Министарства организована у Дирекцију полиције, као највиши организациони облик, или у друге организационе јединице изван Дирекције полиције, а у функционалном смислу обавља полицијске и друге унутрашње послове применом полицијских овлашћења. Делатност полиције проткана је мноштвом правних и професионалних начела и принципа. Поред правом утврђених дужности и овлашћења за делатност полиције битна су и етичка начела прокламована Кодексом полицијске етике.⁴⁹ Дисциплински су одговорни сви запослени у полицији (осим министра унутрашњих послова који је изабрано лице од стране Народне скупштине).

Специфичност дисциплинске одговорности у МУП-у произлази из посебне природе полиције, којој су прилагођене посебне процедуре, у вези са статусом запослених, а самим тим и дисциплински поступак, као и одмеравање и изрицање дисциплинских мера. Специфичности тог поступка у МУП-у чине га углавном комплексним и захтевају посебан приступ и пажњу у процесу утврђивања одговорности и мера које се изричу у случају повреда службене дужности.

Значајна специфичност дисциплинског поступка у МУП-у произлази из круга прописа релевантних за дисциплинску одговорност. Наиме, поред мноштва релевантних правних прописа којима се уређује област унутрашњих послова, а то је близу 30 закона и око триста подзаконских прописа (а због динамичности области тај број се стално увећава), за сам поступак утврђивања дисциплинске одговорности, поред ЗОП-а и Уредбе⁵⁰ коју је донела Влада, битне су и одредбе Кодекса полицијске етике,⁵¹ као и одредбе Правилника о

⁴⁸ Више о томе: С. Југовић, *Управна функција полиције*, Београд, 2013.

⁴⁹ Кодекс полицијске етике („Службени гласник РС“, бр. 85/2023).

⁵⁰ Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 26/2017)

⁵¹ („Службени гласник РС“, бр. 85/2023)

начину понашања и личном изгледу полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова.⁵² Ови правни акти се у пуном капацитету примењују у дисциплинском поступку у МУП-у и представљају смернице у раду дисциплинских органа кад је реч о понашању полицијских службеника.

Уколико запослени (генусни назив како за полицијске службенике, тако и за државне службенике и намештенике) у МУП-у радне задатке у оквиру надлежности не обављају на начин предвиђен „правилима службе“, дакле законито, сразмерно, правилно, према правилима струке, благовремено, или се не понашају по правилима и нарушавајући углед изван радног времена, чине повреде службених дужности прописане законом. Поготово ако због тих повреда службене дужности настају штетне последице или ако оне могу да наступе. Таква поступања (чињење или нечињење) стварају основ дисциплинске одговорности, која се утврђује у дисциплинском поступку. Следствено томе, специфична делатност полиције намеће потребу да се и дисциплинска одговорност посебно, другачије уреди спрам дисциплинске одговорности „осталих“ државних службеника.

Узимајући у обзир специфичност и сложеност позива и послова којим баве се полицијски службеници, који представљају највећи део запослених у МУП-у, а полазећи од њиховог основног делокруга надлежности, послова безбедности грађана, заштите слобода и права грађана, а уједно сагледавајући њихову сталну присутност и значај у јавном животу, то су онда свакодневно дисциплиновано понашање и одговорност од кључног значаја за испуњење примарне мисије МУП-а.

Од полицијских службеника се очекује свакодневно беспрекорно поштовање основних начела полицијске етике и нормативних аката којима се уређују надлежност и поступање полицијских службеника. Идентично правило важи и за државне службенике и намештенике.

Од свих припадника МУП-а се очекује да на послу и ван посла пруже пример поштовања закона. Полицијски службеници су оличење државе, грађани у њима виде државу, а поштовање закона истовремено значи и понашање у складу са утврђеним правним поретком. Управо због наведеног сам законодавац је препознао потребу нормативног уређења дисциплинске одговорности кроз ЗОП, као *lex specialis*. Разуме

⁵² („Службени гласник РС“, бр. 13/2018 и 83/2021)

се, сва питања дисциплинске одговорности не могу се, и за тим нема ни потребе, уредити законом, већ она најбитнија која се односе на повреде радних дужности, овлашћења службених лица у дисциплинском поступку, најбитнија питања дисциплинског поступка, као и дисциплинске мере које се могу изрећи, а сва остала питања дисциплинског поступка у појединостима уређена су извршним подзаконским прописом (поменутом уредбом).

4. РАЗВОЈ ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА И ЊЕГОВЕ КОНТРОЛЕ У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ОД 1991. ДО 2024. ГОДИНЕ

Унутрашњи послови имали су свој развој од Првог устанка 1804. године. Преломних периода свакако је било с развојем државе и државности Србије, али период од 1991. године одабран је јер су Уставом Србије од 1990. године уведене значајне вредности у наш правни систем, попут поделе власти, плурализма странака, тржишне привреде, а извршена је и централизација државне управе. Законом о унутрашњим пословима од 1991. године централизована је и полиција, у ствари Законом је дато овлашћење министру да уређује унутрашњу организацију МУП-а. Тако је Актом о унутрашњој организацији (данас је у употреби термин „уређење“) практично дошло до подржављења секретаријата унутрашњих послова, који су од локалних органа управе (општина, градова, покрајина) постали подручне организационе јединице Министарства. Потом је 2005. године у нашем правном поретку донест први Закон о полицији, а 2016. нови, важећи Закон о полицији. И организација судова је нова, тако да се периодизација обраде ове материје односи на та временска раздобља.

Оваквим приступом, а полазећи од предмета рада, који се поред дисциплинског поступка протеже и на судску контролу, имаће се целовита и систематична слика о његовом уређењу у једном дужем временском периоду (1991–2024). Ово би требало да послужи и као компаративна метода и пример добре праксе у евентуалном будућем уређењу ове материје, сагледавајући правне институте и различит начин уређења ове материје.

Анализа одређеног поступања кроз дужи временски период од његовог настанка, мењања и уређења, са аспекта истраживања може имати добрих страна и ефеката у погледу практичне анализе резултата које су имали у пракси, као и могућности да се у будућности неки делови поступања или институти (нпр., дисциплински тужилац или дисциплински иследник) могу поново увести, односно вратити, кроз будућа нормативна уређења доношењем законског и подзаконског акта.

Овакав приступ је веома важан с аспекта истраживања дисциплинског поступка и института који су се позитивно потврдили у друштвеној и правној пракси.

4.1. Дисциплински поступак у Министарству унутрашњих послова (1991–2005)

4.1.1. Структура дисциплинског поступка

У овом периоду дисциплинска одговорност полицијских радника била је регулисана Законом о унутрашњим пословима⁵³ (у даљем тексту ЗОУП у одговарајућем падежу), примењиваним до 29. 1. 2005. године (неке одредбе су остале и даље на снази до доношења односних нових), Уредбом о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова⁵⁴ која је била на снази до 4. 2. 2006, као и Законом о радним односима у државним органима⁵⁵ (у даљем тексту ЗРОДО у одговарајућем падежу).

Уочљиво је да је у назначеном периоду постојала другачија терминологија и систематика уређења дисциплинске одговорности, односно предмета докторске дисертације. Уместо термина *службеник* коришћен је термин *радник* и други појмови нису указивали на постојање дистинкције између радноправног и управноправног режима.

ЗОУП-ом биле су прописане „лакше и теже“ повреде радних дужности за раднике МУП-а, али је закон имао и упућујућу одредбу да су ове повреде важиле уз лакше, односно

⁵³ („Службени гласник РС”, бр. 44/91, 79/91 и 54/96. Види: Одлуку СУС IY бр. 11/99 - СЛ СРЈ, 27/2000-3. Види: Одлуку СУС IY број 171/94 и 153/93 - СЛ СРЈ, 5/2001-5. Види: Одлуку УС РС, IY бр. 10/2001 - 106/2003-4)

⁵⁴ („Службени гласник РС“, бр. 71/92)

⁵⁵ („Службени гласник РС”, бр. 48/91, 66/91 и 39/2002. Види: чл. 42. Закона - 44/98. Види: чл. 18. Закона - 49/99. Види: чл. 15, тач. 2) Закона - 34/2001)

теже, повреде које су утврђене ЗРОДО-ом.⁵⁶ Дакле, ЗОУП је прописивао у овом делу супсидијерну примену ЗРОДО-а, а у терминологији је постојао назив радник. Како се види, није постојала јасна дистинкција између радника који обављају рад (прост, обичан, стручни) и службеника који у вршењу службе врше и државну власт, односно није се правила јасна разлика између радних и службеничких односа.

Чланом 49 ЗОУП-а била је прописана супсидијарна примена ЗРОДО-а и за повреде радних обавеза и дужности, тј. поред повреда (лакших и тежих) из ЗОУП-а важиле су и повреде из ЗРОДО-а. Лакшу повреду представљало је поступање противно правилима о раду и, према ЗОУП-у поступање супротно прописима о начину обављања послова у Министарству, које је изазвало или је могло изазвати штетне последице мањег значаја, као и ношење или непрописно ношење униформе, оружја или опреме“.⁵⁷

Исти приступ важио је и за теже повреде. Члан 50 ЗОУП-а најпре је садржао одредницу о супсидијарној примени односних одредаба из ЗРОДО-а и методом еnumerације предвидео још 15 тежих повреда радних дужности, скопчаних углавном с природом полицијске делатности, од одбијања наређења, напуштања радног места, организационе јединице или другог одређеног места, преко понашања које представља непредузимање мера и радњи, штети угледу, до обављања неспојивих послова, противправног поанашања, прикривања тежих повреда.⁵⁸ Квалификације тих повреда дограђиване су спрам појава у пракси. Тако је прикривање тежих повреда такође представљало први пут тежу повреду радних дужности. ЗОУП је предвиђао укупно 15 тежих повреда, уз супсидијарну примену осталих тежих повреда из општег (службеничког) режима.

У поређењу с данашњим уређењем дисциплинског поступка, у том периоду разликовао се поступак за лакше повреде дужности, о чему се одлучивало решењем, у односу на теже повреде радних дужности, о чему се одлучивало пресудом.

⁵⁶ Види чл. 58 и 59 Закона о радним односима у државним органима („Службени гласник РС ", бр. 48/91, 66/91 и 39/2002. Види: чл. 42. Закона - 44/98. Види: чл. 18. Закона - 49/99. Види: чл. 15, тач. 2) Закона - 34/2001)

⁵⁷ Закон о унутрашњим пословима „Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91 и 54/96. Види: Одлуку СУС IY бр. 11/99 - СЛ СРЈ, 27/2000-3. Види: Одлуку СУС IY број 171/94 и 153/93 - СЛ СРЈ, 5/2001-5. Види: Одлуку УС РС, IY бр. 10/2001 - 106/2003-4).

⁵⁸ *Ibid.*

Виши дисциплински суд одлучивао је о жалбама на пресуде дисциплинског суда, а оба ова органа судила су у већима. Претрес пред дисциплинским судовима био је јаван, а јавност се могла искључити с целог претреса или с дела претреса, из законских разлога који су се односили чување тајне или морала.

Стручне и административно-техничке послове за потребе дисциплинских судова и послове на вођењу евиденције о изреченим дисциплинским мерама, као и на извршавању одлука Дисциплинског суда (пресуде и решења), обављале су стручне службе МУП-а.

Дакле, у овом периоду постојали су дисциплински органи који су у себи имали назив „суд“ иако нису били део судске власти у формалноправном смислу, нити су били уређени законима којима се прописивало уређење судова и њихова надлежност.

4.1.2. Поступак за лакше повреде радних обавеза и дужности

Дисциплински поступак због лакше повреде радних дужности спроводио је министар унутрашњих послова или лице које је он овластио, који су имали овлашћење за изрицање дисциплинске мере за те повреде. О дисциплинској одговорности одлучивало се решењем.

Члан 51 ЗОУП-а превиђао је да се за лакше повреда могла изрећи *опомена* или *новчана казна*, од 10 до 20 одсто од једномесечне плате.⁵⁹

ЗОУП је предвиђао застарелост поступка протеком три месеца од повреде.

По жалби против решења о утврђивању дисциплинске одговорности и изрицању мере за лакшу повреду одлучивао је Дисциплински суд, као другостепени орган у дисциплинском поступку.

Ако жалбу Дисциплински суд у поступку одлучивања није одбацио, Дисциплинско веће је решењем могло да одбије жалбу као неосновану, што значи да првостепено решење остаје на снази или да жалбу усвоји и решење измени, односно укине и врати на поновно

⁵⁹ Закон о унутрашњим пословима („Службени гласник РС”, бр. 44/91, 79/91 и 54/96. Види: Одлуку СУС IY бр. 11/99 - СЛ СРЈ, 27/2000-3. Види: Одлуку СУС IY број 171/94 и 153/93 - СЛ СРЈ, 5/2001-5. Види: Одлуку УС РС, IY бр. 10/2001 - 106/2003-4).

одлучивање. Дакле, децидно су били прописани начини, односно могућности решавања по жалби. У другом степену одлучивало се решењем.⁶⁰

4.1.3. Поступак за теже повреде

За теже повреде радних дужности дисциплински поступак спроводили су дисциплински тужилац и Дисциплински суд.⁶¹

Поступак је текао раздвојеним линијама, при чему су се органи који су одлучивали у том поступку кретали у оквиру својих надлежности. Свако од наведених субјеката имао је свој део надлежности, у зависности од тога да ли је реч о основаној сумњи о постојању теже повреде.

Као што се може видети, у том периоду свако се могао посветити свом делокругу у дисциплинском поступку.⁶²

4.1.4. Претходни поступак

У периоду 1991–2005. прописи су предвиђали фазу претходног поступка, који је спроводио непосредни руководилац. Овај поступак је претходио дисциплинском поступку. У овој фази непосредни руководилац је био надлежан да саслуша полицијског радника, сведоке и прикупи друге доказе на основу којих се утврђивало постојање теже повреде радних обавеза и дужности.

Непосредни руководилац након завршеног претходног поступка подносио је пријаву за учињену тежу повреду надлежном старешини, с којом је подносио и све списе предмета прибављене у претходном дисциплинском поступку.

По пријему списка, ако је надлежни старешина оценио да је на основу поднете пријаве и приложених доказа постојала основана сумња да је учињена тежа повреда, захтев

⁶⁰ Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 71/92), чл. 6. и 7.

⁶¹ Закон о унурашњим пословима, („Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91 и 54/96. Види: Одлуку СУС IY бр. 11/99 - СЛ СРЈ, 27/2000-3. Види: Одлуку СУС IY број 171/94 и 153/93 - СЛ СРЈ, 5/2001-5. Види: Одлуку УС РС, IY бр. 10/2001 - 106/2003-4), члан 53.

⁶² Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 71/92), чл. 8–10.

за покретање дисциплинског поступка са списима предмета достављао је дисциплинском тужиоцу.⁶³

4.1.5. Поступак пред Дисциплинским судом

4.1.5.1. Надлежност, организација и састав Дисциплинског суда

Дисциплински суд, као првостепени орган, спроводио је поступак за учињену тежу повреду, изрицао дисциплинске мере и обављао друге послове поводом вођења дисциплинског поступка за тежу повреду радних обавеза и дужности.

Круг санкција за теже мере према ЗОУП-у обухватао је новчану казну од 20 до 30% од два до шест месеци, распоред на друго радно место са истом или непосредно нижом стручном спремом и престанак радног односа као најстрожа мера.⁶⁴

Председнике Већа, чланове Дисциплинског суда и њихове заменике, дисциплинске иследнике, дисциплинске тужиоце и њихове заменике именовао је министар (унутрашњих послова), због монократског принципа, односно због чињенице да је министар старешина Министарства.

Дисциплински суд је судио у Већу које су чинили председник и два члана, а одлуку је Веће доносило већином гласова. Председника Већа и чланове одређивао је председник Дисциплинског суда.⁶⁵

Као што се може видети, све органе за поступање и одлучивање у првом степену за теже повреде радних обавеза и дужности именовао је министар унутрашњих послова. Таква нормативна решења била су целисходна, узимајући у обзир околности и уставне и политичке промене које су се догодиле тих година.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Закон о унутрашњим пословима („Службени гласник РС”, бр. 44/91, 79/91 и 54/96. Види: Одлуку СУС IY бр. 11/99 - СЛ СРЈ, 27/2000-3. Види: Одлуку СУС IY број 171/94 и 153/93 - СЛ СРЈ, 5/2001-5. Види: Одлуку УС РС, IY бр. 10/2001 - 106/2003-4), чл. 52.

⁶⁵ Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 71/92), чл. 11–13.

4.1.5.2. Ток поступка за теже повреде радних обавеза и дужности

Према тада важећем закону, уколико би по пријему захтева за покретање дисциплинског поступка и осталих списа предмета дисциплински тужилац дошао до оцене да претходни поступак није био довољно спроведен, он је имао могућност да затражи да надлежни старешина у циљу разјашњења спорних питања у одређеном року поступи по његовом захтеву за допуном. У супротном, дисциплински тужилац је припремљену оптужницу са списима предмета достављао Дисциплинском суду, који је достављао оптужницу раднику. Оптужница је садржала и предлоге за извођење доказа и изрицање мера.

Дисциплински тужилац је пред Дисциплинским судом заступао оптужницу, изјављивао жалбу и друга ванредна правна средства против одлуке Дисциплинског суда.

Кад је оптужница била достављена раднику у поступку, председник Већа предузимао је мере за одржавање главног претреса одређујући дан, час и место његовог одржавања, позивао је радника, тужиоца, браниоца, сведоке и вештаке.

Позив за главни претрес морао се достављати најкасније осам дана пре почетка главног претреса, а председник Већа је руководио главним претресом, саслушавао радника и изводио доказни поступак. Притом, претрес је био могућ и у одсуству позваних лица. О појединим питањима на главном претресу (прекиду и одлагању главног претреса, искључењу јавности, изузећу, трошковима поступка и др.) Веће је одлучивало решењем, а о току главног претреса, као и већању и гласању водио се записник.

О предмету је одлучивано дисциплинском пресудом, која је објављивана одмах после већања и гласања, а изрека саопштавана уз њено образложење.

Писмени отправак пресуде израђивао се осам дана од доношења, а примерак пресуде достављао се тужиоцу, раднику у поступку и надлежном старешини. Пресудом се радник ослобађао дисциплинске одговорности или се оглашавао кривим.

Против дисциплинске пресуде могла се поднети жалба, која је морала да садржи тачно прописане елементе (пресуду на коју се односи, разлоге за подношење жалбе и предлог жалиоца). Жалба се достављала Вишем дисциплинском суду.

Примерак жалбе Дисциплински суд је достављао странкама које су могле у законском року (осам дана) поднети одговор. Жалбу и одговор са списима предмета Дисциплински суд је достављао Вишем дисциплинском суду.

Пресуда се могла побијати како због материјалне и формалне незаконитости одредаба материјалних закона који прописују одговорност и поступак спровођења, тако и због погрешног и неправилног чињеничног стања.⁶⁶

Дакле, у првом степену утврђивања дисциплинске одговорности Дисциплински суд је одлучивао пресудом, на коју се могла изјавити жалба Вишем дисциплинском суду.

Као што се може видети, ток поступка за теже повреде радних обавеза и дужности био је за то време демократичан, правно уређен и давао је могућности да се поступак води правично и транспарентно.

4.1.6. Поступак пред Вишим дисциплинским судом

4.1.6.1. Надлежност, организација и састав Вишег дисциплинског суда

Виши дисциплински суд, као орган дисциплинског поступка, који је у то време представљао другостепени орган, решавао је по жалби на пресуде првостепеног Дисциплинског суда и обављао друге послове утврђене ЗОУП-ом и уредбом.⁶⁷ Председника, председнике већа, чланове и заменике чланова Вишег дисциплинског суда именовала је Влада на период од четири године. За председнике већа, чланове и заменике чланова Вишег дисциплинског суда, до трећине укупног броја чланова, могла су бити именована и лица која нису радници МУП-а. Виши дисциплински суд судио је у већу сачињеном од три члана.⁶⁸

У то сложено време новије историје чланове другостепеног органа који је одлучивао по жалбама на првостепене пресуде због тешких повреда радних дужности припадника

⁶⁶ Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 71/92), чл. 14–21.

⁶⁷ Закон о унутрашњим пословима, („Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91 и 54/96. Види: Одлуку СУС IY бр. 11/99 - СЛ СРЈ, 27/2000-3. Види: Одлуку СУС IY број 171/94 и 153/93 - СЛ СРЈ, 5/2001-5. Види: Одлуку УС РС, IY бр. 10/2001 - 106/2003-4), члан 52, став 3.

⁶⁸ Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова, Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 71/92), чл. 19–20.

полиције и запослених у МУП-у именовала је Влада на период од четири године. Такво вођење дисциплинског поступка пред Вишим дисциплинским судом, с формалноправног и суштинског становишта било је оправдано решење које је уливало поверење у правичност дисциплинског поступка.

4.1.6.2. Ток поступка пред Вишим дисциплинским судом

Због тога што је решавање дисциплинских ствари по својој садржини судска функција државне власти, а не управна, без обзира на то што је управа спроводи, Веће Вишег дисциплинског суда позивало је на седницу све учеснике у том поступку, пре свега запосленог против ког се води поступак, дисциплинског тужиоца и надлежног старешину.

Седница већа Вишег дисциплинског суда почињала је извештајем о предмету дисциплинског поступка који је подносио известилац.

Виши дисциплински суд испитивао је првостепену пресуду у жалбом побијаном делу, али је *ex officio* водио рачуна о повреди објективне законитости.

Веће Вишег дисциплинског суда могло је да одлучи да одржи главни претрес само ако је то било потребно због чињеничног стања, и ако је требало, из оправданих разлога, одржати главни претрес.

Виши дисциплински суд доносио је пресуде и решења. Пресудом је могао да одбије жалбу када би утврдио да жалба није основана, или не постоје повреде дисциплинског поступка, или је могао жалбу да уважи и укине првостепену пресуду решењем, враћајући притом ствар на поновно одлучивање. У образложењу пресуде давала се оцена жалбених навода и указивано на повреде закона и уредбе које је Виши дисциплински суд узимао у обзир по службеној дужности.⁶⁹

Дакле, прописима је у том периоду била детаљно региласана процедура пред Вишим дисциплинским судом, чиме је покушано да се уреде битни сегменти начина рада и одлучивања другостепеног органа, што је с формалноправног и суштинског становишта било оправдано решење које је уливало поверење у правичност дисциплинског поступка.

⁶⁹ *Ibid.*, чл. 26–33.

4.1.7. Обнова поступка као ванредно правно средство

Прописима је било регулисано и ванредно правно средство – обнова поступка. Захтев за понављањем поступка могао се поднети Дисциплинском суду до 30 дана од сазнања: 1) ако је одлука донесена на основу лажне исправе или лажног исказа сведока или вештака; 2) поводом нових чињеница и доказа који су, заједно с ранијим доказима подесни да доведу до ослобађања од дисциплинске одговорности; 3) ако је за исту повреду радне обавезе раднику против кога је вођен дисциплински поступак већ била изречена правоснажна дисциплинска мера.⁷⁰

4.1.8. Изузеће

Институт изузећа омогућује владавину објективног права. У том смислу право установљава разлоге за изузеће, који се начелно посматрано увек односе на две групе разлога: прво, однос службеног лица са странком у поступку и, друго однос службеног лица са ствари у поступку. Тако, председник, члан већа или дисциплински тужилац Дисциплинског суда, односно председник и члан већа Вишег дисциплинског суда, није могао вршити своје дужности: 1) уколико је раднику против којег се поступак води бранилац, или има положај сведока или вештака или сродник у правој линији до четвртог степена, 2) ако је у претходном поступку предузео неке радње или је саслушан у својству сведока или вештака, и 3) ако је оштећен повредом радне дужности.

О изузећу је одлучивао председник Вишег дисциплинског суда. На решења о изузећу председника Вишег дисциплинског суда није се могла изјавити жалба. На решења председника Дисциплинског суда, односно Вишег дисциплинског суда којим се решава о изузећу није се могла изјавити жалба, већ се решење могло побијати само жалбом на пресуду.⁷¹

⁷⁰ *Ibid.*, чл. 34–35.

⁷¹ *Ibid.* члан 36.

4.1.9. Трошкови поступка

Трошкове дисциплинског поступка представљали су издаци учињени поводом вођења дисциплинског поступка пред Дисциплинским, односно Вишим дисциплинским судом.

Трошкови поступка обухватили су: 1) путне трошкове радника против кога се води дисциплински поступак, 2) трошкове сведока, вештака и трошкове претходног поступка, и 3) трошкове браниоца.

Ако Дисциплински суд, односно Виши дисциплински суд ослободи радника дисциплинске одговорности или ако потпуно или делимично ослободи радника од плаћања трошкова поступка (материјално стање радника, породичне прилике и сл.), трошкове поступка сносио је МУП. Министарство је сносило трошкове путних трошкова и дневница председника и чланова Већа који нису радници Министарства, или су запослени у Министарству, али се главни претрес, односно седница Већа одржава ван места њиховог рада.⁷²

4.1.10. Судска заштита

За разлику од данашње, по правилу једностепене судске контроле законитости коначних одлука донетих у дисциплинском поступку, која се врши у управном спору, у режиму тзв. службеничког, односно полицијског права, у анализираном периоду судска контрола аката о којима је реч била је судска заштита у радноправном спору, вишестепена, дуготрајна и у том смислу неефикасна јер је трајала више година, па и преко једне деценије.

О законитости дисциплинских одлука донетих у другом степену одлучивао је у парничном поступку Општински суд, према седишту Дисциплинског суда, будући да се ради о спору из радног односа, који у том периоду није био подведен под управноправни режим. Акти о престанку радног односа нису били управни акти, тако да ни судска контрола није била у управном спору. На надлежност Општинског суда указују и пресуде

⁷² *Ibid.*, чл. 37–39.

Врховног суда Србије Рев2 688/06 од 27. 9. 2006. и Врховног касационог суда Рев2 7/12 од 26. 4. 2012. Жалбе на пресуде општинских судова решавао је Окружни суд.

У том периоду истовремено је био у примени и савезни Закон о основама радних односа,⁷³ који је прописивао другачији рок застарелости, односно предвиђао је рок од три месеца за вођење дисциплинског поступка спрам републичког ЗОУП-а, који је предвиђао дужи рок за вођење дисциплинског поступка. Радни односи су били према савезном Уставу једно од мешовитих законодавних подручја, према којем је савезна држава утврђивала основе и за решења федералних јединица. Наиме, у дисциплинском поступку није примењена одредба члана 59, став 3 Закона о основама радних односа која говори о роковима у којима застарева дисциплински поступак, већ одредбе члана 55, став 2 ЗОУП-а, којим су били предвиђени дужи рокови застарелости вођења дисциплинског поступка, те је Савезни уставни суд, одлуком 1 У 11/99 од 16. 5. 2002. („Службени лист СРЈ”, бр. 37/2000 од 30. 6. 2002. године), утврдио да наведена одредба ЗОУП-а није у сагласности са Законом о основама радних односа. Ово је био разлог за поништај тадашње пресуде Општинског суда у Врању којом је решавано по тужби на одлуку Вишег дисциплинског суда.

Правноснажност одлуке о изрицању дисциплинске мере наступала је даном правноснажности одлуке донете у парничном поступку у радном спору, по тужби за поништај дисциплинске одлуке.⁷⁴

4.2. Дисциплински поступак у Министарству унутрашњих послова (2005-2016)

4.2.1. Структура дисциплинског поступка

Први Закон о полицији⁷⁵ у нас, од 2005. године садржао је и посебне одредбе о дисциплинској одговорности (даље: ЗОП, престао да важи 5. 2. 2016). Тим законом установљена је надлежност Владе РС да ближе уреди остваривање те одговорности, што је и учињено Уредбом о дисциплинском поступку у Министарству унутрашњих послова⁷⁶

⁷³ („Службени лист СРЈ“, бр. 29/96 и одлука СУС ИУ бр. 175/97 – СЛ СРЈ, 51/99-2)

⁷⁴ Пресуда Окружног суда у Ваљеву, Гж. 134/01 од 27. 9. 2001.

⁷⁵ („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 92/2011, 63/2009 - Одлука УС РС и 64/2015)

⁷⁶ („Службени гласник РС“, бр. 8/2006).

(престала да важи 28. 3. 2017). ЗОП-ом су биле прописане лаке и тешке повреде службених дужности (већ назив лаке и тешке упућује на посебан режим спрам такве одговорности државних службеника, који могу починити „лакше“ и „теже“ повреде), за које су практично сви запослени (не само полицијски службеници – ПС), већ и остали запослени (државни службеници и намештеници) у МУП-у одговарали дисциплински, у поступку утврђивања дисциплинске одговорности, који се сматрао хитним и водио се у складу с начелом економичности, с потпуним и правилним утврђивањем чињеничног стања и извођењем свих потребних доказа.

ЗОП-ом као лаке повреде службене дужности⁷⁷ биле су мање-више прописане исте оне повреде које су предвиђене његовим претходником, дакле ЗОУП-ом из 1991. Реч је о алкавостима и неуредностима, немарном и несавесном односу према грађанима, запосленима, списима, послу, кашњењу на посао, и другим таксативно наведеним повредама, укупно их је било предвиђено седам.⁷⁸

Истим ЗОП-ом била је прописана укупно 21 тешка повреда службене дужности.⁷⁹ Поред уобичајених уз потпуније формулације, које се односе на одбијање наређења, напуштање радног места, злоупотребе овлашћења, губитак опреме, незаконит и несавестан рад, као тешка повреда било је предвиђено тачком 18 и „самоиницијативно иступање полицијских службеника и осталих запослених у јавности и средствима јавног информисања у вези с радом, које је изазвало или би могло да изазове штетне последице већег значаја по углед Министарства“. Циљ предвиђања такве тешке повреде свакако је деполитизација полиције у складу с принципом деполитизације управе, као и заштита угледа МУП-а, а све у циљу спречавања таблоидизације полиције и очувања и оснаживања поверења у полицију.

Најбитнија питања дисциплинског поступка, Дисциплинска комисија, као и дисциплинске мере уређени су ЗОП-ом, док су остале појединости прецизиране наведеном Уредбом.⁸⁰

⁷⁷ Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 92/2011, 63/2009 - Одлука УС РС и 64/2015), чл. 156.

⁷⁸ *Ibid.*, члан 156.

⁷⁹ *Ibid.*, члан 157.

⁸⁰ Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 8/2006).

У предметном периоду питања дисциплинске одговорности била су уређена посебним законом и подзаконским актом и није било супсидијерне примене ЗРОДО-а, а после њега ни ЗОДС-а, већ је ЗОП упућивао на сходну примену ЗУП-а, то значи аналогну примену прилагођену природи ствари на ствари које нису регулисане полицијскоправним режимом.

4.2.2. Покретање дисциплинског поступка

Према ЗОП-у, поступак за утврђивање дисциплинске одговорности могао је да покрене: „1) директор полиције, односно руководилац у чијој надлежности је обављање одређених послова и задатака (или лице које овласти) – за полицијске службенике Дирекције полиције и остале запослене у седишту МУП-а, и 2) начелник подручне полицијске управе, или лице које овласти – за све запослене у подручној полицијској управи.⁸¹ Лице које је покретало дисциплински поступак законски је имало својство дисциплинског старешине (чланови 4 до 6 Уредбе).⁸²

Дисциплински старешина могао је да покрене дисциплински поступак закључком, који се достављао запосленом. Против закључка лице у поступку није имало право приговора. Постојала је законска могућност свих запослених да иницирају покретање поступка код дисциплинског старешине.⁸³

Најважнија промена у овом периоду била је у томе да се не одваја начин покретања дисциплинског поступка за лаку и тешку повреду службене дужности. Друга промена односила се на покретање дисциплинског поступка које је било у надлежности руководиоца организационих једица (директор полиције, секретар Министарства, начелник сектора, начелник полицијске управе), уместо министра унутрашњих послова.

⁸¹ Милетић, С. *Коментар Закона о полицији*, Београд, 2009, стр. 319 и даље.

⁸² Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 8/2006), чл. 4–6.

⁸³ *Ibid.*

4.2.3. Вођење дисциплинског поступка

Наведена лица овлашћена лица за покретање дисциплинског поступка могла су да овласте полицијског службеника да води дисциплински поступак и одлучује о дисциплинској одговорности запослених. То лице могло је бити само правник са одређеним искуством у струци, или како се каже у Закону: „ дипломирани правник – мастер, односно дипломирани правник, са најмање пет година радног искуства у струци“.⁸⁴

Усмена расправа у дисциплинском поступку била је облигаторно одређена, с тим што се могла одржати и без присуства лице о чијим повредама се одлучивало. То лице имало је право да износи одбрану, само или да ангажује браниоца, а могло је и да достави писану одбрану на расправу.⁸⁵

Дисциплински поступак су водила овлашћена лица која су овлашћење добијала од руководиоца који је био законом овлашћен за покретање дисциплинског поступка, а самим тим био овлашћен и да подноси правно предство – приговор уколико не буде задовољан донетим првостепеним решењем о утврђивању дисциплинске одговорности.

4.2.4. Одлучивање у дисциплинском поступку

О дисциплинској одговорности запослених у МУП-у у првом степену одлучивао је дисциплински старешина.

Након завршетка усмене расправе доносило се решење којим је одлучивано у поступку утврђивања дисциплинске одговорности. Оно што је била особеност у односу на општи службенички режим јесте, поред осталог, Уредбом предвиђен краћи рок за правно средство које се звало приговор. Наиме, против првостепених одлука право приговора у року од осам дана имали су запослени против којих се води поступак, као и руководилац који је покренуо поступак за утврђивање дисциплинске одговорности. Приговор се изјављивао Дисциплинској комисији, која је одлучивала у другом степену.

⁸⁴ Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 92/2011, 63/2009 - Одлука УС РС и 64/2015), чл. 161, став 2.

⁸⁵ Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС, бр. 8/2006), члан 6., став 2.

У дисциплинском поступку се одлучивало решењем, које је садржински и формално имало саставне делове решења, у складу са одредбама ЗУП-а.⁸⁶

4.2.5. Дисциплинске мере за повреде службених дужности

Решењем којим се утврђивала дисциплинска одговорност запосленом се изрицала и дисциплинска мера одређена законом. При изрицању дисциплинске мере водило се рачуна пре свега о степену тежине повреде, насталим последицама, и евентуално о раније изреченим дисциплинским мерама у евиденцијама.⁸⁷

Предвиђене мере, разуме се, разликовале су се спрам повреда службене дужности.

Према првом ЗОП-у у Србији, као дисциплинска мера за лаке повреде била је предвиђена опомена и новчана казна.⁸⁸ За тешке повреде службене дужности оквир санкција пружао је већу могућност избора неких од четири предвиђене мере. То су, поред одбијања новчаних средстава од 20% до 40% месечне плате у трајању до три месеца, распоређивање на друго радно место, које подразумева обављање послова мање сложености у истом или нижем степену стручне спреме, затим условни престанак радног односа уз рок проверавања до годину дана, који се кумулативно може изрећи са претходне две мере, и најзад престанак радног односа, као најстрожа мера.⁸⁹

Дисциплинска мера изрицана коначним решењем, против којег није било предвиђено подношење редовног правног средства, уписивана је у законом прописану кадровску евиденцију полицијских службеника и других запослених у МУП-у. Казна је брисана по условима одређеним Уредбом, а то је да се поново не изрекне мера у року од две (за лаке) односно четири (за тешке) године.⁹⁰

Запосленом којем је одређена најтежа мера (казна) – престанак радног односа – радни однос је престајао наступањем коначности решења. Подсећања ради, коначна решења су она решења против којих се не може изјавити редовно правна средство у

⁸⁶ *Ibid.*, члан 6–8.

⁸⁷ *Ibid.*, члан 7.

⁸⁸ Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 92/2011, 63/2009 - Одлука УС РС и 64/2015), члан 158.

⁸⁹ *Ibid.*, члан 159.

⁹⁰ Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 8/2006), члан 11.

управном поступку. Дакле, то су другостепена решења, у овом случају то су решења Дисциплинске комисије, или првостепена против којих није предвиђено редовно правно средство (то није случај у дисциплинском поступку у МУП-у), или није искоришћено у законом прописаном року, само што у том, последњем случају таква решења постају и правноснажна и извршива јер се против њих не може покренути управни спор.

И у тој временској етапи, као и раније, дисциплинске мере, по правилу, нису се могле изрицати кумулативно, нити условно, већ се за конкретно утврђену повреду службене дужности могла изрећи адекватна дисциплинска мера која је законом прописана за ту повреду службене дужности.

4.2.6. Другостепени орган

Против првостепеног решења дисциплинског старешине могао се, као редовно правно средство, уложити приговор, у року краћем од општег рока за жалбу из ЗУП-а који износи 15 дана, дакле у року од осам дана од дана уручења решења. Приговором се обезбеђивала двостепеност унутар система дисциплинске одговорности против донетог првостепеног решења. О приговору је одлучивала Дисциплинска комисија.

Дисциплинска комисија је имала представника јавности који није био из МУП-а. Таквим институционалним решењем створене су претпоставке за објективније спровођење дисциплинских поступака. Као колегијално тело одлучивала је у већу од три члана, дакле председник и два члана. Њих је именовао министар унутрашњих послова решењем о именовању. Такође, министар је одређивао седишта, подручја за која су основана већа Дисциплинске комисије, као и њихов састав и накнаде за рад.⁹¹

Према овом систему рада другостепеног органа постојала су трочлана већа у Београду, Новом Саду, Крагујевцу и Нишу, која су била територијално надлежна за решавање по приговорима на првостепена дисциплинска решења за одређене организационе јединице по принципу територијалне надлежности одређене решењем министра унутрашњих послова.

⁹¹ Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 92/2011, 63/2009 - Одлука УС РС и 64/2015, члан 158.

Рок у којем је Веће дисциплинске комисије требало да донесе одлуку по приговору износио је 30 дана. Уколико Веће не донесе одлуку, сматрало се да је приговор одбијен, што значи да је рок био преклузиван.⁹²

Дисциплинска комисија је у свом раду, поред ЗОП-а и наведене уредбе у осталим питањима која нису уређена наведеним прописима примењивала тада важећи ЗУП.⁹³ Мишљења смо да је ЗОП упутио на супсидијарну, али истовремено и сходну примену ЗУП-а премда су то две различите ствари, што значи да се поједине одредбе ЗУП-а примењују прилагођено природи ствари у дисциплинском поступку. Управни и дисциплински поступак не могу се поистоветити. Сачињавани су записници са седнице Већа, записник о већању и гласању, а донета другостепена решања су формално и садржајно била у складу са ЗУП-ом.

4.2.7. Застарелост за утврђивање дисциплинске одговорности

ЗОП је познавао институт застарелости за покретање и вођење дисциплинског поступка, зависно од тога да ли је реч о поступку за лаку или за тешку повреду службене дужности, као и општи рок застарелости који је наступао *ipso iure* протеклом прописаног временског рока.

Покретање дисциплинског поступка за лаке повреде застаревало је „протеклом шест месеци од извршене повреде, а за тешке повреде службене дужности протеклом једне године од извршене повреде“. Вођење дисциплинског поступка за лаке повреде застаревало је „протеклом једне године од покретања дисциплинског поступка, а за тешке повреде службене дужности две године од покретања дисциплинског поступка“. Апсолутна застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка наступала је „протеклом три године од извршене повреде“.⁹⁴

⁹² Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 8/2006, члан 9.

⁹³ Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010).

⁹⁴ Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 92/2011, 63/2009 - Одлука УС РС и 64/2015), члан 163б.

Наступањем застарелости дисциплински поступак се обустављао, а трошкови поступка су припадали запосленом уколико га је заступао адвокат у својству пуномоћника.

4.2.8. Судска заштита

У периоду важења првог ЗОП-а од 2005. настављена је успостављена надлежност да о законитости дисциплинских одлука донетих у другом степену решавају општински судови у парничном поступку. Међутим, ступањем на снагу ЗОДС,⁹⁵ од 1. 7. 2006. године, заштита права из радног односа у државним органима омогућена је у управном спору. Стало се на становиште да су ти појединачни акти практично управни акти. У исправност таквог становишта не може се овде дубље улазити, али треба приметити да се управним актима, као појединачним ауторитативним актима, одлучује о правима, обавезама или правним интересима грађана или других организација, тако што се прецизира примарно правило понашања (диспозиција) опште правне норме, а не санкција. Остаје дилема да ли су дисциплинске мере санкције. Чини се да јесу. Штавише, у њиховом називу стоји реч *казна*. Од тог периода правна заштита се остваривала пред Врховним судом јер је он решавао управне спорове. Међутим, поред судске заштите у управном спору, услед наслеђа из прошлости и, понајвише због тога што је реч о материји радних односа, која је подељено подручје између радног и управног права, и даље су у том периоду паралелно вођени радни и управни спорови. Дакле, постојала је неуједначена судска пракса, али и тренд да се радни спорови кад је држава послодавац решавају у управном спору. Практично је Врховни суд решавао управне спорове све до оснивања Управног суда у Републици Србији, као суда специјалне надлежности. Наиме, у складу с чланом 17, став 1, тачка 3 Закона о судовима,⁹⁶ који је био на правној снази до 1. 1. 2010. године, било је прописано да о законитости коначних управних аката, решава Врховни суд.

⁹⁵ Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022)

⁹⁶ Закон о судовима („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 60/91, 18/92 и 71/92. Види: чл. 97 Закона - 116/2008-3, чл. 3. Закона - 29/2004-1, чл. 7. Закона - 27/2003-1, чл. 14 Закона - 42/2002-19 и чл. 84 Закона - 63/2001-1)

Од почетка 2010. године, примењује се нови Закон о уређењу судова,⁹⁷ тј. почиње да ради Управни суд, који у управном спору контролише законитост појединачних аката управе, под законским условима, у складу с донетим Законом о управним споровима.⁹⁸ Према одредби члана 4 овог закона, под управним актом подразумева се појединачни правни акт којим се решава о одређеном праву или обавези физичког или правног лица, односно друге странке у појединачној неспорној правној ситуацији, тј. управној ствари.

У изведеној анализи дисциплинског поступка изнета је краћа ретроспектива спровођења поступка са субјектима у поступцима, што може имати значајан практични значај у поступцима утврђивања дисциплинске одговорности у наредном периоду, и то ради ефикаснијег, потпунијег, економичнијег и праведнијег спровођења и одлучивања у дисциплинским поступцима.

4.3. Дисциплинска одговорност према Закону о полицији из 2016. године

Закон о полицији (даље ЗОП), у примени од 5. 2. 2016. године, у складу с традицијом посебног уређивања дисциплинске одговорности у МУП-у задржао је такав приступ и у односу на своје претходнике отишао корак даље у погледу аутономног уређивања дисциплинске одговорности, на посебан начин спрам такве одговорности у режиму државних службеника.⁹⁹ Према је остао истоветан правни оквир (ЗОП, Уредба, сходно ЗУП), назив уредбе је промењен у Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова.¹⁰⁰ На овај начин тежиште материје Уредбе стављено је на сам поступак одлучивања о дисциплинској одговорности, што је бољи назив, с обзиром на то да се материја поменуте уредбе односи преваходно на поступак (дисциплински), који се њома ближе уређује, на фону законских решења о дисциплинском поступку из ЗОП-а .

⁹⁷ Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - други закон, 78/2011 - други закон, 101/2011, 101/2013 (чл. 31-33 нису у пречишћеном тексту), 40/2015 - други закон, 106/2015 (чл. 5 и 6 нису у пречишћеном тексту), 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - Одлука УС РС, 87/2018 и 88/2018 - Види: тач. 5. Одлуке УСРС - 81/2020.

⁹⁸ Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009, Види: [Решење](#) УС РС - 98/2011)

⁹⁹ Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), члан 202.

¹⁰⁰ Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 26/2017).

ЗОП-ом из 2016. предвиђено је неколико категорија запослених, с поткатегијама. Најзначајнија и најбројнија категорија јесу полицијски службеници, у које спадају овлашћена службена лица (ОСЛ), која примењују полицијска овлашћења у обављању полицијских послова, и запослени на посебним дужностима (ПД), а то су они запослени (службеници), који обављају остале унутрашње послове, повезане с полицијским пословима, као и послове заштите и спасавања. Запослени у ПД статусу не могу да примењују полицијска овлашћења, нити да држе и носе службено ватрено оружје. Законодавац није доследно спровео овакву категоризацију. Примера ради, код полицијских овлашћења свуда је остао ранији израз „полицијски службеник“ из ЗОП-а од 2005. године, да може под законским условима да примењује овлашћења, а у ствари то могу само ОСЛ, а не и други „полицијски службеници“ какви су они са ПД статусом. Полицијских службеника има у радноправном смислу две поткатегије: ОСЛ и ПД. Други запослени у МУП-у могу се одредити на негативан начин, то су они запослени који немају статус полицијских службеника, углавном државни службеници и намештеници. Намештеници обављају пратеће, или како се у управноправној теорији означавају, тзв. помоћне послове у управи, у овом случају у МУП-у, док би државни службеници били они који нису полицијски службеници ни намештеници. Они обављају остале послове из делокруга МУП-а, који се одређују као општи, правни, информатички, материјално-финансијски и други административни у техничком смислу схваћени послови.

Међутим, без обзира на различит правни положај појединих категорија запослених у МУП-у, органско мерило је примарно кад је реч о дисциплинској одговорности. То другим речима значи да се на све запослене у МУП-у примењује јединствен правни режим дисциплинске одговорности установљен ЗОП-ом, дакле и на државне службенике и намештенике у МУП-у. На њих се, кад је реч о дисциплинској одговорности, такође не примењују ни примарно, ни супсидијарно одредбе из општег ЗОДС, већ само одредбе о дисциплинској одговорности из ЗОП-а. Следствено томе, избегавајући непотребно понављање законског текста којим се уводи дихотомија у њихов правни положај, у даљем тексту ће се користити збирни термин „запослени“. Једино се на државне службенике на положају, оне које поставља Влада, примењују одредбе о дисциплинској одговорности из ЗОДС-а. За њих не важи режим дисциплинске одговорности предвиђен полицијским

прописима. Дисциплински поступак за њих покреће министар, а води га Високи службенички савет. Против одлука донетих у том дисциплинском поступку није могуће употребити редовно правно средство, већ је могуће покренути управно-судски поступак пред Управним судом.¹⁰¹

Према одредбама ЗОП-а, исте су повреде службених дужности прописане за све наведене категорије запослених у МУП-у. Такође, поступак утврђивања дисциплинске одговорности спроводи на исти начин првостепени дисциплински старешина, а о одговорности се одлучује решењем, на које се може поднети приговор другостепеном органу. Против решења другостепеног органа може се остварити право на судску заштиту подношењем тужбе Управном суду.

Повреде дужности могу бити извршене чињењем или нечињењем. Чињење представља извршење неке недозвољене радње, а нечињење је неизвршавање радње коју је полицијски службеник или други запослени био дужан да изврши. Једном радњом може се извршити више повреда службене дужности, а исто тако повреда службене дужности може се извршити и с више радњи. Тада се дисциплинска одговорност утврђује за сваку учињену повреду, али се изриче једна дисциплинска мера.

Чланом 203, став 1 ЗОП-а установљена је збирном одредбом дисциплинска одговорност за све запослене у МУП-у уколико послове не обављају савесно, правилно, благовремено, у складу са Уставом, законом и другим прописима приликом вршења службених дужности, као и ван радног времена за понашање које штети интересима службе и угледу Министарства.¹⁰²

Повреде службене дужности су у ЗОП-у методом еnumerације таксативно утврђене као лаке¹⁰³ и тешке.¹⁰⁴ Као што се може видети, упоређивањем са законским решењима из ЗОП-а од 2005. додатно прописане тешке мере односе се на законом проширене надлежности Сектора унутрашње контроле у МУП-у и деполитизацију полиције.

¹⁰¹ С. Милетић, *Коментар Закона о полицији*, Параграф, Београд, 2024, стр. 256–257.

¹⁰² Закон о полицији („Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), члан 203.

¹⁰³ *Ibid.*, члан 206.

¹⁰⁴ *Ibid.*, члан 207.

Лаке повреде представљају неуредности попут кашњења на посао или одлазак раније с посла најмање три пута месечно, или алкав и неуредан однос према списима, грађанима, запосленима, неоправдан недолазак на посао одређени број пута у току календарске године, неуредно ношење униформе и опреме и, уопште, поступање које је могло да изазове мање последице. Опште обележје тих повреда је, као што сам назив имплицира, да њиховим постојањем не могу настати веће штетне последице, оне су претежно интерног типа.

Неке од тешких повреда службене дужности у сличном или измењеном облику су инкриминисане као кривична дела, или су њихове радње такође предвиђене и као прекршајна понашања премда су, разуме се, тешке повреде службених дужности стожер дисциплинске одговорности. Општи је принцип правне државе да тешка повреда може постојати само ако је то изричито предвиђено прописом. ЗОП предвиђа 28 таквих повреда. У поређењу с претходним законским решењима приметан је тренд нормативног увећања таквих повреда. Поред стандардних повреда попут одбијања наређења у вези са службеним послом, напуштања радног места, противправне примене полицијских овлашћења, или њихове злоупотребе, тешку повреду представља и повреда права запослених, као и повреде које су утврђене у поступку вршења унутрашње контроле, попут негативног теста интегритета, непријављивање имовине или промена имовног стања. У циљу деполитизације тешке повреде су изражавање политичких уверења на раду или чланство у политичким странкама.

Овако постављена подела службених дужности је битна из више аспеката јер указује на различита забрањена понашања, а чиме се на одређени начин врши и само степеновање тежине повреда службене дужности. Таква категоризација повреда службене дужности омогућује дисциплинском органу да објективније сагледа целокупну ситуацију и одреди дисциплинску меру коју ће изрећи по окончању дисциплинског поступка. Одређеност лаких и тешких повреда дужности обезбеђује и примену легалитета у дисциплинском поступку, чиме се омогућују остваривање објективне законитости и заштита људских права, нарочито лица у дисциплинском поступку.

Дисциплински поступак се према ЗОП-у спроводи у два степена и означава као првостепени и другостепени поступак.¹⁰⁵ На овакав начин пружа се могућност правне заштите запосленог кроз двостепеност поступка, као што предвиђа Устав Републике Србије и омогућују се већа објективност и непристрасност у поступку одлучивања, будући да је могуће да првостепени орган донесе погрешну (незакониту) одлуку.

Аутономија дисциплинске одговорности у односу на кривичну и прекршајну одговорност посебно је истакнута у члану 203 (ставови 3 и 4) ЗОП-а. Парафразирајући те одредбе, каже се да одговорност за кривично дело, односно прекршај нису разлози за искључивање дисциплинске одговорности уколико радња (извршена или пропуштена) истовремено представља повреду службене дужности. И, такође веома значајно, у Закону се даље каже да ослобађање од деликтне (кривичне или прекршајне) одговорности не значи истовремено и ослобађање од дисциплинске одговорности уколико предметна радња представља повреду службених дужности. Овакво нормативно решење значајно је због бројних проблема који се јављају у пракси и због неуједначене судске праксе у примени веома сложеног начела *ne bis in idem*.

Поводом ове законске одреднице, која је изазивала одређене дилеме и проблеме у практичној примени и захтевала нормирање на овако јасан и прецизан начин, ставове су дали судови у својим пресудама, чиме су створене одређена судска пракса и правна сигурност. У суштини, разлике између дисциплинске и кривичне одговорности су формалне, али и материјалне. Различит је правни режим утврђивања тих одговорности (различити субјекти, поступак, форма аката и контрола), али су различита и материјална (садржинска) обележја. Кривично право има за циљ одмазду државе због извршених кривичних дела, која су као и казне за њих утврђене законом, док је дисциплинска одговорност у ствари одговорност због повреда службених дужности због којих се, у одговарајућем поступку, могу изрећи законом предвиђене дисциплинске мере. Даље, судови су заузели став да окончање дисциплинског поступка није значајно за вођење и окончање кривичног поступка када се због природе ствари воде и један и други поступак, с обзиром на то да су као тешке повреде предвиђене, примера ради, и злоупотребе службеног положаја, што је такође инкриминација за односно кривично дело.

¹⁰⁵ *Ibid.*, члан 210, став 2.

„Дисциплинска и кривична одговорност су два вида одговорности, па ослобађајућа кривична пресуда нема значаја за одлучивање у дисциплинском поступку“.¹⁰⁶

„По налажењу Врховног касационог суда, одлука донета у дисциплинском поступку не може бити основ позивања на пресуђену ствар, већ то може бити само одлука у поступку поводом неког кажњивог дела, а не дисциплинског престапа. У вези са тим, дисциплинска и кривична одговорност се начелно не искључују, односно независне су једна од друге.“¹⁰⁷

„У дисциплинском поступку се утврђује дисциплинска одговорност за учињене повреде посебних правила понашања којих се запослени морају придржавати на раду и у вези са радом, а за које се могу изрећи прописане дисциплинске мере радноправног карактера, док се кривичним правом штите основне друштвене вредности, кроз прописивање кривичних дела и кривичних санкција као репресивних мера које се могу изрећи учиниоцу кривичног дела, са циљем сузбијања криминалитета.“¹⁰⁸

Исти је став суда и по питању вођења кривичног поступка након окончаног дисциплинског поступка јер је реч о различитим одговорностима.¹⁰⁹

Наведеним сентенцама из пресуда судова потврђује се да су те одговорности одвојене и да нису саусловљене, о чему уосталом говори и члан 203, ставови 3 и 4 ЗОП-а.

4.3.1. Покретање дисциплинског поступка

ЗОП одређује круг овлашћених лица за покретање поступка. То су у првом степену руководиоци организационе јединице или лице које он овласти. Мисли се на запослено лице у тој организационој јединици. Притом, под изразом руководиоци треба разумети, по монархичком принципу, шефа најкрупнијих организационих јединица, као што су: секретар министарства, директор полиције, начелник сектора, начелник управе у седишту МУП-а, начелник подручне полицијске управе и сл. Иницијативу за покретање дисциплинског поступка подноси непосредни руководиоци (то је руководиоци уже организационе јединице, одсека, групе, одељења, дежурне службе, испоставе и сл.), у што

¹⁰⁶ Решење Врховног суда Србије (ВСС) Рев. 1246/07, од 06.02.2008., Инг про, Прописи нет.

¹⁰⁷ Пресуда Врховног касационог суда Кзз 179/16 од 14. 4. 2016. године, Правно информациони систем, „Службени гласник Р. Србије“.

¹⁰⁸ Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 1043/20 од 21. 10. 2020. године, Инг про, Прописи нет

¹⁰⁹ Пресуда Врховног касационог суда, Кзз. 1053/17 од 7. 12. 2017. године, Инг про, Прописи нет

краћем року од сазнања за учињену повреду радне дужности. Пре подношења иницијативе овлашћени руководиоца је дужан да испита све чињенице и околности значајне за покретање дисциплинског поступка (докази који указују на извршену повреду службене дужности).¹¹⁰

Дисциплински поступак се покреће писменим закључком, против којег се не може користити приговор/жалба.¹¹¹

Дакле, дисциплински поступак против запосленог у МУП-у, без обзира на његов статус (осим лица која је поставила Влада), покреће се закључком, који се лицу против кога се тај поступак покреће доставља без одлагања. Садржина закључка прописана је Уредбом.¹¹²

Закључак поред података о запосленом садржи и квалификацију повреде уз опис утврђених чињеница из којих произлазе и чињенично стање, место и време извршења повреде, као и приложене доказе које треба у дисциплинском поступку испитати, и друге битне чињенице и околности битне за утврђивање одговорности.¹¹³

Време извршења повреде службене дужности је важан елемент утврђивања дисциплинске одговорности, које се наводи у закључку о покретању дисциплинског поступка, и у самом решењу. Место и време су битне категорије за право, као и за све друго јер нема законите и правилне примене права изван одређеног простора и времена. О томе је Управни суд изнео свој став:

„Незаконито је решење којим је у дисциплинском поступку утврђена тежа повреда дужности из радног односа уколико у диспозитиву решења првостепеног органа није јасно одређено време извршења наведене теже повреде дужности из радног односа, јер се на одговорно лице примењује закон који је важио у време извршења повреде дужности из радног односа и оцењује застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка.“¹¹⁴

Кад је реч о покретању дисциплинског поступка, треба рећи да је за његово покретање пресудна конкретна, појединачна ситуација, а не појединачност лица. То значи

¹¹⁰ Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС”, бр. 26/2017), члан 2.

¹¹¹ *Ibid.*, члан 4.

¹¹² Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС”, бр. 26/2017), члан 2.

¹¹³ *Ibid.*, члан 4, став 1.

¹¹⁴ Пресуда Управног суда II-1 У 17355/16 од 13. 7. 2017., аутор сентенце је Ружа Урошевић, Правно информациони систем, СГ.

да се једним закључком може покренути поступак против више индивидуално одређених лица у радном односу, због једне повреде или више повреда, а може се и против једног индивидуално одређеног лица покренути дисциплински поступак због неколико повреда радних дужности ако то произлази из истог чињеничног стања.

Лице против којег је покренут поступак има право да буде о томе правовремено обавештено, и да буде упознато с приложеним доказима уз иницијативу за покретање поступка, из којих разлога се у пракси они достављају уз закључак о покретању поступка, или уз позив за прву усмену расправу, ради упознавања странке и припреме одбране.

Питање застарелости је питање које је *materia legis*. Стандардно обухвата три ствари Протек времена за покретање поступка, његово вођење и апсолутну застарелост.

Покретање дисциплинског поступка због лаких повреда застарева протеком шест месеци од дана када је учињена повреда службене дужности, док је рок за застарелост покретања дисциплинског поступка због тешких повреда годину дана од учињене повреде.¹¹⁵

Полазећи од наведених чињеница, дисциплински поступак против запосленог се може покренути у свако доба у оквиру временског периода од шест месеци ако је у питању лака повреда службене дужности, односно у периоду од једне године ако се ради о тешкој повреди службене дужности, рачунајући рокове од дана извршене повреде, без обзира на то када је лице надлежно за покретање дисциплинског поступка сазнало да је повреда учињена. Дакле, код покретања дисциплинског поступка у погледу рока за његово покретање усвојен је принцип времена извршења повреде (објективни рок) службене дужности, а не моменат сазнања за извршену повреду службене дужности (субјективни рок).

4.3.2. Вођење дисциплинског поступка

Према законским одредбама, ради вођења поступка, руководилац или лице које је он у складу са ЗОП-ом овластио за покретање дисциплинског поступка, овластиће полицијског службеника (дисциплинског старешину) за вођење тог поступка и за одлучивање о

¹¹⁵ Закон о полицији, („Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), члан 215.

дисциплинској одговорности запослених. Овлашћено лице је, по правилу, дипломирани правник – мастер, односно дипломирани правник, али, по слову закона то може бити и други запослени који има високо образовање и најмање десет година радног искуства у струци.¹¹⁶

Дакле, императивно је одређено да лице које је покренуло дисциплински поступак (руководилац или овлашћено лице) овласти полицијског службеника, који има својство дисциплинског старешине, а уједно и испуњава тачно прописане законске услове за вођење дисциплинског поступка и доношење одлука у том поступку.

Треба рећи да је систематизацијом радних места од 2023. извршена „професионализација“ тих радних места. Наиме, до измене поменутог акта дисциплинске старешине су обављале те дужности уз своје редовне друге послове и задатке у оквиру својих радних места. То је неретко доводило и до више грешака у вођењу дисциплинских поступака, тј. до повреде правила поступка (формалних грешака). Професионализацијом су створени услови за специјализацију тако што је предвиђено радно место „дисциплински старешина“, што би требало да доведе до веће ефикасности у поступцима.

У погледу супсидијерне примене прописа битних за вођење дисциплинског поступка примењује се ЗУП. То значи да се на питања која нису уређена полицијским законодавством примењује ЗУП.

Запослени против којег је покренут дисциплински поступак (полицијски службеник или други запослени) подразумева се да има право да учествују у поступку, сам или да ангажује браниоца или пуномоћника, на главној расправи износи доказе и указује на чињенице и околности битне за доношење одлуке.¹¹⁷ Права запосленог против којег се води поступак утврђена су чланом 204 ЗОП-а, односе се на заступање, изјашњавање о доказима и предлог доказа.

Уколико је запослени члан синдиката, њега може заступати представник синдиката ако га је овластио запослени на самој расправи или достављањем писаног уредно

¹¹⁶ *Ibid.*, члан 210, став 3.

¹¹⁷ Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС”, бр. 26/2017), члан 5.

потписаног овлашћења. У том случају представник синдиката има исти положај као заступник.¹¹⁸

У погледу права синдикалне организације да учествује у дисциплинском поступку постоји пракса Управног суда, која гласи:

„Ускраћивањем права синдикалној организацији да учествује у дисциплинском поступку и када је њен члан себи обезбедио квалификовану правну помоћ, запосленом је ускраћено право на одбрану на усменој расправи уз учешће синдикалне организације као странке у поступку.“¹¹⁹

У току поступка омогућено је странкама и другима који интерес учине вероватним да разгледају и умножавају списе, под надзором односног дисциплинског старешине.

Усмена расправа је обавезна фаза дисциплинског поступка. Притом, уколико се на јавној расправи у првостепену поступку утврди да није нужно саслушање сведока или других лица, дисциплински старешина може одлучити да се докази изводе читањем ранијих изјава, или пак може одустати од извођења тог доказа.

Најважнија фаза дисциплинског поступка је одржавање усмене расправе. На усменој расправи утврђују се чињенице и расправљају све околности значајне за утврђивање дисциплинске одговорности, односно утврђује се да ли је запослени учинио повреду службене дужности за коју је покренут дисциплински поступак. Усмену расправу заказује, отвара, води и одлучује о дисциплинској одговорности дисциплински старешина. Након окончања доказног поступка лице које води поступак (дисциплински старешина) оставља могућност запосленом, односно његовом пуномоћнику или заступнику да изнесе завршну реч.¹²⁰

Поводом рокова доставе позива за усмену расправу странкама, Управни суд је још једном потврдио јасне законске одреднице, које се имају поштовати. Наиме, према схватању суда, орган који води поступак уколико не достави позиве благовремено на

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Пресуда УС I-4 У 4884/19 од 3. 7. 2019, аутор сентенце је Ружа Урошевић, Правно информациони систем, „Службени гласник Р. Србије“.

¹²⁰ Закон о полицији („Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), чл. 202–214.

прописани начин, а то је најкасније осам дана пре времена одређеног за рочиште, сматра се да надлежни дисциплински орган на тај начин ускраћује запосленом право на одбрану.¹²¹

У случају да запослени не жели да изнесе своју одбрану или игнорише питања, дисциплински старешина ће то записнички констатовати, и своју одлуку донети на основу расположивих чињеница и доказа садржаних у списима предмета.

Уколико на заказану усмену расправу не дође запослени који је претходно правилно и благовремено позван, дакле најмање осам дана пре одржавања расправе, притом свој долазак не оправда, или не достави писану одбрану, расправа ће се свакако одржати и без његовог присуства.

Лицу против којег се поступак води, као и сведоцима, писмена се достављају преко организационе јединице у којој раде, а ако то није могуће, онда у складу с правилима о достављању из ЗУП-а.

Уколико се на расправи као доказ изводе докази из списка или други докази који носе ознаку тајности, дисциплински старешина је дужан да упозори све присутне на обавезу чувања тајне. Такође, тајну представља и све оно што се сазнало на расправи без присуства јавности, а руковање подацима степенованим у складу с прописима о тајности врши се у складу с прописима о тајности података.¹²²

О одговорности запослених, након завршеног доказног поступка и усмене расправе, одлучује се решењем, док се према одредбама ЗОП-а, о другим питањима поступка одлучује закључком ако ЗУП-ом није другачије регулисано. Треба приметити да је новим ЗУП-ом уведено тзв. процесно решење, којим се одлучује о питањима поступка, а закључак се доноси само када је то законом предвиђено. Овакво нормативно решење се у теорији критикује с правом јер изазива конфузију између процесног и решења којим се решава нека управна ствар.¹²³

Првостепени и другостепени органи приликом доношења одлука у дисциплинском поступку нису везани закључком о покретању дисциплинског поступку у смислу правне

¹²¹ Пресуда Управног суда 14 У-уз 1/21 од 9. 5. 2022, аутор сентенце је Ружа Урошевић, Правно информациони систем, „Службени гласник Р. Србије“.

¹²² Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС”, бр. 26/2017), чл. 6–10.

¹²³ Д. Милков, *Управно право II, Управна делатност*, Нови Сад, 2021, стр. 186.

квалификације повреда службених дужности, већ у зависности од чињеничног стања доносе своју одлуку.

Ако се током поступка из утврђених чињеница изведе другачије чињенично стање од наведеног у акту о покретању дисциплинског поступка, запосленом се мора омогућити да се о томе изјасни, имајући у виду основна начела прописана ЗУП-ом.¹²⁴

У досадашњој пракси ова новина коју познаје важећи ЗОП показала се као делотворна и практична, будући да, с једне стране, не аболира запосленог одговорности за чињенични опис повреде утврђен током поступка, а који није садржан у самом акту којим је покренут поступак, док евентуално запосленом може ићи у прилог уколико „нови“ чињенични опис не носи са собом тежину као онај садржан у Закључку о покретању дисциплинског поступка, што за резултат може имати изрицање блаже мере или пак и ослобађање од дисциплинске одговорности. У оба случаја, циљ је да кроз адекватне описе повреде и правне квалификације, односно утврђивање дисциплинске одговорности запослених, након правилно постављеног и у потпуности утврђеног чињеничног описа радње успостави поштовање процеса рада и радне дисциплине.

4.3.3. Одлучивање о дисциплинској одговорности

Сам дисциплински поступак, после закључене усмене расправе, правилно и потпуно утврђених чињеница и правилног закључка у погледу чиненичног стања, окончава се доношењем решења.¹²⁵ Наиме, запослени се оглашава одговорним и изриче му се дисциплинска мера ако се током поступка утврдило да је извршио неку од повреда службене дужности и ако је утврђено да постоји одговорност за извршену повреду. Уколико се утврди да запослени није учинио повреду службене дужности, донеће се решење о ослобађању од дисциплинске одговорности. Будући да се на застарелост пази *ex officio*, ако је наступила законска чињеница о протеклу времена, дисциплински старешина ће донети решење о обустави дисциплинског поступка.

Једнако, поступак се обуставља и ако не постоје услови за његово даље вођење, у складу са законским одредбама, а најчешћи случај је када лице против кога се води

¹²⁴ Закон о полицији („Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), чл. 202–214.

¹²⁵ Закон о полицији („Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), члан 210, став 4.

дисциплински поступак није више запослено у МУП-у јер се дисциплинска одговорност везује искључиво за радни однос. Када престане радни однос, престаје и могућност вођења дисциплинског поступка. Ово због тога што је сврха дисциплинске одговорности очување дисциплине у радном окружењу.

Решење којим се одлучује у дисциплинском поступку мора да садржи законом прописане делове из ЗУП-а због тога што ЗОП упућује на сходну примену ЗУП-а на она питања која нису уређена ЗОП-ом, или прописом на основу ЗОП-а (Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова). Законодавац је решење којим се одлучује у дисциплинском поступку подвео под управноправни режим, стога се то решење састоји од обавезних делова предвиђених ЗУП-ом (увод, диспозитив, образложење, упутство о правном средству, потпис овлашћеног лица и печат), при чему сваки део има прописану садржину. Увод садржи правни основ доношења решења, податке о доносиоцу решења, службеним лицима која доносе решење, место и време доношења решења. Диспозитив је одлука, њиме се адресату акта изриче дисциплинска мера, или се он пак ослобађа дисциплинске одговорности. Правноснажност стиче диспозитив решења. То је изрека, њиме се изричу мере (у овом случају дисциплинске казне).

Образложење решења у дисциплинском поступку служи да се њиме, као што сама реч каже, образложи одлука, односно да се адресату акта образложи правни смисао диспозитива решења (одлуке). Њиме се образлажу ток поступка, изведени докази, њихова појединачна оцена, оцена свих доказа заједно. као и одлука о дисциплинској одговорности. образложење одабира дисциплинске мере, уз оцену субјективних и објективних околности које су биле пресудне у њеном избору и одмеравању. Образложење не сме бити у супротности с диспозитивом решења јер то је онда разлог за његово поништавање од стране другостепеног органа или приликом судске контроле законитости решења у управном спору.

О појединим питањима која су изазвала проблеме у пракси суд је заузео одређене конкретне ставове. Следе примери ставова судске праксе који се односе на надлежност лица за доношење решења. Наиме, норме о надлежности су императивне (когентне) и надлежност се не може договарати. До преношења надлежности, делегације или

супституције може доћи само на основу законских одредаба и када је то законом предвиђено.

„Лице на које је пренето овлашћење за доношење решења не може даље делегирати то овлашћење другом лицу за доношење и потпис решења које је на основу овлашћења донесено.“¹²⁶

„Будући да је на решењу потписано лице које није доносилац решења наведено решење је донето уз повреду правила управног поступка.“¹²⁷

„Да би било пуноважно, писмено решење треба да буде потписано од стране службеног лица, доносиоца решења, а уколико потпис стави друго лице, у уводу решења мора да буду наведени број и датум овлашћења за доношење од стране лица које га је потписало.“¹²⁸

„ЗУП-ом је прописано обавезно лично достављање решења у управном поступку.“¹²⁹

„Достављање странци која има пуномоћника сматра се правоваљаним само ако је на прописан начин извршено пуномоћнику, па евентуално достављање непосредно странци не производе никаква правна дејства.“¹³⁰

4.3.4. Дисциплинске мере

У правној држави могу се применити само оне мере, или само она овлашћења која су изричито предвиђена законом и само на начин који је законом одређен. Исто важи и за казне, а неке мере, попут дисциплинских, по својој природи су казне. То налаже начело законитости. То другим речима значи да се актом слабије снаге од закона не могу установљавати овлашћења. Подзаконским актом могу се разрађивати у границама закона, али не и установљавати. То су углавном уставна решења, каква садржи и Устав Републике Србије.

¹²⁶ Пресуда Управног суда 9 У 9027/11 од 8. 12. 2011. године, Инг про, Прописи нет.

¹²⁷ Пресуда Управног суда 13 У 6068/10 (2008) од 11. 11. 2010. године, Инг про, Прописи нет.

¹²⁸ Пресуда Управног суда I-1 У 11162/10 (2009) од 28. 7. 2011. године, Инг про, Прописи нет.

¹²⁹ Пресуда Врховног касационог суда (ВКС), Узп. 617/11 од 26. 12. 2012. године, Инг про, Прописи нет

¹³⁰ Пресуда Управног суда 9 У 14400/14 од 3. 11.2016. године, аутор сентенце је судија Ружа Урошевић, Инг про, Прописи нет.

ЗОП-ом је прописан круг мера за лаке, као и дисциплинске мере за тешке повреде службене дужности. Притом, као што су лаке повреде по својој природи лаке, тако су и казне за те повреде блаже.

Због лаких повреда службених дужности могуће је изрећи: 1) писану опомену; или 2) новчану казну у износу од 10% до 20% месечне плате остварене у месецу у којем је решење о утврђеној дисциплинској одговорности постало коначно.¹³¹ Опомена је као и упозорење или опомена у прекршајном поступку, док је друга дисциплинска мера, у ствари као што се и каже у ЗОП-у, казна и односи се на кажњавање умањењем коефицијента основне плате увећане за минули рад.

Номенклатура дисциплинских мера за тешке повреде дужности је израженија и састоји се чак од пет врста мера. То су поред новчане казне у износу од 20% до 40% основне плате увећане за минули рад у времену од два до шест месеци и, распоређивање на друго радно место с непосредно нижом стручном спремом, односно нижом платом, у трајању од шест месеци до две године; заустављање у стицању непосредно вишег чина/звања од две до четири године; губљење стеченог чина/звања и одређивање непосредно нижег чина/звања у стручној спреми; престанак радног односа.¹³²

Приликом одређивања, односно опредељивања врсте и висине дисциплинске мере одмерава се корелативан однос повредне радње или нечињења запосленог и настале последице, односно утврђених чињеница и околности.¹³³ Такође, у обзир се узима, поред наведених околности, и да ли је запосленом раније изрицана мера у дисциплинском поступку на основу провера у јединственој кадровској евиденцији.¹³⁴ О овоме увек треба водити рачуна јер се на тај начин омогућује индивидуализација дисциплинске мере.

Запосленом може бити изречена само једна дисциплинска мера јер законом није прописана могућност кумулативног изрицања дисциплинских мера. Законом није предвиђена могућност условног кажњавања или одлагања извршења изречених дисциплинских казни. Ако се остави по страни опомена, која више има морални значај и подстиче савесност, која је могућа само за лаке повреде службене дужности, она је

¹³¹ Закон о полицији („Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), чл. 208.

¹³² *Ibid.*, члан 209.

¹³³ *Ibid.*, члан 214.

¹³⁴ Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова, чл. 6–10 („Службени гласник РС”, бр. 26/2017), члан 12.

практично је упозорење, као и новчана казна као најблажа дисциплинска мера. С друге стране, престанак радног односа је најстрожа мера предвиђена ЗОП-ом. У том случају одлука производи правно дејство даном када решење постане коначно.¹³⁵ Дакле, битно је да наступи процесно својство коначности управног акта. То су практично сва решења која је донела у другом степену Дисциплинска комисија, као и првостепена решења против којих није благовремено или није уопште уложено правно средство (приговор). Такође, то су и првостепена решења против којих редовно правно средство није допуштено, а у материји дисциплинске одговорности то су решења о дисциплинској одговорности државних службеника које на положај поставља Влада. Овде је правом обезбеђено право на правно средство, односно Уставом предвиђена двостепеност у одлучивању.

Свака изречена дисциплинска мера производи одређено правно дејство и има своје последице које трпи запослени. При одлучивању о одговорности запосленог за нову повреду службене дужности свака од већ изречених казни, уколико није брисана из евиденције, представља отежавајућу околност. Дисциплинска мера евидентира се у јединствену кадровску евиденцију запослених у Министарству.¹³⁶

Управни суд је својим пресудама дао одређене смернице у погледу одлучивања о дисциплинској мери и надлежности за њено изрицање. Веома значајно је што суд сматра да је висина изречене казне тзв. дискреционо право управе, стога суд није овлашћен да улази у њено вршење. На тај начин висина казне у оквиру прописаног распона остаје у рукама управе, тј. МУП-а РС.

„Врста и тежина изречене дисциплинске мере је дискреционо овлашћење послодавца, па суд није овлашћен да цени целисходност изречене дисциплинске мере запосленом у том смислу да ли изречена мера представља адекватну казну за учињену повреду радне дисциплине или радне обавезе или то није случај.“¹³⁷

¹³⁵ *Ibid.*, члан 15.

¹³⁶ *Ibid.*, члан 16.

¹³⁷ Пресуда Врховног касационог суда, Рев2. 3356/21 од 23. 2. 2022. године, Инг про, Прописи нет.

Будући да нема могућности кумулативног изрицања мера, и због више повреда радних дужности могуће је изрећи само једну законом прописану меру.¹³⁸

Такође, код изрицања мере распореда на друго радно место с непосредно нижом стручном спремом или на радно место за које је предвиђена нижа плата (платна група, платни разред), суд је мишљења да се решењем у дисциплинском поступку код изрицања такве мере има прецизирати радно место на које се запослени распоређује мером, дакле не може та мера остати неодређена. Изрицање такве мере у пракси је отежано јер дисциплинске стрешине или већа Дисциплинске комисије немају увид у упражњена радна места из Акта о унутрашњем уређењу и систематизацији. Дакле, примена оваквог става Управног суда захтева да се лице које води поступак и изриче мере претходно обавести о непопуњеним радним местима која би дошла у обзир за распоређивање.¹³⁹

Овим ставовима се парафразирано може додати и став према којем руководилац органа не може изрицати дисциплинску меру уместо дисциплинског старешине, што је и логично, јер он покреће дисциплински поступак и као страна у поступку може уложити правно средство на одлуке у том поступку. Одредбе о надлежности не могу се вољом мењати, оне су когентне, њихова повреда води најгрубљој незаконитости. У супротном, правда би била кадијска („кадија те тужи, кадија ти суди“). Даље, Управни суд је мишљења да у случају изрицања мере распоређивања на друго радно место за које је прописана непосредно нижа стручна спрема руководилац органа не може да распоређује на радно место запосленог, већ то треба да учини онај ко води дисциплински поступак. То је, чини се, тешко оствариво у пракси и захтеваће одређене организационе претпоставке. Али је и логичан став суда јер би бланко распоређивање без конкретизације водило арбитрности и заклањањем управе иза одређене мере у смислу спровођења тих мера.

4.3.5. Застарелост и прекид дисциплинског поступка

Протеком одређених рокова предвиђених за предузимање прописаних радњи у дисциплинском поступку оне се више не могу спроводити. Реч је о законским,

¹³⁸ Пресуда Управног суда, II-1 У 11651/2013 од 12. 12. 2013. године, Правно информациони систем, „Службени гласник Р. Србије“.

¹³⁹ Пресуда Управног суда, Одељење у Новом Саду У. 9640/18 од 21. 2. 2020, Инг про, Прописи нет.

преклузивним роковима чијим протеком није могуће покретати, ни водити поступак, односно чијим протеком наступа апсолутна застарелост. Притом, рокови застарелости разликују се у зависности од тежине повреде радне дужности, а рачунање почиње или од дана учињене повреде (за покретање) или од дана покретања дисциплинског поступка (за вођење поступка). Застарелост за вођење дисциплинског поступка за лаке повреде наступа протеком годину дана од дана покретања, а за тешке повреде службене дужности – две године од његовог покретања. Битно је нагласити да се застарелост вођења поступка прекида сваком радњом усмереном на одлучивање о дисциплинској одговорности или из других оправданих разлога. После сваког прекида рок застарелости наставља да тече.

У случају прекида дисциплинског поступка доноси се посебан закључак. Дисциплински поступак се прекида уколико због одсуства запосленог није могуће водити поступак, или то није могуће из других оправданих разлога. По отклањању сметњи због којих је прекинут наставиће се вођење дисциплинског поступка. Оправдани разлог прекида поступка цени поступајући дисциплински старешина у свакој конкретној ситуацији. Даном уручења донетог закључка о прекиду предметна одлука производи дејство у смислу да рокови застарелости не теку од тог момента, док прва радња дисциплинског старешине у смислу уручења позива за усмену расправу јесте усмерена на вођење поступка и од тог момента теку рокови застарелости.

Апсолутна застарелост вођења поступка постоји уколико протекне двоструко време предвиђено за релативну застарелост (за лаке повреде две године, а за тешке четири године од покретања дисциплинског поступка).¹⁴⁰

У случају наступања застарелости дисциплински поступак се обуставља доношењем посебног решења (дакле, не закључком којим се иначе, по правилу, одлучује о појединим питањима поступка).

Питање застерелости дисциплинске одговорности представљало је, а и даље представља, врло индикативно правно питање, имајући у виду рокове за покретање, вођење поступка, прекиде поступка, субјективни и објективни рок застерелости, па самим тим се кроз праксу судова исто дефинише и указује се у ком правцу се у законодавству одређене

¹⁴⁰ Закон о полицији („Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), члан 215, став 5.

ствари морају прецизирати, а како би се смањиле недоумице и нејасноће приликом решавања.

„Нема уставноправног утемељења правно становиште Управног суда према којем не тече застарелост вођења дисциплинског поступка против службеника државне управе за време вођења управног спора.“¹⁴¹

„Рок застарелости вођења дисциплинског поступка не прекида се подношењем тужбе Управном суду, поднесене против другостепеног решења у дисциплинском поступку због повреде службене дужности.“¹⁴²

„У ситуацији када је дисциплински поступак вођен за више дисциплинских повреда, застарелост вођења дисциплинског поступка тече за сваку дисциплинску повреду појединачно.“¹⁴³

„Другостепени дисциплински орган има обавезу да обустави дисциплински поступак када је у току поступка по приговору наступила застарелост вођења дисциплинског поступка.“¹⁴⁴

„Законом о државним службеницима прописани су рокови застарелости вођења дисциплинског поступка за учињене повреде радне дужности, преклузивног су карактера и наступају ipso iure, па се не могу продужавати ни скраћивати.“¹⁴⁵

„Другостепени дисциплински орган је дужан да обустави дисциплински поступак ако је у току поступка по приговору наступила застарелост вођења дисциплинског поступка.“¹⁴⁶

4.3.6. Другостепени орган

Како би се обезбедиле двостепеност и правна заштита против првостепеног решења донетог у дисциплинском поступку, ЗОП-ом је предвиђено да главни учесници у дисциплинском поступку, а то су лице против којег се води поступак (полицејски службеник или други запослени) и субјект који је покренуо поступак (лице које је донело

¹⁴¹ Одлука Уставног суда Србије, Уж. 3314/11 од 22. 1.2014. године, Инг про, Прописи нет

¹⁴² Пресуда Управног суда РС, 21 У. 10798/10 од 9. 6. 2011. године, Инг про, Прописи нет

¹⁴³ Пресуда Врховног касационог суда Рев2 213/19 од 20. 2. 2019. године, сентенца утврђена на седници Грађанског одељења од 10. 12.2019. године, Правно информациони систем, „Службени гласник Р. Србије“.

¹⁴⁴ Пресуда Управног суда 9 У 8833/16 од 29. 3. 2018. године, аутор сентенце је судија Ружа Урошевић, Правно информациони систем, „Службени гласник Р. Србије“.

¹⁴⁵ Пресуда Управног суда, Одељење у Нишу У. 6596/19 од 6. 2. 2020. године, Инг про, Прописи нет

¹⁴⁶ Пресуда Управног суда 9 У 8833/16 од 29. 3. 2018. године, аутор сентенце је судија Ружа Урошевић, Правно информациони систем, „Службени гласник Р. Србије“.

закључак о покретању дисциплинског поступка) могу поднети приговор против првостепеног дисциплинског решења, у року до осам дана од дана уручења (првостепеног) решења. Приговор против решења донесеног у првостепеном дисциплинском поступку подноси се другостепеном органу – Дисциплинској комисији.

Имајући у виду неусклађеност у терминологији ЗОП-а и ЗУП-а јер приговор представља специфично правно средство и није усмерен на заштиту против управног акта према ЗУП-у, већ је усмерен на правну заштиту против управних радњи, приговор у дисциплинском поступку према ЗОП-у замењује жалбу, тј. представља редовно правно средство у посебном „управном“ поступку. То је и становиште Врховног касационог суда.¹⁴⁷

ЗУП наводи опште право на жалбу, као и општи законски рок за жалбу ако другим прописом није предвиђено друго правно средство, или другачији рок. ЗОП управо предвиђа другачији назив правног средства и краћи рок за његово коришћење.

Дисциплинска комисија, по својој структури, представља колегијално тело које одлучује о дисциплинској одговорности у другом степену. Ова комисија по поднетим приговорима ради и решава у трочланим већима, од којих су два члана из МУП-а, а један члан је изван структуре Министарства, у циљу веће објективности (његов положај је попут судије поротника, будући да представља јавност).

Састав Дисциплинске комисије, тј. председника и чланове именује министар унутрашњих послова посебним решењем.¹⁴⁸

У циљу професионализације и веће самосталности у раду Дисциплинске комисије треба рећи да су положене организационе претпоставке у Акту о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места од маја 2023. године, утврђивањем радних места „председник Дисциплинске комисије“ и „председник Већа“. Тако се стичу услови да се на та радна места распореде полицијски службеници који испуњавају законске услове за обављање тих послова, који ће водити рад колегијалних дисциплинских тела. Такође, унутрашња организациона решења односе се и на дисциплинске старешине који решавају у првостепеном дисциплинском поступку. Тако се даје значај дисциплинској одговорности

¹⁴⁷ Решење Врховног касационог суда, Узп. 262/10 од 29. 10. 2010. године, Инг про, Прописи нет.

¹⁴⁸ Закон о полицији („Службени гласник РС”, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), члан 210, став 8.

унутар радног окружења Министарства, а не спроводи се „узгредно“, уз остале редовне послове.

Уредбом о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова уређени су услови које треба да испуњавају чланови Већа Дисциплинске комисије из МУП-а, а то су да: 1) имају најмање пет година искуства у вођењу првостепеног дисциплинског поступка; 2) имају најмање 10 година радног искуства у Министарству унутрашњих послова; и 3) да нису дисциплински кажњавани.¹⁴⁹ Дакле, услови су прилично строги јер су потребни стручни квалитети практично за „суђење“ у дисциплинском поступку.

С друге стране, кад је реч о представнику јавности, као трећем члану Комисије, треба рећи да су услови који се захтевају минимални. Поред држављанства и пунолетства, односно услова да лице није лишено пословне способности, кључни услов је „достојност“, при чему се у обзир свакако узимају и стручност и познавање права из унутрашњих послова. Постоје и одређена ограничења која се односе на адвокате, или лица која пружају услуге уз накнаду и уопште могу довести до непристрасности.¹⁵⁰ То је нарочито битно због објективности и непристрасности у одлучивању.

Другостепени орган одлучује по изјављеном правном средству (приговору) доношењем решења, које је дужан да донесе у року до 30 дана, на седници Већа колегијалног органа. О одржаној седници Већа сачињавају се записник са седнице Већа и записник о већању и гласању, као битни документи у којима су садржани основни подаци о предмету, приговору, утврђене чињенице и одлука колегијалног органа.

Дисциплински поступак у Министарству унутрашњих послова је јединствен, а уведена професионализација овог поступка у првом и другом степену се показала неопходном мером у специфичној организацији каква је полиција. Искуства су показала да само професионално поступање првостепеног органа – дисциплинског старешине и решавање по приговорима могу имати за жељени резултат доношење квалитетних одлука, уз висок степен стручности и ефикасности, што омогућује и већу стопу успешности пред Управим судом у случајевима када запослени покрене управи спор.

¹⁴⁹ Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС”, бр. 26/2017), члан 13.

¹⁵⁰ *Ibid.*

Указаћемо и на неке битне одлуке суда у делу одлучивања другостепеног органа по приговору, које дају битне смернице другостепеном органу приликом решавања.

„Када другостепени орган у поступку по жалби изводи нове доказе, у циљу правилног и потпуног утврђивања чињеница, дужан је да странкама, које су учествовале у првостепеном управном поступку, омогући да се изјасне о новом чињеничном стању и доказима.“¹⁵¹

„Применом члана 233. ЗУП-а, у поступку по жалби, другостепени орган може поништити или изменити првостепено решење, али не може истовремено и једно и друго.“¹⁵²

„Ако другостепени орган утврди да је првостепени орган непотпуно или погрешно утврдио чињенице, односно да су повређена правила поступка поништиће решење и ствар вратити првостепеном доносиоцу на поновни поступак уколико сматра да ће Он лакше и брже отклонити неправилности.“¹⁵³

„Постоји повреда правила поступка када у образложењу другостепеног решења нису оцењени сви наводи жалбе.“¹⁵⁴

„Другостепени орган није овлашћен да у жалбеном поступку, преиначи првостепено решење, са позивом на односну одредбу из ЗУП-а.“¹⁵⁵

„Ако и када у поступку одлучује колективни орган (веће, комисија и сл.), о већању и гласању саставља се посебан записник који садржи већања и гласања чланова тог тела уз евентуална издвојена мишљења.“¹⁵⁶

„Другостепени орган је учинио повреду правила поступка ЗУП-а, ако није оценио наводе жалбе којима се оспорава законитост првостепеног решења.“¹⁵⁷

„Кад је реч о одлучивању о трошковима поступка, њих не може утврђивати другостепени орган у ситуацијама уважавања жалбе, већ ће то учинити првостепени орган у том поступку“.¹⁵⁸

Први пут је, дакле, у МУП-у Републике Србије уведена професионализација првостепеног и другостепеног дисциплинског поступка, која са становишта квалитета и

¹⁵¹ Пресуда Управног суда, 9 У. 20797/10 од 30. 8. 2011, Инг про, Прописи нет.

¹⁵² Пресуда Управног суда III-4 7167/10 од 10. 6. 2011, Инг про, Прописи нет.

¹⁵³ Пресуда Управног суда У. 13577/13 од 9. 10. 2014, Инг про, Прописи нет.

¹⁵⁴ Пресуда Управног суда У. 17279/13 од 10. 7. 2015, Инг про, Прописи нет.

¹⁵⁵ Пресуда Управног суда 21 У. 12936/10 од 18. 2. 2011, Инг про, Прописи нет.

¹⁵⁶ Пресуда Управног суда У. 3633/11 од 28. 2.2013, Инг про, Прописи нет.

¹⁵⁷ Пресуда Управног суда У. 13722/13 од 19. 9. 2014, Инг про, Прописи нет.

¹⁵⁸ Пресуда Управног суда У. 9648/18 од 12. 3. 2020, Инг про, Прописи нет.

посвећености обављању тих одговорних послова и задатака даје почетне позитивне резултате, што се може видети упоређивањем података из табела у прилогу рада.

4.3.7. Судска заштита

Незаобилазан сегмент у делу контроле дисциплинског поступка представља могућност да се његова законитност и правилност спровођења и примене материјалног права испитају у поступку пред Управним судом, који представља важан аспект у заштити права запослених.

После коначног појединачног акта донетог у дисциплинском поступку, а то су одлуке Дисциплинске комисије, као и одлуке Високог службеничког савета за државне (полицијске) службенике које је на положај поставила Влада (али не и одлуке дисциплинских старешина против којих није искоришћено право приговора), може се поднети тужба Управном суду за покретање управног спора, у року од 30 дана од дана достављања решења о дисциплинској одговорности странци у поступку. Управни спор ће бити посебно обрађен у каснијем делу овог рада, а овде се наводи само ради заокруживања материје о контроли одлука донетих у дисциплинском поступку. Управни спор може покренути странка, како лично, тако и преко пуномоћника.

Такође, у овом сегменту велики значај имају судске пресуде и правни ставови суда, заузети на заједничким седницама свих судија, у погледу корективног фактора у делу у којима дају своје примедбе на рад и поступање у дисциплинском поступку или дају потврду његове исправности и законитости. Судска пракса није формални извор права, али суштински има велики значај за примену права, због става да је „право оно што каже суд“.

„Против коначних појединачних аката надлежног руководиоца о изрицању дисциплинске мере може се водити управни спор.“¹⁵⁹

„Другостепени орган није овлашћен да одлучује по захтеву за накнаду трошкова поступка као и трошкова насталих у заступању у поступку по жалби од стране адвоката, ако жалбу уважава и предмет враћа првостепеном органу на поновни поступак. Ове трошкове, логично, треба да утврђује првостепени орган, који

¹⁵⁹ Пресуда Управног суда 8 У 24783/10 од 8. 12. 2011, аутор сентенце је саветник Управног суда Ксенија Ивановић, Правно информациони систем, „Службени гласник Р. Србије“.

има увид у износ трошкова. ¹⁶⁰

Као спорно питање у пракси поставило се ко је непосредни руководилац, односно да ли је то линијски непосредни руководилац, примера ради, шеф одсека, начелник одељења, командир полицијске испоставе или може бити и виши руководилац у тој линији рада (нпр., начелник полицијске станице, начелник управе и даље). Тако неретко долази до погрешног схватања одредби о непосредном руководиоцу, односно о кругу лица овлашћених за покретање поступка и оних руководилаца који имају право подношења иницијативе за покретање тог поступка. За разумевање израза „непосредни руководилац“ или раније „непосредни старешина“ потребно је познавати унутрашњу организацију МУП-а, као и важеће управно право и право унутрашњих послова. Наиме, полицијско законодавство уређује унутрашњу организацију МУП-а и делимично руковођење. Тако се под „непосредним руководиоцем“ подразумевају, примера ради, начелници ППУ, директор Дирекције полиције, начелници Сектора у МУП-у и сл. Допринос разјашњењу овог законског израза дао је и Управни суд. Управни суд је кроз своју пресуду дао образложење да је ценио наводе тужбе да су иницијативу за покретање дисциплинског поступка и закључак о покретању дисциплинског поступка донела ненадлежна лица. Суд је утврдио да је „иницијативу за покретање дисциплинског поступка поднео командант Одредба Жандармерије и непосредни руководилац уже организационе јединице Жандармерије, у којој је тужилац распоређен, у смислу одредбе члана 2, став 1 Уредбе о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова”.¹⁶¹

Дакле, из ове одлуке произлази да се појам непосредни руководилац не односи на првог руководиоца који је надређен запосленом, већ и на хијерархијски највишег руководиоца у односној организационој јединици.

Чини се неспорним да је битно истаћи и став који је у пракси заузео Управни суд у вези с применом члана 207 став 1., тачка 16 ЗОП-а, којим је као тешка повреда службене дужности прописан „незаконит, несавестан, немаран рад или пропуштање радње за коју је запослени овлашћен, а које су проузроковале или су могле да проузрокују штету или незаконитост у раду“.

¹⁶⁰ Правни став Управног суда утврђен на 77. седници свих судија одржаној 4. 4. 2017. Године.

¹⁶¹ Пресуда Управног суда - Одељење у Београду 24 У 458/22 од 6. 4. 2023. Године.

Вазано за предметну повреду службене дужности суд у образложењима пресуда указује да ова повреда службене дужности има четири алтернативне радње извршења, као и последице које су проузроковане или су могле бити проузроковане. Из тога произлази да диспозитивом решења којим се одлучује о дисциплинској одговорности мора да се види коју је конкретно од наведених повреда запослени учинио, дакле, да ли је у питању незаконит рад, или несавестан рад или немаран рад, или је реч о пропуштању радње запосленог коју је био дужан да изврши и, други услов је такође алтернативан, тј. да ли је конкретном радњом проузроковао или је могао проузроковати штету или незаконитост у раду.¹⁶²

Позитивистичким приступом у утврђивању садржине односних одредаба о лаким и тешким повредама службених дужности, као и по правној аналогiji, исти принцип би се односио и на остале алтернативно постаљене радње извршења повреда службене дужности прописане чланом 206, став 1, тачка 5 ЗОП-а, као и чланом 207, став 1, тач. 1, 3, 5, 6, 9, 11, 14, 21, 22, 26 ЗОП-а.

Наведена судска пракса је од изузетног значаја службеним лицима која покрећу, воде поступак и у њему одлучују, све у циљу законитог и правилног поступања, а како би се осигурала правна сигурност у поступцима и самим тим унапред олакшала одбрана лицима против којих се води поступак, у погледу прецизирања конкретних радњи извршења повреде службене дужности и њихово подвођење под одговарајућу правну норму у тачно опредељеном делу њене квалификације.

О застарелости је било речи у претходном тексту. Међутим, без обзира на јасну систематику и привидно неспорна законска решења о застарелости, у пракси ипак долази до повреда одредаба о застарелости и њиховог различитог поимања, односно интерпретирања, стога је значајно поменути став Суда о томе. Наиме, Управни суд је одлучио: „*Законом о државним службеницима прописани су рокови застарелости вођења*

¹⁶² Управни суд - Одељење у Нишу пресуде: П-9 У 5455/20 од 14. 4. 2022; П-3 У 7431/19 од 15. 10. 2020; П-6 У 14420/18 од 09.10.2020.; П-3 У 16774/18 од 1. 10. 2020.; П-2 У 6523/19 од 12. 9.2019.; П-2 У 10367/19 од 20. 11. 2019; П-2 У 624/19 од 20.11. 2019; П-6 У 22080/18 од 25. 3. 2021; П-3 У 10689/19 од 5. 1. 2021.; П-4 У 33737/21 од 28. 4. 2022.; П-1 У 4676/20 од 4. 5. 2023, Одељење у Крагујевцу пресуде: I-5У 19356/18 од 5. 5. 2020; I-5У 1742/21 од 29. 3. 2023; I-5У 6318/21 од 1. 3. 2023.; I-6У 4529/20 од 8. 2. 2023. године; I-2У 19742/19 од 7. 12. 2022.; I-3 У 7055/20 од 26. 7. 2023; I-3 У 7817/20 од 27. 9.2 023.; I-1 У 26023/20 од 13. 10. 2023, Одељење у Новом Саду пресуде: III-9У 16525/17 од 10. 9. 2020.; III-9У 15032/17 од 1. 10. 2020; III-9У 11578/17 од 22. 5. 2020; III-7У 16084/17 од 15. 5. 2020; III-8У 9556/17 од 12. 3. 2020. године.

дисциплинског поступка за учињене повреде радне дужности, преклузивног су карактера и наступају *ipso iure*, на се не могу продужавати ни скраћивати”.¹⁶³ Ово је такође недвосмислено јасно и из самог текста закона јер је реч о законским роковима, а не службеним које одређује службено лице које води поступак. Из оваквог става Управног суда произлази да су у управној пракси погрешно примењивани прописи.

Овој пресуди претходила је одлука Уставног суда Републике Србије у којој је констатовано да нема уставноправног утемељења правно становиште Управног суда према којем застарелост вођења дисциплинског поступка против службеника државне управе не тече за време вођења управног спора.¹⁶⁴

За питање застарелости важне су одлуке суда којима је јасно прецизирано да застарелост за вођење дисциплинског поступка почиње да тече даном покретања дисциплинског поступка, односно даном уручења Закључка о покретању дисциплинског поступка.¹⁶⁵

Од изузетног значаја за ток дисциплинског поступка је и рок чијим протеклом наступа застарелост, односно да ли се он рачуна даном уручења решења по жалби или даном доношења одлуке од стране другостепеног органа, у вези с чим је суд заузео став и у пресудама дао образложење да поступак покренут закључком о покретању дисциплинског поступка, који је уручен запосленом, а да је поступак окончан доношењем оспореног решења на седници већа, када је састављен записник о већању и гласању, који мора да се налази у списима предмета.¹⁶⁶

Одлука коју би требало посебно издвојити изузетно је специфична, будући да се њоме заузима став у вези с дилемом која се јавља о моменту покретања поступка када је запослени избегао да упише дан када је примио закључак о покретању дисциплинског поступка, а у вези с чим је суд одлучио да правно дејство закључка о покретању дисциплинског поступка наступа када је одржана прва усмена расправа, с обзиром на то да

¹⁶³ Пресуда Управног суда, Одељење у Нишу У. 6596/19 од 6. 2. 2020.

¹⁶⁴ Одлука Уставног суда Србије, Уж. 3314/11 од 22. 1.2 014. Године.

¹⁶⁵ Управни суд - Одељење у Београду, пресуде: 2 У 4619/17 од 15. 7. 2022, 9 У 13245/17 од 19. 9. 2019, 1 У 3734/18 од 3. 9. 2021; Одељење у Новом Саду, пресуде: III-10У 7039/17 од 29. 5. 2020, III-2У 10167/17 од 13. 5. 2020. Године.

¹⁶⁶ Управни суд - Одељење у Новом Саду, пресуде: III-3У 11299/17 од 29. 7. 2019, III-1У 11300/17 од 13, 9. 2019, III-10У 7039/17 од 29. 5. 2020. Године.

на доставници није уписан датум уручења закључка.¹⁶⁷ Датум је битан код рачунања рокова застарелости.

У пракси постоји велики број пресуда које служе као смерница у дисциплинским поступцима, а које се односе на оцену доказа, неодрживање на позиве, коришћење у доказном поступку медицинске документације, аудио и видео записа, разгледање списка предмета, одбијање извођења одређених доказа, одбијање алкотестирања на радном месту, коришћење у доказном поступку извода садржаја објављених на друштвеним мрежама, обрачуна трошкова поступка, али оне не могу бити предмет обраде овог рада јер би то изискивало превазилажење оквира израде докторске дисертације.

¹⁶⁷ Управни суд – Одељење у Новом Саду III-3 У.12716/20 од 2. 11. 2023.

IV. УПОРЕДНОПРАВНА АНАЛИЗА ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА И КОНТРОЛЕ РЕШЕЊА МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ДОНЕТИХ У ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ У ДРЖАВАМА РЕГИОНА

На основу упоредне анализе дисциплинских поступака појединих држава у окружењу види се да се дисциплински поступци у Министарствима унутрашњих послова значајно разликују између држава, али да по својој правној природи имају исте циљеве и принципе.

С обзиром на разлике које постоје у различитим фазама поступка, систематика приказа не може бити унифицирана због разлика у позитивноправним решењима јер се у појединим приказаним правним системима разликују поступци за полицијске службенике у односу на остале запослене, а прописи који се примењују на дисциплинске поступке разликују се од примене искључиво закона који се односи на полицију и полицијске службенике, до супсидијерне примене закона који се односи на државне службенике, па до примене посебног закона којим је искључиво регулисана дисциплинска одговорност полицијског особља. Разлика постоји и у надлежности суда који поступа по тужбама поднетим на коначна дисциплинска решења или због „ћутања управе“ пошто се посебним законима којима се уређује рад судова утврђује надлежност судова опште или посебне надлежности (Општински, Окружни суд, Управни суд).

Основне разлике у дисциплинским поступцима у полицији Србије, Црне Горе, Хрватске, БиХ, Републике Српске и Грчке уочавају се првенствено у нормативном уређењу, постојању претходног поступка, органима надлежним за поступање у првом и другом степену, поступцима и процедурама, дисциплинским казнама и мерама, правима запослених пре и током поступка, правној заштити, транспарентности и јавности поступка.

Свака држава је донела законе и друге прописе (подзаконске акте) којима регулише дисциплинске поступке. Ови закони разликују се у одређеним и битним одредбама, али сви садрже основне одредбе о поступцима, правима и обавезама запослених током поступка, праву на редовно правно средство унутар система и право на тужбу. Важно је напоменути

да једино Грчка има посебан закон који регулише материју дисциплинске одговорности полицијског особља, што је велика предност и напредак у уређењу овог поступка.

Поступци за покретање, вођење и одлучивање у дисциплинским поступцима се разликују, што укључује различите процедуре, од испитивања запосленог пре покретања поступка (претходни поступак), активности и учешће службе унутрашње контроле, саслушања запослених, подношења иницијатива за покретање поступка, доношења акта о покретању поступка, различитог поступка спрам повреде радних дужности, органа који спроводе поступак, органа који одлучују о жалби, па и самом у поступку судске заштите.

Разлика постоји и у санкцијама за дисциплинске повреде, прекршаје или преступе, у зависности од тога како су у којој земљи дефинисане, а крећу се од опомене, суспензије, смањења плате, немогућности напредовања, условног престанка радног односа, а најтежа мера је престанак радног односа.

Права запослених су углавном на истом нивоу заштите у погледу могућности заступања од стране адвоката, права на жалбу другостепеном органу, као и права на судску контролу донетих одлука у поступцима пред различитим судским инстанцама у зависности од прописа којим се уређује надлежност судова.

Ниво транспарентности (јавности) у дисциплинским поступцима може се разликовати јер неке земље могу имати виши степен јавности у овим поступцима, док друге могу имати строже стандарде за заштиту приватности запослених.

Поред постојања одређених сличности у дисциплинским поступцима, постоје значајне разлике које по својој природи произлазе из специфичности друштвеног и нормативног уређења, правних система и институционалних структура, што ћемо уочити након анализе наредног дела рада.

1. ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ

1.1. Структура дисциплинског поступка

Премда се разликују норме о делатности и организацији полиције од земље до земље, у организацији полиције и њеној делатности постоје огромне сличности. Полиција је свуда слично организована и свуда обавља послове безбедности грађана и њихове имовине, безбедности државе, одржавања јавног реда, спречавања и сузбијања криминала, као и управне унутрашње послове.¹⁶⁸ Дакле, делокруг, па и надлежности су сличне, само се услови у којима полиција делује брзо мењају. Због свега тога полицијским законодавством, по правилу, уређује се дисциплинска одговорност запослених у полицији.

Дисциплински поступак пред дисциплинским органом у МУП-у Хрватске може се водити само против полицијских службеника, док се у Републици Србији, као што је речено, по истим прописима води против полицијских службеника, државних службеника и намештеника, не рачунајући државне службенике на положају у МУП-у, који су у режиму службеничке дисциплинске одговорности.

Општа је дужност полицијског службеника да делатност заснива на важећим правним и етичким правилима, поштујући правне и професионалне принципе полицијске професије, у складу са Етичким кодексом полицијских службеника. Овакве формулације примереније стручним и научним радовима све више налазе места у законима новије генерације. Због тога се неретко критикује језик у новијим законима. Полицијски службеник је дужан да поштује основна људска права и слободе, достојанство и углед сваког грађанина и да се и ван службе понаша на начин који не штети њеном угледу.¹⁶⁹

Поступак за повреду службене дужности спроводи се у складу са одредбама Закона о полицији¹⁷⁰ (у даљем тексту ЗОПРХ у одговарајућем падежу) и Правилника о дисциплинској одговорности полицијских службеника,¹⁷¹ а у осталим питањима сходно се

¹⁶⁸ С. Милетић, С. Југовић, *Право унутрашњих послова*, Београд, 2019, стр. 132–139.

¹⁶⁹ Juras, D., Filipović, H., *Disciplinska odgovornost policijskih službenika – de lege lata i de lege ferenda*, Polic. sigur. (Zagreb), godina 31. (2022), broj 3, (str. 270–302), 2022, str. 270–272.

¹⁷⁰ Закон о полицији, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19 i 155/23.

¹⁷¹ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/07.

примењују одредбе Закона о опћем управном поступку¹⁷² (даље: ЗУП Хрватске). Сходна примена је аналогна примена, примена прилагођена предмету поступка. Полицијски службеник одговара дисциплински ако су повреде проузроковане с намером или због грубе непажње.¹⁷³ И по овоме се види да је дисциплинска одговорност, у ствари, особена одговорност блиска казненом праву и управном праву.

Кривична (казнена) одговорност, или одговорност за прекршаје не утиче на одговорност за дисциплинске деликте. Уколико полицијски службеник буде ослобођен од тих одговорности, то не представља основ за искључивање дисциплинске одговорности ако учињена или пропуштена радња представља неку од прописаних повреда службене дужности утврђену у дисциплинском поступку.¹⁷⁴

Повреде службене дужности полицијских службеника у Хрватској могу бити, попут уобичајене класификације у већини правних система, лакше и теже. Међутим, теже повреде службене дужности прописују се само законом, а лакше повреде законом и подзаконским прописом.¹⁷⁵ Овакав приступ нормативне прерасподеле има практичних предности јер се подзаконски акти једноставније доносе и мењају од закона. Уколико се у пракси појави потреба за уређивањем лакших повреда, то је једноставно операционализовати.

Према одредби члана 95 ЗОПРХ лакше повреде службене дужности су: 1) кашњења, или ранији одласци с посла, 2) напуштање пословних просторија у радно време без одобрења надређеног службеника или из разлога који нису неопходни, 3) неправилно или неуредно поступање са средствима за рад и службеним актима, 4) неуљудан однос према странкама и сарадницима за време рада, 5) неоправдан изостанак с рада један дан, 6) неуредан изглед или непрописно ношење полицијске униформе и 7) друге лакше повреде службене дужности прописане подзаконским актом.¹⁷⁶ Дакле, круг повреда није затворен законом, већ су лакше повреде и оне утврђене подзаконским прописом.

¹⁷² Zakon o općem upravnom postupku, NN 79/09 i 110/21

¹⁷³ Juras D., Nikač Ž., *Disciplinske mere za policijske službenike u Hrvatskoj i Srbiji*, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2019, str. 188.

¹⁷⁴ Juras, D., Filipović, H., „Disciplinska odgovornost policijskih službenika – *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Polic. sigur.* (Zagreb), godina 31. (2022), broj 3, (str. 270–302), 202., str. 271–272.

¹⁷⁵ Zakon o policiji. NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19 i 155/23, članak 94.

¹⁷⁶ *Ibid.*, članak 95.

Према истом закону, у теже повреде службене дужности убрајају се: 1) игнорисање, несавесно, неблаговремено или нехајно обављање службених дужности, 2) незаконито поступање или пропуштање примене мера и радњи на које је службеник овлашћен у циљу спречавања незаконитог понашања, 3) злоупотреба положаја у служби или изван службе или прекорачење овлашћења у вршењу службених дужности, 4) одбијање извршења задатка, осим у оправданим случајевима, 5) одавање података из члана 35 овога закона неовлашћеним особама, 6) обављање државне или професионалне делатности супротно одредбама члана 37 овога закона, 7) недолично понашање у служби или изван службе које тешко штети угледу полиције, 8) неоправдан недолазак на посао два до четири дана узастопно, 9) неовлашћено или ненаенско коришћење средстава Министарства, 10) одбијање или избегавање обавеза везаних уз професионалну обуку и усавршавање или подвргавање провере психичких и телесних здравствених способности, те посебних телесних моторичких способности утврђених посебним правилницима и 11) насиље у породици.¹⁷⁷

У поређењу с тешким повредама у Републици Србији приметно је да је значајно мање тежих повреда предвиђено у Хрватској: 11 према 28 у Србији.

1.2. Првостепени и другостепени поступак

Покретање, вођење и одлучивање о дисциплинској одговорности разликују се према врсти учињених повреда, тј. да ли је реч о лакој или тешкој повреди службене обавезе.

За првонаведене повреде службене дужности поступак води и одлуку доноси министар или надлежни руководилац, док за оне квалификоване као тешке, поступак води и одлуку доноси установљени суд за теже дисциплинске деликте – дисциплински суд.

Чланови дисциплинских судова своју дужност обављају професионално.¹⁷⁸ Ово је веома битно истаћи јер се самим тим стиче утисак о озбиљном приступу дисциплинским поступцима и посвећености овом питању.

¹⁷⁷ *Ibid.*, članak 96.

¹⁷⁸ Juras, D., „Disciplinska odgovornost policijskih službenika Republike Hrvatske s osvrtom na praksu Evropskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* (Zagreb), vol. 24, broj 2/2017, str. 335–354, str. 339.

Дисциплински поступак је хитан и јаван. Јавност се може изузетно искључити ако је то неопходно због чувања тајних података или из других оправданих разлога. Полицијски службеник против којег се води поступак може да активно учествује у том поступку, расправља о доказима, предлаже доказе и изјашњава се о предложеним и изведеним доказима, што су идентична решења као у правном поретку Србије.¹⁷⁹

Полицијски службеник против којег се води поступак, као и у осталим деликтним поступцима, има право на браниоца који има функцију адвоката у том поступку. Право увида и копирања писмена имају странке у поступку, као и правно заинтересована лица ако свој захтев учине вероватним, под надзором лица које води дисциплински поступак, или начелника одељења. Ако спис предмета садржи документацију која садржи поверљиве податке, надлежно лице ће дати увид у спис и упозорити лице које врши увид да је дужно да чињенице и податке садржане у спису чува у тајности.¹⁸⁰

За полицијске службенике и приправнике (лице примљено у полицију без радног искуства у полицијским пословима, које се оспособљава за самостално обављање полицијских послова) и за лица на пробном раду у трајању од 6 месеци, дакле, за полицијске службенике у радном односу, МУП је, у складу са ЗОПРХ-ом, установио првостепени и другостепени дисциплински суд ради вођења поступка због повреде службене дужности.¹⁸¹ Дакле, премда дисциплински органи носе назив „суд“, реч је о телима која су организационо у систему државне управе, тј. полиције, а не у организационом систему судова. Они према томе припадају управној, а не судској власти, само што се због садржине њихове активности означавају као судови јер садржински дисциплински органи то и раде. Тачније, реч је о Служби дисциплинског судовања.

У поступку за повреду службене дужности, идентично као у Србији, одлука се доноси у форми решења, а о процесним стварима које се односе на поступак закључком ако ЗУП-ом Хрватске није другачије регулисано.¹⁸²

¹⁷⁹ Juras, D., Filipović, H., „Disciplinska odgovornost policijskih službenika – *de lege lata i de lege ferenda*“, *Polic. sigur.* (Zagreb), godina 31. (2022), broj 3, (str. 270–302), 2022, str. 273.

¹⁸⁰ Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19; 155/23, čl. 97, 101–103.

¹⁸¹ *Ibid.*, članak 98, stav 1.

¹⁸² *Ibid.*, članak 108, stav 1.

Приликом утврђивања врсте казне узима се у обзир тежина повреда и насталих последица, услед тих повреда од стране полицијских службеника, битне чињенице и олакшавајуће или отежавајуће околности за полицијске службенике.¹⁸³

Казне изречене у поступку за повреду службене дужности спроводи руководилац органа или надлежни руководилац.¹⁸⁴

На рачунање рока застарелости за вођење поступка утичу прекиди са сваком процесном радњом надлежног органа, у циљу одлучивања о дисциплинској одговорности или законитости и уставности управног акта, а после сваког прекида застарелост почиње да тече испочетка. Независно од тога, апсолутна застарелост вођења поступка наступа након двоструко дужег рока застарелости вођења дисциплинског поступка прописаног законом.¹⁸⁵

Уредбом о унутарњем устројству Министарства унутарњих послова одређује се подручје деловања већа првостепеног суда.¹⁸⁶

У Републици Хрватској формирана је Служба дисциплинског судовања надлежна за спровођење првостепеног и другостепеног дисциплинског поступка и остале послове утврђене наведеном уредбом. За обављање послова Службе формирана су одјели првоступањског дисциплинског судовања у Загребу, Сплиту, Ријечи и Осијеку, као и Одјел другоступањског дисциплинског судовања.

Као што се може закључити, у МУП-у Републике Хрватске успостављено је посебно одељење – Одјељење првостепеног дисциплинског суђења, са надлежношћу вођења дисциплинског поступка због тежих повреда службене дужности, а који се покрећу и воде искључиво против полицијских службеника МУП-а Републике Хрватске.¹⁸⁷

¹⁸³ Juras, D., Filipović H., „Disciplinska odgovornost policijskih službenika – *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Polic. sigur.* (Zagreb), godina 31. (2022), broj 3, (str. 270–302), 2022, str. 282.

¹⁸⁴ Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19; 155/23, članak 111, stav 2.

¹⁸⁵ *Ibid.*, članak 109, stav 3.

¹⁸⁶ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 97/2020.

¹⁸⁷ Milivojević Kruljac, L., „Disciplinski postupak u MUPRH te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 13, broj 1/2006, str. 127–170, 2006, str. 127.

1.2.1. Првостепени суд

У Првостепеном дисциплинском суду, по завршетку усмене расправе, ради одлучивања, чланови Већа се повлаче на већање и гласање у циљу доношења одлуке о одговорности. Председник већа, након тога, јавно објављује одлуку суда и поучава странке о праву на жалбу. Веће Дисциплинског суда одлуку доноси већином гласова свих чланова. О томе саставља записник, чији су обавезни делови ток гласања и, разуме се, одлука.

Дисциплински суд може одлучити: 1) да пријављени полицијски службеник није одговоран за тежу повреду службене дужности, 2) да је пријављени полицијски службеник одговоран за тежу повреду у целини или делимично, и да му с тим у вези изрекне казну.¹⁸⁸

1.2.2. Другостепени суд

Другостепени дисциплински суд може именовати други месно надлежни првостепени дисциплински суд за вођење поступка, када је очевидно да ће се на тај начин радње поступка ефикасније спровести, или због других битних разлога. Против решења по захтеву за пренос месне надлежности није дозвољена жалба.¹⁸⁹

Кад заприми списе по жалби, председник другостепеног дисциплинског суда именује председника Већа, а по потреби и судију известиоца. После већања и гласања другостепени дисциплински суд доноси одлуку већином гласова свих чланова. За закониту одлуку потребна је квалификована већина. О томе се саставља записник у којем се евидентирају гласање и одлучивање.¹⁹⁰

Другостепени Дисциплински суд као жалбени суд установљен је за подручје читаве Хрватске, а седиште се налази у Загребу у седишту Министарства унутрашњих послова.¹⁹¹

¹⁸⁸ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, čl. 15–17, NN 141/07.

¹⁸⁹ Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19; 155/23, članak 98, stav 3.

¹⁹⁰ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/07, čl. 19–20.

¹⁹¹ Milivojević Kruljac, L., „Disciplinski postupak u MUPRH te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja“, *Hrvatski ljetopis za kazнено право i praksu* (Zagreb), vol. 13, broj 1/2006, str. 127–170.

1.3. Покретање, вођење и одлучивање о лакшим повредама службене дужности

Поступак за лакше повреде службене дужности води и решење доноси министар унутрашњих послова или надлежни руководиоцац.¹⁹²

Поступак за лакшу повреду службене дужности закључком покреће руководиоцац органа или надлежни руководиоцац *ex officio* или на писмени предлог претпостављеног.¹⁹³

За застарелост покретања поступка због лакших повреда предвиђен је субјективни и објективни рок. Први износи три месеца од сазнања за (лакшу) повреду, а други шест месеци од учињене лакше повреде. Рок за доношење извршног решења је шест месеци од дана покретања поступка, дакле у том року је потребно решити дисциплинску ствар. После тог рока, уколико се поступак не оконча решењем, наступа застарелост *ex officio*, а то за последицу има обустављање поступка.¹⁹⁴

Руководилац органа или одговорни руководиоцац мора да омогући полицијском службенику да изнесе своје ставове о повреди службене дужности пре него што поднесе захтев за покретање тог поступка.¹⁹⁵

Због лакших повреда службене дужности изричу се: 1) писмена опомена или 2) новчана казна до 10% последње исплаћене зараде за цео месец проведен на раду.¹⁹⁶

Против решења руководиоца органа у поступку за лакшу повреду службених обавеза може се изјавити као редовно правно средство жалба надлежном првостепеном дисциплинском суду у општем законском року (15 дана) од дана пријема решења.¹⁹⁷

Такође, поред застарелости за покретање, вођење и апсолутне застарелости дисциплинског поступка, предвиђен је и рок застарелости за извршење санкције, који износи годину дана за лакшу, односно две године за тежу повреду службених дужности.

¹⁹² Закон о полицији, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19; 155/23, чланак 97, став 1.

¹⁹³ *Ibid.*, чланак 104, став 1.

¹⁹⁴ *Ibid.*, чланак 109, став 1.

¹⁹⁵ *Ibid.*, чланак 109, став 3.

¹⁹⁶ Juras D., Nikač Ž.: *Disciplinske mere za policijske službenike u Hrvatskoj i Srbiji*, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2019, str. 190

¹⁹⁷ Закон о полицији, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19; 155/23, чл. 108. став 2.

1.4. Покретање, вођење и одлучивање о тежим повредама радних обавеза

Поступак због тежих повреда радних обавеза води и одлуку доноси за те намене установљен дисциплински суд.¹⁹⁸

Поступак покреће руководиоца органа, односно надлежни руководиоца, а сматра се да је покренут подношењем захтева надлежном дисциплинском суду.¹⁹⁹

За застарелост покретања дисциплинског поступка због тежих повреда вршења службе релевантни су субјективни и објективни рок. Наиме, застарелост наступа протеком годину дана од сазнања за повреду и учиниоца (субјективни рок), а најдоцније протеком две године од учињене повреде (објективни рок). Рок за доношење извршног решења износи две године од покретања поступка. Али, ако тежа повреда службених дужности садржи коруптивне елементе, застарелост вођења поступка износи четири године.²⁰⁰

Захтев за покретање дисциплинског поступка подноси руководиоца или надлежни орган дисциплинском суду и о томе обавештава полицијског службеника.²⁰¹ Притом, из разлога економичности поступка, захтевом може бити обухваћено више лица због повезаности догађајем, или пак захтев може садржати и више тешких повреда једног полицијског службеника.

У поступку за тежу повреду службене дужности одржава се усмена расправа, а полицијском службенику против којег се води поступак даје се могућност да учествује у тој расправи и износи своју одбрану, што је једно оед елементарних процесних начела.

Уколико се ваљано позвани полицијски службеник неоправдано не појави одређеног дана у назначено време и место одређено у позиву, рочиште ће се одржати и без његовог присуства.²⁰²

ЗОПРХ-ом предвиђене санкције због тежих повреда су: 1) новчана казна до 20% последње исплаћене зараде, у трајању до шест месеци, 2) обустављање стицања вишег звања од две до четири године, 3) обустављање у напредовању у служби у периоду од две

¹⁹⁸ *Ibid.*, чланак 97, став 2.

¹⁹⁹ *Ibid.*, чланак 104, став 2.

²⁰⁰ *Ibid.*, чланак 109, став 2.

²⁰¹ Правилник о дисциплинској одговорности полицијских службеника, NN 141/07, чл. 9.

²⁰² Juras, D., Filipović H., „Disciplinska odgovornost policijskih službenika – *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Polic. sigur.* (Zagreb), godina 31 (2022), broj 3, (str. 270–302), 2022, str. 343.

до четири године (променом радног места распоређивањем на више радно место), 4) премештај на друго радно место исте или ниже сложености послова на истом нивоу образовања, 5) условна осуда престанка државне службе, 6) престанак радног односа у државној служби.²⁰³

Казном престанка радног (службеничког) односа у државној служби казниће се полицијски службеник због теже повреде службене дужности која собом носи коруптивне елементе. На овај начин је законодавац дао примаран значај борби против корупције. С друге стране, мера престанка службеничког односа због осталих тежих повреда, по примени правила *argumentum a contrario* не изриче се или се строго рестриктивно изриче због осталих тежих повреда службених дужности. Условна осуда престанка државне службе изриче се као казна престанка државне службе с роком провере од три месеца до годину дана. Условна осуда неће се извршити под условом да полицијски службеник не изврши тежу повреду службене дужности у том року. Казна премештаја на друго радно место у истом степену стручне спреме (законом се еуфемистички избегава рећи да су то радна места за које је утврђена нижа плата јер су мање сложена и рангирана на платној скали) може се изрећи само ако постоји слободно радно место у МУП-у. Укупан новчани износ у једном месецу за лакшу и тежу повреду службене дужности не може износити више од 30% последње исплаћене зараде за месец проведени на раду. Ако се у истом поступку установи да је полицајац учинио више повреда службене дужности, дисциплински суд ће одредити казну за сваку појединачну повреду и изрећи једну казну.²⁰⁴

Против решења првостепеног дисциплинског суда у поступку због тежих повреда службених обавеза може се користити редовно правно средство (жалба) изјављивањем другостепеном дисциплинском суду, у општем законском року од 15 дана.²⁰⁵ Казна се брише под условом да службено лице од извршења казне није учинило нову повреду у периоду од четири године.

²⁰³ Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19; 155/23, član 110, stav 2.

²⁰⁴ *Ibid.*, čl. 110, st. 3–7.

²⁰⁵ *Ibid.*, članak 111, stav 5.

1.5. Судска заштита

Премда орган који одлучује о дисциплинској одговорности полицијских службеника у Хрватској носи назив „дисциплински суд“, он је део полицијског, а не правосудног система Хрватске. Предност таквог организационог решења јесте боље познавање стања ствари, особености полицијске професије и сл., а недостатак је, начелно узев, мањак објективности. Због тога је судска контрола управе (и полиције) најбитнија врста спољашње контроле у држави која пледира да понесе титулу владавине права.

Против решења Дисциплинског суда донетог у другом степену може се покренути тзв. управносудски поступак код Управног суда.

Да би се могао покренути управносудски поступак (управни спор) пред Управним судом, потребно је да легитимисано лице, а то је запослени против којег се водио поступак, или његов пуномоћник или заступник, поднесе благовремено (у року од 30 дана) тужбу. Она се може поднети у року од 30 дана од дана достављања решења. Против закључка којим се уређује дисциплински поступак, односно одлучује о процесним питањима, не може се покренути управни спор.²⁰⁶

Подношењем тужбе не спречава се извршење извршног решења о дисциплинској одговорности, али суд може одлучити да тужба има одложено дејство. Дакле, коначност решења у дисциплинском поступку је правило, а изузетак је правноснажност решења ради његовог извршења.

Поступак пред Управним суда води се као спор пуне јурисдикције. Законом о управним споровима уведен је двостепени модел суђења, односно право жалбе Вишем управном суду.²⁰⁷ Ова решења се разликују од решења о управном спору у Србији..

У спору пуне надлежности суд сам решава спорно питање, односно расправља материјалноправни однос и утврђује све чињенице потребне за одлучивање и на основу таквих утврђених чињеница решава о спору тако што се признају одређена права појединцу

²⁰⁶ Milivojević Kruljac, L., „Disciplinski postupak u MUPRH te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 13, broj 1/2006, str. 138.

²⁰⁷ Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10.

или се укидају и умањују одређене обавезе. Из тих разлога овакав спор има назив спор пуне надлежности или пуне јурисдикције.²⁰⁸

У Закону о судовима²⁰⁹ као специјализовани судови прописани су Управни судови (у множини) и Виши управни суд, као Управни суд у другом степену.

Против пресуде Управног суда странка може поднети уставну жалбу Уставном суду Хрватске у року од 30 дана уколико је мишљења да су јој повређена људска права зајемчена Уставом појединачним актом органа јавне власти.

Будући да је Република Хрватска, као и остале чланице Савета Европе, ратификовала Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода²¹⁰ (даље: ЕКЉП), може се покренути спор пред Европским судом за људска права²¹¹ (даље: ЕСЉП) пошто се претходно исцрпу сва наведена расположива правна средства.

Постојећа позитивна судска пракса и законодавство Републике Хрватске, чији је саставни део и ЕКЉП, у односу на законодавство и праксу пре ратификације, пружају боља средства и гаранције судске заштите права државних службеника у дисциплинском поступку.²¹² То је одраз хармонизације, односно имплементације европских стандарда у материји судске контроле.

1.6. Упоредни приказ поднетих и решених тужби због вођених дисциплинских поступака у Републици Србији и Републици Хрватској

Полазећи од сличности два правна система, у компаративној анализи која следи учињен је осврт на сличности и разлике у судској заштити пред Управним судовима у

²⁰⁸ Horvat, B., Sudac i predsjednik Upravnog suda u Osijeku: „Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52, 1/2015, str. 221–242., 2014, str. 226.

²⁰⁹ Zakon o sudovima, NN 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10 (привремени текст), 27/11, 130/11.

²¹⁰ Енг: *European Convention on Human Rights*, фр. *la Convention europeenne des Droits de l'Homme*, формално Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, представља правни акт Савета Европе (1949) о заштити слобода и права, донет у Риму у Италији, 4. новембра 1950. године.

²¹¹ Европски суд за људска права – ЕCHR (енгл. *European Court of Human Rights*, фр. *Cour europeenne des Droits de l'Homme*) је судска институција Савета Европе, основана 1959. године, за заштиту права и слобода гарантованих Европском конвенцијом о људским правима (1950).

²¹² Juras, D., „Sudska zaštita prava državnih službenika u disciplinском поступку“, *HKJU-CCPA*, god. 13. (2013), br. 2, str. 541–568, Zagreb, 2013, str. 561.

Републици Хрватској и Управним судом у Републици Србији који се односе на контролу законитости појединачних аката донетих у дисциплинским поступцима.

Наиме, циљ ове анализе је приказ упоредног стања судске контроле решења другостепених дисциплинских органа од стране управних судова две земље у контексту односа решених – усвојених (уважених) и одбијених тужбених захтева. Дакле, анализа нема улогу поређења повреда службене дужности у две земље јер такав приказ није у потпуности могућ и не би дао потребне резултате, како због доступности података, тако и због тога што се у Републици Хрватској дисциплински поступци за лаке повреде службене дужности не покрећу, не воде и не одлучује се у њима, као што је то прописано за поступке за лаке повреде службене дужности у МУП-у Републике Србије. У прописима о дисциплинском поступку у МУП-у Републике Србије за лаке и тешке повреде службене дужности поступак је идентичан у погледу покретања, вођења и одлучивања за све категорије запослених (полицијски службеници, државни службеници и немештеници), осим за службенике на положају које поставља Влада.

Подаци за поступке судске контроле за период 2017–2021. године, који се односи на поднете и решене управне спорове за овај период сагледаће се искључито у сврху оквирног прегледа стања усвојених (уважених) и одбијених тужбених захтева у Републици Србији и Републици Хрватској и извођења потребних закључака.

Према јавно доступним подацима које су објавили аутори Дамир Јурас и Хрвоје Филиповић јула 2022. године²¹³ у Табели 1 наведени су комплетни показатељи везани за теже повреде службене дужности у периоду 2017–2021. године, с тежиштем на однос између одбијених и усвојених тужбених захтева у односу за укупан број решених предмета.

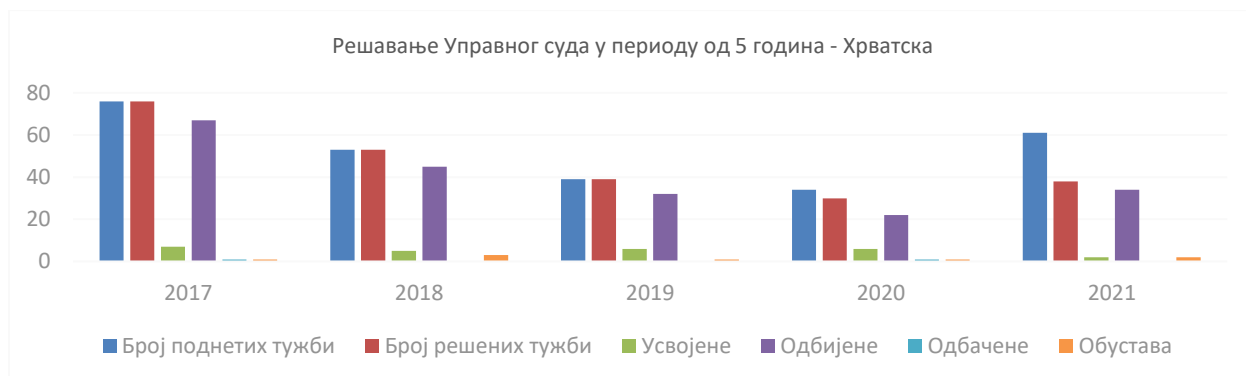
²¹³ Damir Juras, Hrvoje Filipović, „Disciplinska odgovornost policijskih službenika..“, *Polic. Sigur*, broj 3 (2022), str. 270–302, Zagreb, 2022.

Табела 1. Поднете и решене тужбе у Републици Хрватској за назначени период

Година	Број поднетих тужби	Број решених тужби	Усвојене	Одбијене	Одбачене	Обустава
2017.	76	76	7	67	1	1
2018.	53	53	5	45	0	3
2019.	39	39	6	32	0	1
2020.	34	30	6	22	1	1
2021.	61	38	2	34	0	2
Укупно	263	236	26	200	2	8

Може се видети да је одбијено 200, а усвојено 26 тужби. Дакле, у наведеном периоду много је више одбијених тужбених захтева, него усвојених тужбених захтева. Из тога произлази да су дисциплински органи у већини случајева правилно утврђивали чињенично стање и правилно примењивали материјалне и процесне прописе (у 200 случајева).

Графикон 1. Преглед поднетих решених, усвојених, одбијених, одбачених и обустављених тужбених захтева у Републици Хрватској



У Табели 2 и Графикону 2 који се односе на Републику Србију приказани су статистички подаци за исти временски период 2017–2021. који се односе на дисциплинске предмете за тешке и лаке повреде службене дужности, у циљу стварања опште слике о односу одбијених и усвојених (уважених) тужбених захтева у односу за број решених предмета.

Табела 2. Поднете и решене тужбе у Републици Србији за назначени период

Година	Број поднетих тужби	Број решених тужби	Усвојене (уважене)	Одбијене	Одбачене	Обустава
2017.	176	95	54	32	8	1
2018.	210	123	44	60	10	7
2019.	139	154	84	61	5	1
2020.	123	153	102	43	2	5
2021.	148	124	78	35	5	4
Укупно	796	649	362	231	30	18

Из предочених табеларних података може се видети да је одбијена 231 тужба, а усвојене (уважене) 362 тужбе, Дакле, у овом периоду било је више уважених тужбених захтева него оних одбијајућих. Тај податак говори да је потребно материји дисциплинске одговорности у МУП-у прићи озбиљније, у смислу бољих организационих, кадровских и других решења.

Графикон 2. Преглед поднетих решених, усвојених (уважених), одбијених, одбачених и обустављених тужбених захтева у Републици Србији



Упоређујући резултате управних спорова у Републици Хрватској и Републици Србији може се уочити на који начин се одређени сегменти делокруга у дисциплинском поступку и у систему правне заштите могу побољшати.

Наиме, у Републици Хрватској председник и чланови већа првостепеног и другостепеног дисциплинског суда су запослени у Министарству, који ту дужност

обављају професионално, а њихова радна места утврђују се Правилником о унутарњем реду министра, како је то уређено чланом 99 ЗОПРХ-а.²¹⁴

У овом делу препозната је потреба за професионализацијом и у Републици Србији, где су од маја 2023. доношењем новог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МУП-у предвиђења радна места за покретање и вођење првостепених и другостепених дисциплинских поступака, и тако створени услови за распоређивање запослених који тај посао обављају професионално, образовањем тих радних места.

Дакле, у обе земље постоји професионалан приступ у дисциплинском поступку, који споводе и воде за то остречена лица као своје редовне послове и задатке, што представља добар приступ који даје значајније боље резултате.

Судска заштита и поступак пред судом, као и само његово трајање, зависе од начина уређења судова и могућности да се упражњена радна места судија попуне или се повећа број судија, с обзиром на „затрпаност“ предметима Управног суда.

Што се тиче уређења Управног суда, у Републици Хрватској постоји двостепеност управног спора пуне јурисдикције. Наиме, у овом спору се држи усмена расправа, на којој се могу изнети докази и бранити ставови, па сами тим суд може стећи потпунији утисак о сваком предмету и о странкама јер у спору и орган има статус странке. И то двоструко, у два степена. Могуће је да је ово разлог већег броја одбијених тужби у Републици Хрватској у односу на идентичне поступке у Републици Србији.

Из Табеле 3 уочљива је несразмера између броја поднетих тужби у Србији – 796 и Хрватској – 263, као и несразмера између броја решених тужби, у Србији – 649 и у Хрватској – 236.

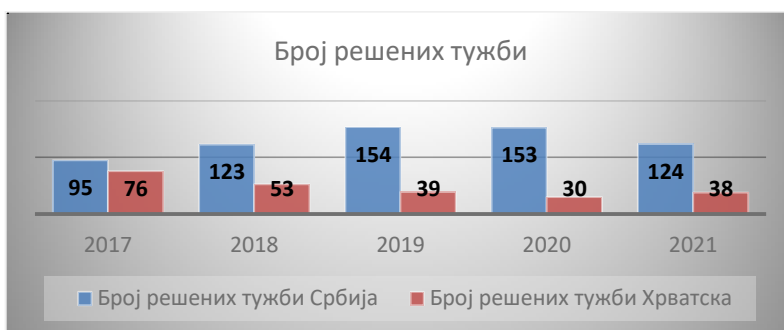
²¹⁴ Zakon o policiji, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19; 155/23.

Табела 3. Преглед података везан за судску заштиту у Хрватској и Србији

Година	Број поднетих тужби		Број решених тужби		Усвојене		Одбијене		Одбачене		Обустава	
	Србија	Хрватска	Србија	Хрватска	Србија	Хрватска	Србија	Хрватска	Србија	Хрватска	Србија	Хрватска
2017.	176	76	95	76	54	7	32	67	8	1	1	1
2018.	210	53	123	53	44	5	60	45	10	0	7	3
2019.	139	39	154	39	84	6	61	32	5	0	1	1
2020.	123	34	153	30	102	6	43	22	2	1	5	1
2021.	148	61	124	38	78	2	35	34	5	0	4	2
2017-2021.	796	263	649	236	362	26	231	200	30	2	18	8

Од решених тужби, у Србији је много већи број усвојених (уважених) тужбених захтева (362) спрам Хрватске (26). Од укупног броја решених тужби у Хрватској је много већи број одбијених тужбених захтева него у Србији, а мањи број одбачених и обустављених предмета.

Графикон 3. Преглед броја решених тужби у Србији и Хрватској



У Графиконима 4 и 5 упоредно су приказани статистички подаци о броју усвојених (уважених) и одбијених тужбених захтева у Србији и Хрватској.

Графикони 4 и 5. Упоредно статистички подаци о броју усвојених (уважених) и одбијених тужбених захтева у Републици Србији и Републици Хрватској



Прегледни резултати у овом раду говоре да је основни услов за побољшања стања у овој управноправној области нормативно уређење дисциплинског и у целини управног поступка, са што мање правних празнина и остављања могућности за различита тучења како органа који спроводе дисциплински поступак, тако и поступајућих Управних судова. Таквим приступом знатно ће се унаредити рад и доћи до квалитетнијих резултата и боље правне заштите странака које учествују у поступку, односно против којих се воде дисциплински поступци.

Потпуно нормативно уређење дисциплинског поступка представља најбољу брану за импровизације и тражење „паралеле“ с другим пеналним поступцима, те самим тим пружа сигурност у раду дисциплинских органа, као и самим странкама које учествују у поступку.

Такође, уређење начина и поступка рада Управног суда у складу са савременим стандардима (спор пуне јурисдикције, двостепеност управног спора, обавезна усмена расправа и др.) битна су и крупна питања која треба уредити и реформисати у складу с могућностима и анализама стручне јавности и надлежних министарстава (државне управе и правде).

2. ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ ЦРНЕ ГОРЕ

2.1. Структура дисциплинског поступка

Према важећим правним актима и теоријским гледиштима, полицијски службеници у Републици Црној Гори су државни службеници који у МУП-у обављају законом утврђене полицијске послове и снабдевени су полицијским овлашћењима.²¹⁵

Дисциплински поступак у МУП-у Црне Горе регулисан је Законом о унутрашњим пословима,²¹⁶ (у даљем тексту ЗОУПЦГ у одговарајућем падежу), као и подзаконским

²¹⁵ Juras, D., „Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Republici Crnoj Gori“, *Kriminalistička teorija i praksa*, Split, Vol. 2. No. 1/2015., 2015, str. 23–38, str. 24.

²¹⁶ („Službeni list Crne Gore“, br. 70/2021, 123/2021 i 3/2023).

актом којим министар унутрашњих послова ближе уређује дисциплинску одговорност – Правилником о утврђивању дисциплинске одговорности полицијских службеника.²¹⁷

Полицијски службеник уобичајено одговара за лаке и тешке повреде службене дужности, а нормативни оквир чине законска решења о „државним службеницима и намјештеницима“, као и одредбе из Закона о унутрашњим пословима.²¹⁸

Дакле, у Црној Гори основни закон представља Закон о државним службеницима и намјештеницима²¹⁹ (даље ЗОДСНЦГ у одговарајућем падежу), а поред њега супсидијерно се примењује ЗОУПЦГ иако представља посебни закон који се односи на полицијске службенике.

ЗОДСНЦГ-ом прописане су лаке повреде службене дужности,²²⁰ а комплементарно овим законским одредбама, осим тих лаких повреда службене дужности прописаних за све државне службенике и намештенике, полицијски службеник може одговорати и за осам лаких повреда службене дужности, које су прописане одредбама ЗОУПЦГ-ом, а то су, парафразирано: некоректан и нељудски однос према грађанима или сарадницима на послу; неношење или неправилно ношење службене униформе, оружја и опреме; неуредан лични изглед и непоштовање правила понашања утврђених чланом 29, став 3; 4) недостављање Министарству информација и обавештења према закону; 5) губитак или оштећење оружја, или друге опреме; ненаменско коришћење и поступање са повереним средствима за рад; неподвргавање редовном, односно ванредном здравственом прегледу и одбијање или избегавање обавеза везаних за професионалну обуку и усавршавање.²²¹

²¹⁷ („Sl. list Crne Gore“, br. 31/2013).

²¹⁸ „Članom 7 Zakona o unutrašnjim poslovima („Službeni list Crne Gore“, br. 70/2021, 123/2021 i 3/2023) propisano je da se na prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih u Ministarstvu i Policiji koja nisu uređena ovim zakonom, propisima o državnim službenicima i namještenicima, odnosno drugim zakonom, primjenjuju opšti propisi o radu.“

²¹⁹ („Službeni list Crne Gore“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)

²²⁰ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, čl. 94 („Službeni list Crne Gore“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021), kao lakše povrede radne discipline propisane su: „1) nepoštovanje radnog vremena; 2) neuredno čuvanje službenih spisa ili podataka; 3) neopravdano izostajanje sa posla do tri radna dana u toku kalendarske godine; 4) nenošenje službenog odijela, odnosno oznake sa ličnim imenom; 5) neobavješćavanje neposrednog rukovodioca o propustima u vezi sa zaštitom na radu; 6) neobavješćavanje neposrednog rukovodioca o spriječenosti dolaska na rad u roku od 24 časa, bez opravdanih razloga; 7) neopravdano odsustvo sa stručnog osposobljavanja i usavršavanja na koje je državni službenik, odnosno namještenik upućen; 8) povreda pravila i standarda utvrđenih Etičkim kodeksom državnih službenika i namještenika; 9) druge povrede utvrđene zakonom kao lakše povrede službene dužnosti.“

²²¹ Zakon o unutrašnjim poslovima („Službeni list Crne Gore“, br. 70/2021, 123/2021 i 3/2023), čl. 172.

ЗОДСНЦГ предвиђа методом еnumerације 18 тежих повреда службене дужности.²²²

Такође, поред одговорности за теже повреде службене дужности за које одговарају сви државни службеници и намештеници, полицијски службеници одговарају и за следеће теже повреде службене дужности прописане ЗОУПЦГ-ом: „1) ненамјенско коришћење и поступање са повјереним средствима за рад, ако је причињена материјална штета; 2) изношење неистинитих података о Министарству или Полицији; 3) предузимање или непредузимање радње којом се онемогућава или отежава обављање полицијских послова и извршавање службених задатака; 4) непредузимање мјера за заштиту безбједности лица, имовине и повјерених ствари, због чега су наступиле теже посљедице; 5) невршење полицијских послова, односно непредузимање радњи за пружање помоћи лицу које се налази у опасности, непредузимање мјера и радњи за спрјечавање кривичних дјела и радњи које могу да наруше јавни ред и мир или угрозе безбједност лица и имовине и ван радног времена, ако је полицијски службеник био у могућности то да учини; 6) губљење или оштећење оружја, опреме или средстава којима је полицијски службеник задужен или их користи у обављању службених задатака, због чега су наступиле теже посљедице; 7) одбијање, одлагање или неизвршавање службеног наређења издатог у вршењу или поводом вршења полицијских послова или омаловажавање непосредног и другог руководиоца, надлежног државног тужиоца или лица које руководи извршењем службеног задатка; 8) непредузимање радње одузимања службене легитимације, службене значке, оружја, друге опреме и средстава за вршење полицијских послова полицијском службенику у складу са чланом 59 овог закона; 9) самовољно напуштање радног мјеста или мјеста одређеног за

²²² То су: „1) neizvršavanje ili nesavjesno ili neblagovremeno ili nemarno vršenje službenih obaveza; 2) odbijanje izvršavanja naloga ili radnog zadatka; 3) nepravilno korišćenje i raspolaganje povjerenim sredstvima; 4) zloupotreba položaja ili prekoračenje ovlašćenja u službi; 5) svako propuštanje ili radnja koja onemogućava građanina ili pravno lice u ostvarivanju prava koja im po zakonu pripadaju; 6) neopravdano izostajanje sa posla tri radna dana uzastopno; 7) odavanje tajnih podataka; 8) izražavanje političkih uvjerenja u vršenju poslova; 9) nasilničko, nedolično ili uvredljivo ponašanje prema starješini državnog organa, državnim službenicima, namještenicima i strankama ili iskazivanje bilo kakvog oblika netrpeljivosti; 10) dolazak na posao u napitom stanju, opijanje u toku rada ili korišćenje opojnih droga; 11) davanje netačnih podataka koji su od uticaja za donošenje odluke; 12) ponavljanje dva ili više puta lakših povreda službene dužnosti, u roku od jedne godine; 13) povreda radnih obaveza usljed kojih su nastupile teže posljedice za stranku ili državni organ; 14) kršenje zabrane iz člana 78 i člana 80 stav 1 ovog zakona; 15) obavljanje poslova ili pružanje usluga van radnog vremena bez prethodno dobijenog pisanog odobrenja starješine državnog organa u smislu člana 79 ovog zakona; 16) ograničavanje ili uskraćivanje prava državnom službeniku, odnosno namješteniku koji podnese prijavu za krivično djelo protiv službene dužnosti ili krivično djelo ili radnju sa obilježjima korupcije; 17) nepodnošenje predloga za pokretanje disciplinskog postupka u slučaju iz člana 97 stav 3 ovog zakona; 18) druge povrede utvrđene zakonom kao teže povrede službene dužnosti.“

приправност; 10) непредузимање или недовољно предузимање мјера и радњи од стране непосредног руководиоца у циљу утврђивања чињеничног стања у вези са поднијетом притужбом или приговором грађанина на поступање полицијског службеника; 11) обављање додатног рада, односно вршење послова или пружање услуга физичком или правном лицу, у току и ван радног времена, без претходне сагласности; 12) издавање или извршавање наређења којим се противправно угрожава безбједност лица или имовине; 13) понашање које нарушава међусобне односе полицијских службеника, односно других службеника у Министарству; 14) одбијање полиграфског тестирања и давања одговора у смислу члана 120 овог закона; 15) непредузимање мјера или непредузимање радњи за пружање помоћи, државним органима, органима државне управе, органима локалне самоуправе и органима локалне управе, у складу са овим законом; 16) издавање наређења чије би извршење представљало кривично дјело; 17) неподношење предлога за привремено удаљење полицијског службеника; 18) несачињавање извјештаја о употреби средстава принуде; 19) прикривање извршења теже повреде службене дужности и неподношење предлога за покретање дисциплинског поступка; 20) давање изјава и саопштења у вези или поводом вршења полицијских послова без одобрења министра или лица које он овласти; 21) непоступање по усменом или писаном захтјеву службеника овлашћеног за вршење послова унутрашње контроле Полиције или онемогућавање или ометање обављања послова унутрашње контроле Полиције; 22) непредузимање или недовољно предузимање мјера за безбједност лица, имовине и повјерених ствари; 23) сачињавање извјештаја о употреби средстава принуде супротно члану 96 ст. 1 и 3 овог закона; 24) несачињавање или неблаговремено, непотпуно или неуредно сачињавање службеног документа о предузимању службене радње или примјени полицијског овлашћења; 25) повреда правила и стандарда утврђених Кодексом полицијске етике; 26) унос нетачних података у евиденцију из члана 181 став 4 овог закона; 27) сваки вид корупције; и 28) постојање безбједносне сметње за даљи рад.²²³

Према одредбама ЗОУПЦГ-а, чињеница да је полицијски службеник на боловању не спречава могућност покретања и вођења дисциплинског поступка против њега. То је према

²²³ Zakona o unutrašnjim poslovima („Službeni list Crne Gore“, br. 70/2021, 123/2021 i 3/2023), član 173.

одредбама тог закона могуће када природа болести дозвољава да се покрене дисциплински поступак. У таквим ситуацијама рокови за застарелост не теку.²²⁴

Закључком се покреће дисциплински поступак против полицијског службеника који је починио неку од прописаних повреда. Међутим, уколико је у истој ситуацији више полицијских службеника учинило какву повреду, поступак се може покренути и против више полицијских службеника и за више повреда службене дужности, једним заључком. У току дисциплинског поступка полицијски службеник има слободу избора за одбрану, било сам да се брани или да ангажује адвоката, заступника или представника синдиката. Расправа која се у току поступка води пред дисциплинским органом је усмена и јавна, а јавност се може искључити из законских разлога који се односе на морал, јавну безбедност, озбиљну и непосредну опасност ометања расправе.²²⁵

2.2. Двостепени поступак

Првостепени и другостепени поступак за лаке повреде службене дужности регулисани су одредбама ЗОДСНЦГ-а,²²⁶ док је поступак за тешке повреде службених дужности регулисан одредбама ЗОУПЦГ-а.

2.3. Покретање, вођење и одлучивање у поступку због лакших повреда

Старешина државног органа покреће првостепени поступак због учињених лакших пропуста у вези с радом, како по сопственој иницијативи, тако и по предлогу непосредног руководиоца, под којим треба разумети руководиоца организационе јединице. Одлука о покретању доставља се лицу које води поступак, као и запосленом против којег се води поступак. Против те процесне радње (о покретању поступка) није могуће користити посебну жалбу, али се та одлука може, по природи ствари, нападати жалбом против првостепене одлуке.²²⁷

²²⁴ Pravilnik o utvrđivanju disciplinske odgovornosti policijskih službenika („Službeni list Crne Gore“, br. 31/2013), član 4.

²²⁵ Pravilnik o utvrđivanju disciplinske odgovornosti policijskih službenika („Sl. list Crne Gore“, br. 31/2013).

²²⁶ Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021).

²²⁷ *Ibid.*, član 97.

Првостепени поступак за лаку повреду води државни службеник кога власти старешина државног органа или лице које он одреди с листе лица за вођење дисциплинског поступка.²²⁸

Орган за управљање кадровима, на основу јавног позива, за сваку календарску годину, утврђује листу лица за вођење дисциплинског поступка за лакшу повреду службене дужности. На јавни позив могу се јавити лица која имају завршене правне студије и минимално пет година радног искуства на правним пословима.²²⁹

Пошто омогући лицу против којег се води поступак да буде активни учесник у поступку и да износи и изјашњава се о доказима и чињеницама везаним за околности, овлашћено лице које води поступак предлаже меру, а старешина државног органа решењем изриче дисциплинску меру за лаку повреду службене дужности, у року од десет дана. Против донетог решења старешине може се изјавити жалба.²³⁰

Комисија за жалбе одлучује о жалби на решење којим је решено о одговорности државног службеника у другостепеном поступку, у року од 30 дана. Прописани су начини одлучивања Комисије по жалби. Она може жалбу одбити, или уважити и решење преиначити (изменити) или га поништити *in toto* и вратити првостепеном органу на поновно одлучивање. Првостепени орган (старешина) дужан је да донесе ново решење у року од 20 дана.²³¹ Комисија за жалбе може и сама да реши ствар уколико природа ствари то допушта.

2.4. Покретање, вођење и одлучивање за теже повреде

Поступак у првом степену због теже повреде радне дисциплине покреће лице које власти министар, односно дисциплински тужилац, на предлог руководиоца који непосредно руководи организационом јединицом у којој је запослени распоређен.²³²

На основу личног сазнања, као и на иницијативу другог лица, руководиоца је дужан да у што краћем року од учињене теже повреде службене дужности или сазнања за повреду

²²⁸ *Ibid.*, члан 98, став 1.

²²⁹ *Ibid.*, члан 99.

²³⁰ *Ibid.*, члан 98, став 6 и 7.

²³¹ *Ibid.*, чл. 137 и 138.

²³² Закон о унутрашњим пословима („Службени лист Црне Горе“, бр. 70/2021, 123/2021 и 3/2023), члан 175, став 2.

поднесе дисциплинском тужиоцу предлог за покретање поступка, уз који се прилаже изјава полицијског службеника, уколико је дата, изјаве сведока и други потребни докази.²³³

Уколико предлог за покретање поступка садржи све потребне податке и уколико су достављени сви потребни докази из којих је белодано видљиво да је реч о тежој повреди полицијског службеника, закључак за покретање дисциплинског поступка, са списима предмета, дисциплински тужилац доставља дисциплинској комисији. Сходно томе, сматра се да је дисциплински поступак покренут даном достављања закључка о покретању дисциплинског поступка Дисциплинској комисији.²³⁴

Дисциплинска комисија води поступак и предлаже одлуку министру, који по закону изриче мере за теже повреде.²³⁵

Дисциплинска комисија се састоји од председника и шест чланова које именује министар, док дисциплински поступак води Веће дисциплинске комисије састављено од три члана, које на предлог председника Дисциплинске комисије одређује министар.²³⁶

Након завршене расправе, на основу изведених доказа, Веће дисциплинске комисије предлаже министру доношење одлуке. Министар може решењем обуставити дисциплински поступак, полицијског службеника ослободити од одговорности или га огласити одговорним и изрећи му одговарајућу дисциплинску меру.²³⁷

Против првостепеног решења због тежих повреда допуштена је жалба Комисији за жалбе.²³⁸ Рок у којем се може уложити жалба износи осам дана.

И сам рок за жалбу има суспензивно дејство, што значи да тек његовим протеком решење постаје извршиво уколико се жалба не изјави. Уколико Комисија за жалбе поништи првостепену одлуку, дужна је да усмери првостепени орган како да допуни поступак, а овај је обавезан да у свему поступи у складу са схватањем Комисије за жалбе, и да најдоцније у року од 20 дана донесе ново решење. Против тог решења, јер је првостепено, странка против које се води поступак може изјавити жалбу жалбу. Кад је другостепени орган по

²³³ Pravilnik o utvrđivanju disciplinske odgovornosti policijskih službenika („Službeni list Crne Gore“, br. 31/2013), član 15.

²³⁴ *Ibid.*, član 18.

²³⁵ Zakon o unutrašnjim poslovima („Službeni list Crne Gore“, br. 70/2021, 123/2021 i 3/2023), član 175, stav 3 i 4.

²³⁶ Pravilnik o utvrđivanju disciplinske odgovornosti policijskih službenika, („Službeni list Crne Gore“, br. 31/2013), čl. 19 i 20.

²³⁷ *Ibid.*, član 34 i 35.

²³⁸ Zakon o unutrašnjim poslovima („Službeni list Crne Gore“, br. 70/2021, 123/2021 i 3/2023), čl. 175, stav 5.

жалби већ једном поништио првостепено решење, а странка изјави жалбу на ново решење првостепеног органа, Комисија за жалбе ће поништити решење и сама донети мериторно решење.²³⁹

2.5. Судска заштита

Судска заштита у дисциплинском поступку у Републици Црној Гори може се остварити пре свега пред Управним судом, а потом и пред Врховним судом. Поред тога, може се изјавити и уставна жалба о којој одлучује Уставни суд Црне Горе, а потом се може поднети представка ЕСЉП-у. Полицијски службеници могу против коначног решења донетог у дисциплинском поступку поднети тужбу Управном суду и покренути управни спор. Такође, када Комисија за жалбе не донесе решење по жалби, тј. када „ћути“, могуће је покренути управни спор због недоношења решења.

Тужба за покретање управног спора може се поднети у року од 20 дана од достављања решења запосленом. Будући да је другостепено решење коначно, поднета тужба не утиче на извршност коначне појединачне одлуке у дисциплинском поступку. Дакле, процесно својство коначности решења (а не правноснажност) битно је за извршивост.

Управни суд може уважити тужбу и поништити оспорено решење, или одбити тужбу као неосновану. Ако се тужба односи на „ћутање“, тј. недоношење решења у дисциплинском поступку, а Управни суд утврди да је тужба основана, он ће усвојити тужбу и наложити туженом органу да донесе одлуку у тој ствари.

У случају да поништи оспорено решење, Управни суд у одређеним случајевима може и сам одлучити о односној дисциплинској ствари, у управном спору пуне јурисдикције ако природа ствари то допушта и чињенично стање пружа поуздан основ за то.²⁴⁰ Пошто је природа дисциплинске одговорности „судовање“, садржински то је судска функција државе, а не управна, онда се разлог за спор пуне јурисдикције практично своди на чињенично стање. Уколико суд може да утврди поуздано и потпуно чињенично стање,

²³⁹ <https://wapi.gov.me/download-preview/bcc96287-131a-47f9-8f9a-1b83386ea18d?version=1.0> (жалбена процедура), (приступљено 2. 5. 2024. године).

²⁴⁰ Закон о управним спорovima („Službeni list Crne Gore“, br. 54/2016), član 36.

онда може и да донесе решење уместо дисциплинског органа, које у потпуности и у свему замењује решење које је требало да донесе дисциплински орган.

Против правноснажне одлуке Управног суда може се поднети захтев за испитивање судске одлуке Врховном суду, због погрешне примене материјалних прописа и због повреде одредаба о поступку одлучивања у управном спору.²⁴¹ Али, тај захтев нема карактер редовног правног средства.

Пошто се исцрпи управносудски пут, може се поднети уставна жалба ако је полицијском службенику повређено неко право загарантовано Уставом, а кад се и то исцрпи, преостаје могућност заштита права и пред ЕСЈП јер је ратификована ЕКЈП.

3. ДИСЦИПЛИНСКИ ПРОЦЕС У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

3.1. Структура дисциплинског поступка

Полицијски службеници у Републици Српској су запослени у Министарству унутрашњих послова који обављају полицијске и друге послове, применом овлашћења прописаних Законом о полицији и унутрашњим пословима²⁴² (у даљем тексту ЗОПиУП у одговарајућем падежу) и другим законима (о прекршајима, кривичним законима и др.).

Директор, заменик директора и полицијски службеници дисциплински су одговорни према одредбама садржаним у ЗОПиУП-у и одредбама Правилника о дисциплинском поступку.²⁴³

Наведеним нормативним актима предвиђене су лаке и тешке повреде службених обавеза, субјекти дисциплинског поступка, дисциплинске казне (мере), као и правна

²⁴¹ Чланом 43 Закона о управним споровима („Службени лист Црне Горе“, бр. 54/2016), утврђено је да се захтев за испитивање судске одлуке може поднети због повреде материјалног права и због повреде правила поступка у управном спору која је могла бити од утицаја на решавање.

²⁴² Закон о полицији и унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 57/2016)

²⁴³ Правилник о дисциплинском поступку („Службени гласник Републике Српске“, број 8/2017).

средства против одлуке о дисциплинској одговорности, као и право на тужбу надлежном суду.²⁴⁴

ЗОПиУП-ом прописане су лакше повреде дужности²⁴⁵ и теже повреде дужности.²⁴⁶

Дисциплински поступак се темељи на начелима легалитета, презумпције невиности, материјалне истине и хитности, а спроводи се без одлагања. Дисциплинска одговорност је правна одговорност, односно одговорност за нарушавање одређене радноправне норме.²⁴⁷

И према законодавству Републике Српске дисциплинска одговорност је независна у односу на кривичну или прекршајну одговорност. Уколико у кривичном или прекршајном поступку дође до ослобађајуће одлуке, то не подразумева ослобађање од дисциплинске одговорности.²⁴⁸

3.2. Органи дисциплинског поступка

Органи дисциплинског поступка различити су, у зависности од тога где је распоређен запослени против којег се поступак води. То могу бити: министар, или директор, затим руководилац основне организационе јединице, или дисциплинска комисија, Јединица за професионалне стандарде и Полицијски одбор.

Дисциплинска комисија је колегијални орган и заседа у Већу, које чине председник и два члана.²⁴⁹

²⁴⁴ Југовић, С., *Закон о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске – критички поглед*, Свеске за јавно право, 2016, стр. 34.

²⁴⁵ Законом о полицији и унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 57/2016), чл. 116, предвиђене су мање-више уобичајене лаке повреде, попут кашњења на посао или одласка пре краја радног времена, неуљудан однос према грађанима, странкама, колегама, немаран однос према списима, опреми, ношењу униформе или друге лакше повреде.

²⁴⁶ *Ibid.*, члан 117, тешке повреде слично су формулисане као и у већини полицијских закона, односе се на недолазак на посао најмање два дана, необављање послова и задатака из делокруга надлежности, злоупотребљавање овлашћења, односно њихово прекорачење, одбијање наређења, обављање неспојивих послова без одобрења, понашање које штети угледу МУП-а, одавање тајних података, рад под утицајем алкохола или недозвољених психоактивних супстанци, игнорисање здравственог прегледа, навођење лажних података значајних за одлучивање.

²⁴⁷ Митровић, Љ., „Дисциплинска и материјална одговорност запослених у органима унутрашњих послова, односно полицијским органима“, у: *Примена и остваривање права у области радног и привредног законодавства БиХ*, Глосаријум, Београд, 2009, стр. 91.

²⁴⁸ Закон о полицији и унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 57/2016), чл. 115.

²⁴⁹ *Ibid.*, члан 118.

3.3. Покретање поступка и одлучивање

Иницијатива за покретање унутрашњег поступка може бити представка, пријава, захтев за спровођење унутрашњег поступка или сазнање за повреду дужности на било који други начин, путем медија, неформалних разговора из којих произлазе основи сумње да је дошло до повреде дужности, за коју се спроводи унутрашњи поступак по службеној дужности.

Када је реч о лакој повреди радних обавеза, интерну процедуру води непосредни руководиоцац или други запослени којег он овласти. Начелник Јединице за професионалне стандарде после проучавања иницијалних аката, дакле, представке, пријаве, захтева за вођењем интерне процедуре или другог поднеска о повреди, може проценити да нема елемената за спровођење унутрашњег поступка, из таксативно набројаних разлога у члану 14 Правилника,²⁵⁰ а о својој одлуци обавештава Биро (Биро за представке грађана).

У интерној процедури за утврђивање лаких или тешких повреда радних обавеза полицијском припаднику ће се омогућити да активно учествује у поступку изношењем доказа и расправљањем битних чињеница.

Унутрашњи (интерни) поступак због тежих повреда службених обавеза сматра се покренутим када начелник Јединице за професионалне стандарде наложи да се поступак спроведе. После добијања сагласности на извештај о операционализованом интерном поступку из којег је очигледно да је припадник полиције починио тешку повреду, начелник Јединице за професионалне стандарде покреће и води дисциплинске процедуре у циљу утврђивања дисциплинске одговорности.²⁵¹

Поступак утврђивања дисциплинске одговорности за теже повреде дужности покреће се на основу писменог захтева Јединице за професионалне стандарде, који се доставља организационој јединици (Одељењу) за вођење првостепеног дисциплинског поступка. У Републици Српској оснивањем Одељења за вођење првостепених дисциплинских поступака створени су услови за професионализацију и специјализацију службеника који те поступке воде, што је значајно организационо решење. Једним захтевом може да се обухвати више лица и више повреда.

²⁵⁰ Правилник о дисциплинском поступку („Службени гласник Републике Српске“, број 8/2017).

²⁵¹ *Ibid.*, чл. 10–17.

Након пријема захтева за покретање дисциплинске одговорности за тежу повреду радних обавеза најпре се у наведеном одељењу утврђује да ли су испуњене процесне претпоставке за вођење поступка ради утврђивања дисциплинске одговорности припадника полиције, а потом начелник Одељења одређује председника и чланове комисије и доставља захтев на поступање.²⁵²

Полицијски службеник Јединице за професионалне стандарде захтев за покретање дисциплинског поступка заступа пред Комисијом.

У поступку пред Комисијом води се усмена расправа током које се спроводи испитни, односно доказни поступак у складу с Правилником о дисциплинском поступку.²⁵³

Након завршеног усменог претреса Комисија приступа већању и гласању без јавности (или тако што замоли присутна лица на претресу да напусте просторију или тако што се она повлачи ради доношења одлуке), о чему се води посебан записник.

Комисија је приликом оцене дисциплинске повреде детерминисана чињеничним стањем, а не квалификованом повредом у захтеву за покретањем поступка дисциплинске одговорности, а одлука се заснива на утврђеним чињеницама и изведеним доказима. Комисија цени доказе појединачно и све доказе заједно и закључује доказивост чињеница.

Одлуку (као појединачни акт) у првостепеном дисциплинском поступку Комисија донеси у року од 15 дана, а своју писану одлуку доставља оптуженом, Јединици за професионалне стандарде, основној организационој јединици оптуженог и Бироу.

Када одлука стекне процесно својство коначности, односно правноснажности, такву одлуку Комисија доставља странци против које је вођен поступак, Јединици за професионалне стандарде, основној организационој јединици из које је оптужени, Бироу, организационим јединицама за кадровске и материјално-финансијске послове.

Списе предмета о спроведеном дисциплинском поступку Комисија, по завршетку поступка, доставља Јединици за професионалне стандарде.²⁵⁴

²⁵² *Ibid.*, члан 23.

²⁵³ *Ibid.*, чл. 30–37.

²⁵⁴ *Ibid.*, чл. 35–42.

3.4. Овлашћења за изрицање дисциплинских мера

Дисциплинске мере због лакших повреда дужности изричу старешине у министарству: министар, директор полиције, руководиоци организационих јединица, као и Полицијски одбор у жалбеном поступку, уз одређени редослед у складу с Правилником којим је ближе уређено вођење дисциплинског поступка.²⁵⁵

ЗОПиУП предвиђа опомену и новчану казну као стандардне дисциплинске мере за лаке повреде, с тим што се новчана казна може протезати на три месеца наспрам других правних система иако је реч о лакшој повреди службене дужности.

Позитивним прописима прецизирана је надлежност за изрицање дисциплинских мера. Тако се у члану 5, став 1 односног правилника каже да министар изриче меру за лаку повреду оним припадницима полиције запосленим у организационим јединицама којима руководи или које су пак њему одговорне за свој рад. По истом принципу, директор полиције изриче меру због лакших повреда запосленима којима он руководи, док руководиоци организационих јединица изричу мере припадницима полиције распоређеним у њихове организационе јединице, или које су, по хијерархијском принципу, односно принципу субординације, њима одговорни.²⁵⁶

Наведена лица овлашћена за изрицање мера изричу мере за лаке повреде после спроведеног интерног поступка дисциплинске одговорности, или по достављању предлога од Јединице за професионалне стандарде уколико је она спровела унутрашњу процедуру, при чему је установила учињену лакшу повреду од припадника против којег је вођен поступак.²⁵⁷

Дисциплинска комисија изриче дисциплинске мере за теже повреде дужности,²⁵⁸ а Полицијски одбор одлучује по жалби. Круг мера ограничен је на две, новчану казну од 20 до 30 % месечне плате до највише шест месеци и престанак радног односа.

О начину рада Комисије одлучује председник Комисије, а начин рада прописан је

²⁵⁵ *Ibid.*, члан 5, став 1.

²⁵⁶ *Ibid.*, чл. 5, став 2

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Закон о полицији и унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 57/2016), члан 119.

Правилником.²⁵⁹

3.5. Правни лекови

Редовни правни лек је жалба, која се може изјавити против првостепених одлука, како у поступку због лаких, тако и због тешких повреда. Општи законски рок за жалбу је 15 дана. Жалба се изјављује Полицијском одбору, који доноси одлуку по жалби, а предаје одељењу које је водило првостепени поступак, што је стандардно решење у правним порецима јер је логично да првостепени орган који је одлучивао буде упознат с наводима из жалбе и, уколико се увери у основаност навода, може или сам изменити првостепено решење или у изјашњењу предложити одлуку другостепеном органу.

Полицијски одбор може одбацити жалбу из процесних разлога. Ако то не учини, након разматрања предмета, Одбор жалбу може одбити или уважити доношењем коначног решења. Рок за доношење другостепеног решења је 60 дана. Своју одлуку доставља Комисији. Одлука је коначна даном достављања полицијском службенику.

Законска опција која стоји на располагању полицајцу против коначног решења Полицијског одбора је тужба надлежном суду, у року од 30 дана.²⁶⁰

3.6. Судска заштита

У Републици Српској није још увек основан Управни суд, попут већине европских држава, већ су задржана ранија решења о организацији судова из времена Југославије, у смислу постојања судова опште и посебне надлежности, односно управне спорове решавају посебна одељења Округног суда и Врховног суда. У Републици Српској постоје судови опште и посебне надлежности.²⁶¹

²⁵⁹ Правилник о дисциплинском поступку („Службени гласник Републике Српске“, број 8/2017), чл. 7 и 8.

²⁶⁰ Закон о полицији и унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 57/2016), члан 121.

²⁶¹ О организацији управних судова види: Радошевић, Р., „Организација управног судства“, *Зборник радова ПФНС*, 3/2014., стр. 407–425.

У поступку судске заштите против коначне одлуке у дисциплинском поступку може се поднети тужба Окружном суду који је, према законским решењима Републике Српске,²⁶² одређен да решава све управне спорове.²⁶³

Управни спор је, начелно узев, једностепен јер се против одлука Окружног суда може изјавити жалба Врховном суду, и то само ако је то законом одређено.²⁶⁴

4. ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

4.1. Структура дисциплинског поступка

Према правном режиму дисциплинске одговорности у МУП-у Федерације Босне и Херцеговине разликују се поступак према директору полиције, поступак према полицијским службеницима и поступак према државним службеницима и намештеницима.

Директор полиције одговара дисциплински према Закону о унутрашњим пословима Федерације Босне и Херцеговине²⁶⁵ (у даљем тексту ЗОУПФБиХ у одговарајућем падежу).

Полицијски службеници Управе полиције дисциплински одговарају за повреду службене дужности према Закону о полицијским службеницима Босне и Херцеговине²⁶⁶ (у даљем тексту ЗОПСБиХ у одговарајућем падежу) и Правилнику о дисциплинској одговорности полицијских службеника Босне и Херцеговине.²⁶⁷

Државни службеници и намештеници Федералног министарства и Управе полиције дисциплински одговарају за повреду службене дужности према прописима о дисциплинској одговорности државних службеника и намештеника федералних органа

²⁶² Закон о судовима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“, бр. 37/2012, 14/2014 - одлука Уставног Суда, 44/2015, 39/2016 - одлука Уставног Суда и 100/2017).

²⁶³ *Ibid.*, члан 31, став 1, тачка г.

²⁶⁴ *Ibid.*, члан 35.

²⁶⁵ Закон о унутрашњим пословима Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 81/2014).

²⁶⁶ Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине („Сл. гласник БиХ“, бр. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - др. закон, 63/2008, 35/2009, 7/2012 и 42/2018 - одлука УС).

²⁶⁷ Правилник о дисциплинској одговорности полицијских службеника Босне и Херцеговине („Сл. гласник БиХ“, бр. 18/2005, 34/2008 и 73/2012).

управе. Институт дисциплинске одговорности државних службеника уређен је за сваки ниво власти посебним законима.²⁶⁸

4.2. Дисциплински поступак против директора полиције

Директор полиције дисциплински одговара за повреде службене дужности прописане одредбама ЗОУПФБиХ, као што су: „1) неизвршавање или несавјесно или неправовремено извршавање службених задатака предвиђених овим и другим законима и подзаконским прописима; 2) злоупотреба службеног положаја; 3) некоректно и непрофесионално понашање према полицијским службеницима, државним службеницима или намјештеницима Управе полиције или странкама; 4) давање погрешних података од утицаја на доношење одлука надлежних органа; 5) одбијање извршења законитих наредби надлежних органа; 6) ометање појединаца или других колективитета у остваривању њихових права на подношење захтјева, жалби, притужби, молби и других поднесака или неодлучивање по тим поднесцима у законском року; 7) прикривање чињеница о начину извршења службених задатака; 8) опструирање провођења дисциплинског поступка против државног службеника, полицијског службеника и намјештеника; 9) неподузимање или недовољно подузимање мјера из своје надлежности; 10) давање и откривање података одређених степеном тајности у складу са односним законом; 11) провођење активности које нису у складу с интересима Федералног министарства и Управе полиције, односно којима се нарушава углед Федералног министарства и Управе полиције; 12) учествовање у политичким активностима и обављање других политичких активности које нису у складу са службеном дужношћу; 13) незаконито прибављање особне или имовинске користи поводом рада; 14) издавање наређења чије је провођење инкриминисано; 15) дискриминација при вршењу дужности по било којем основу.“²⁶⁹

Решење о покретању дисциплинског поступка доноси министар унутрашњих послова, док иницијативу за покретање дисциплинског поступка против директора

²⁶⁸ Веčić, Е., „*Pravno uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika u Bosni i Hercegovini*“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, br. XXVIII., 2020, str. 29, 30.

²⁶⁹ Закон о унутрашњим пословима Федерације Босне и Херцеговине („*Службене новине Федерације БиХ*“, br. 81/2014), чл. 89.

полиције могу поднети Независни одбор, радна тела Парламента Федерације надлежна за безбедност, други органи и министар на сопствени предлог, када у оквиру своје надлежности утврде постојање основа сумње да је директор полиције починио повреду службене дужности.

Иницијатива се подноси у форми решења и притом се одређује и особа која ће заступати решење о покретању дисциплинског поступка пред Независним одбором, на предлог радних тела Парламента Федерације надлежних за безбедност.

Дисциплински поступак против директора полиције је јаван.

Првостепени дисциплински поступак против директора полиције води и решење о изрицању дисциплинске санкције доноси Независни одбор.

Против првостепеног решења може се поднети другостепеној дисциплинској комисији жалба у року од 15 дана.

Другостепени дисциплински поступак води другостепена дисциплинска комисија коју *ad hoc* именују радна тела Парламента Федерације БиХ надлежна за безбедност.

Другостепена дисциплинска комисија има пет чланова, од којих најмање два члана морају бити дипломирани правници. У другостепену дисциплинску комисију не могу бити именовани чланови Независног одбора.

Решење другостепене дисциплинске комисије донесено у жалбеном поступку је коначно и против њега је могуће поднети тужбу код надлежног суда у року 30 дана.

Директору полиције могуће је изрећи санкције: „1) писмена опомена, 2) новчана казна у висини до 40% основног коефицијента плате на период до шест мјесеци, 3) престанак радног односа“.

Заменик директора дисциплински одговара према ЗОПСБиХ по одредбама које важе за полицијске службенике и по поступку уређеном тим законом, осим када замењује директора полиције, па у том случају дисциплински одговара према одредбама које чине режим дисциплинске одговорности за директора полиције.²⁷⁰

²⁷⁰ Zakon o unutrašnjim poslovima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 81/2014), čl. 88–95. Ове одредбе представљају пример непрецизности и остављају могућност арбитрарног поступања код избора режима дисциплинске одговорности заменика директора. Наиме, заменик директора је радно место и он обавља послове предвиђене актом о систематизацији и оне које му повери директор. Он га замењује и у време његове одсутности. Ако се на то мислило, онда је тако и требало рећи. Само што и тада заменик директора нема овлашћење за доношење појединачних аката које директор доноси јер су им

4.3. Режим дисциплинске одговорности полицијског особља

Разуме се да је предвиђена дисциплинска одговорност полицијског службеника, у овом случају посебно у односу на такву врсту одговорности директора полиције Федерације БиХ. Повреде су уређене законом.

Кривична одговорност и ослобађање од кривичне одговорности не утичу на дисциплинску одговорност уколико је извршење кривичног дела истовремено и повреда службене дужности.

Према одредбама ЗОПСБиХ, неопходно је да дисциплински поступак буде правичан и јаван. У току поступка утврђивања дисциплинске одговорности службеник полиције има:

- 1) право на обавештеност о повреди службене дужности која му се ставља на терет и о доказима, као и право да писаним путем одговора на оптужбу или да се његово усмено изјашњење и одговори писано констатују; 2) право на правично и благовремено саслушање у присуству јавности од стране тела установљених ЗОПСБиХ.²⁷¹

Правила дисциплинског поступка подробније разрађује министар унутрашњих послова подзаконским прописом, у сарадњи с руководиоцима у Министарству.²⁷² Подзаконским актом се разрађују поједини елементи дисциплинске одговорности и дисциплински поступак, а односе се на опште одредбе, дисциплинску одговорност, дисциплинске санкције, општа правила дисциплинског поступка, дисциплинску комисију, првостепени поступак, другостепени поступак, извршење изречених дисциплинских санкција и завршне одредбе.

ЗОПСБиХ познаје лакше и теже повреде службене дужности. Поред уобичајених лакших повреда попут кашњења на посао, неуредности, алкавости, немарног односа према

различита овлашћења. Заменик директора није вршилац дужности директора и уколико би он доносио управне и друге појединачне ауторитативне акте које доноси директор, они би потицали од неовлашћеног лица, што је разлог за њихово поништавање у управном поступку или управном спору.

²⁷¹ Закон о policijskim službenicima Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - dr. zakon, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018 - odluka US), član 5.

²⁷² Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 18/2005, 34/2008 i 73/2012).

странкама, колегама и списима, интересантно је да се лакшим повредама сматра спавање на дужности и конзумирање алкохола у току радног времена.²⁷³

ЗОПСБиХ предвиђа укупно 26 таксативно наведених тежих повреда службене дужности.²⁷⁴

4.4. Покретање унутрашњег поступка

Према позитивноправним решењима БиХ, поступак у којем се утврђује дисциплинска одговорност раздваја се на интерни (унутрашњи), који спроводи организациона јединица за унутрашњу контролу и онај који спроводи Дисциплинска комисија.

Повод за покретање унутрашњег поступка може бити различит. То могу бити: 1) притужбе грађана; 2) захтев запосленог или више запослених у полицијској организацији; 3) захтев хијерархијски надређеног полицијског службеника, или 4) захтев шефа канцеларије за жалбе и притужбе грађана при Министарству.²⁷⁵

Унутрашњу процедуру због повреда службених дужности спроводи Одељење за унутрашњу контролу. Законом је установљена обавеза свакога ко сазна или прими информацију, односно притужбу на поступање полицијског службеника да је проследи Одељењу за унутрашњу контролу у року од 24 сата.

У законском року до 30 дана од пријаве Одељењу унутрашње контроле потребно је да се заврши интерни поступак за лакше повреде службене дужности.

²⁷³ Zakon o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine, („Sl. glasnik BiH“, br. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - dr. zakon, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018 - odluka US), čl. 104.

²⁷⁴ *Ibid.*, Чланом 105 предвиђено је укупно 26 тежих повреда, од оних стандардних попут неизвршавања службених задатака, избегавања обука, више учињених лакших повреда, недоласка на посао дуже од једног дана у истом месецу или три дана, односно пет дана у току једне године, понашања које онемогућава извршење службених задатака, нарушавања угледа, до непружања помоћи грађанима или другим полицијским службеницима, повреде тајности података, самовољног напуштања радног места, вршења службе под утицајем алкохола, наркотика или опијата, нарушавања јавног реда, злоупотребе боловања; дискриминаторско поступање по било којем основу.

²⁷⁵ *Ibid.*, član 106.

Због тежих повреда службе интерни поступак се завршава у року до три месеца од подношења пријаве за повреду дужности Одељењу унутрашње контроле, при чему се тај рок може протегнути за додатна два месеца зависно од комплексности случаја.²⁷⁶

4.5. Покретање дисциплинског поступка и доношење одлуке

Одељење унутрашње контроле по пријему захтева за покретање поступка због тежих повреда најпре спроводи интерни поступак. По окончању тог унутрашњег поступка, у року од седам дана од његовог окончања, предмет са списима доставља се дисциплинској комисији. Дисциплинска комисија, у року од седам дана, одлуком покреће дисциплински поступак. Како се види, рокови су врло кратки, како за одељење унутрашње контроле, тако и за Дисциплинску комисију за покретање поступка (по седам дана). Захтев и Одлука достављају се лицу против којег се покреће поступак. У року од 60 дана по пријему захтева Дисциплинска комисија доноси одлуку о дисциплинској одговорности полицијског службеника за тежу повреду службене дужности.²⁷⁷

4.6. Дисциплинске санкције

Због лакших повреда радних обавеза предвиђене су следеће мере: а) писмена опомена; б) кажњавање у новчаном износу од 15% основне плате примљене за један месец.

Због учињених тежих повреда могу се изрећи: а) новчана казна; б) заустављање у стицању вишег чина; в) прекид радног односа.²⁷⁸

Казне због тежих повреда (новчана и престанак радног односа) изичу се према табели којом је успостављен систем бодовања и степеновања изречених мера, што је прописано чланом 110 ЗОПСБиХ и члановима 6 и 9 Правилника.²⁷⁹

²⁷⁶ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 18/2005, 34/2008 i 73/2012), čl. 30.

²⁷⁷ Zakon o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine, („Sl. glasnik BiH“, br. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - dr. zakon, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018 - odluka US), čl. 109.

²⁷⁸ *Ibid.*, čl. 110.

²⁷⁹ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika Bosne i Hercegovine „Sl. glasnik BiH“, br. 18/2005, 34/2008 i 73/2012).

4.7. Изрицање дисциплинске санкције

Након спроведеног интерног поступка руководицац (за лакше), односно дисциплинска комисија (за теже повреде) изричу дисциплинске мере.

У дисциплинском поступку због тежих повреда службене дужности спроводи се јавна расправа, а председавајући дисциплинске комисије заказује и упућује позив актерима поступка за присуство јавној расправи. Позив се упућује члановима Дисциплинске комисије, полицијском службенику, подносиоцу захтева, сведоцима, као и другим лицима која могу помоћи у утврђивању дисциплинске одговорности. Према одредбама Закона, полицијском службенику, који има право на браниоца, оставља се рок од најмање три дана за припрему одбране.²⁸⁰

Јавном расправом у дисциплинском поступку руководи председник Дисциплинске комисије. На расправи се изводе докази и саслушавају сведоци. На крају расправе позива се дисциплински тужилац да изнесе завршну реч, а након тога полицијски службеник и његов адвокат. Већање и гласање обављају се у одсуству јавности, а одлука о начину решавања доноси се већином гласова чланова Дисциплинске комисије.²⁸¹

Одлука се доставља полицијском службенику против којег се води поступак.²⁸²

4.8. Дисциплинска комисија

Руководилац формира Дисциплинску комисију, чији су чланови председавајући, и два члана, који имају своје заменике. Два члана комисије, као и један заменик морају имати најмање чин самосталног инспектора, док је трећи члан, као и заменик државни службеник. Од три члана Дисциплинске комисије два члана морају бити дипломирани правници.

Председавајући Дисциплинске комисије је дипломирани правник у највишем чину. Рад, гласање и одлучивање ближе се уређују односним Правилником.²⁸³

²⁸⁰ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 18/2005, 34/2008 i 73/2012), čl. 33.

²⁸¹ *Ibid.*, čl. 37–40.

²⁸² Zakon o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine, („Sl. glasnik BiH“, br. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - dr. zakon, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018 - odluka US), čl. 107.

4.9. Право жалбе на одлуку у дисциплинском поступку

Против појединачног акта о дисциплинској одговорности може се у општем законском року од 15 дана поднети жалба Одбору за жалбе полицијских службеника. Право на подношење жалбе Одбору имају полицијски службеник, или његов бранилац, као и подносилац захтева за покретање дисциплинског поступка. Жалба се разматра на седници Одбора за жалбе полицијских службеника, која је затворена, али у случају потребе могу се поново извести докази кроз доказни поступак.

Поменути одбор одлучује о законитости и целисходности жалбеног решења у року од 30 дана, а будући да је Одбор другостепени орган, његова одлука има процесно својство коначности.²⁸⁴

4.10. Трајање поступка

Унутрашњи поступак због лакших повреда окончава се доношењем појединачне одлуке руководиоца, у року до 60 дана од извршене лакше повреде или од пријављивања Одељењу за унутрашњу контролу.

Интерни и дисциплински поступак због тежих повреда радних обавеза треба да се окончају најкасније за девет месеци од пријављене повреде Одељењу за унутрашњу контролу.²⁸⁵

4.11. Дисциплинска одговорност државних службеника и намештеника

У складу са уставним решењима, дисциплинска одговорност уређује се на равни ентитета и Брчко Дистрикта. На равни институција БиХ институт дисциплинске одговорности државних службеника уређује се Законом о државној служби у

²⁸³ Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 18/2005, 34/2008 i 73/2012),, čl. 32-43.

²⁸⁴ *Ibid.*, član 46–52.

²⁸⁵ Zakon o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine, („Sl. glasnik BiH“, br. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - dr. zakon, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018 - odluka US), čl. 114.

институцијама Босне и Херцеговине.²⁸⁶ На нивоу ентитета, дисциплинска одговорност државних службеника уређује се наведеним законом и Законом о државним службеницима Републике Српске.²⁸⁷ Дисциплински поступак за државне службенике у Брчко Дистрикту, као засебној административној јединици, регулише Закон о државној служби у органима јавне управе Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине.²⁸⁸

Прецизније речено, разрада законских одредаба које регулишу дисциплинску одговорност државних службеника и поступак утврђивања одговорности обављају се подзаконским актима у форми правилника и уредби. Дисциплинска одговорност државних службеника уређује се: 1) у институцијама Босне и Херцеговине – Правилником о дисциплинској одговорности,²⁸⁹ 2) у органима државне службе Федерације Босне и Херцеговине – Уредбом о правилима дисциплинског поступка за државне службенике у Федерацији Босне и Херцеговине,²⁹⁰ 3) у органима управе Републике Српске – Уредбом о дисциплинској и материјалној одговорности државних службеника у републичким органима управе,²⁹¹ и 4) у управи Брчко Дистрикта БиХ – Правилником о дисциплинској и материјалној одговорности јавних службеника и намештеника у органима управе Брчко Дистрикта БиХ.²⁹²

Законским прописима на нивоу Босне и Херцеговине није извршена уобичајена класификација на лакше и теже повреде службене дужности, већ се таксативно наводе повреде службене дужности које могу бити резултат кривице државног службеника у обављању службе. Када су у питању повреде службених дужности државних службеника у органима управе Републике Српске, лаке и тешке повреде законски су уређене. Прецизно је

²⁸⁶ *Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine* („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12).

²⁸⁷ *Zakon o državnim službenicima*, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

²⁸⁸ *Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 9/14, 37/15, 48/16 i 9/17.

²⁸⁹ *Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti Bosne i Hercegovine*, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 20/03 i 94/10.

²⁹⁰ *Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine*, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 72/04 i 75/09.

²⁹¹ *Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika u republičkim organima uprave*, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 104/12.

²⁹² *Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko Distrikta BiH*, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 40/06.

прописан распон дисциплинских мера за повреде службених дужности. Таква је класификација повреда службених дужности и у органима јавне управе у Брчко Дистрикту.

Посебна карактеристика уређивања дисциплинске одговорности државних службеника у БиХ огледа се у томе што се на државном и федералном нивоу предвиђа поступање медијатора у дисциплинском поступку у циљу мирног решења спора који је предмет дисциплинског поступка, док се у органима јавне управе Републике Српске и Брчко Дистрикта ни у једној фази провођења дисциплинског поступка не прописује учешће медијатора.

Активно особе легитимисане за подношење захтева за покретање дисциплинске службеничке одговорности у институцијама БиХ су државни службеници и остали запослени, министри, заменици министара или колегијални орган претпостављен државном службенику. Тако, неки закони у погледу начина формирања комисије која проводи дисциплински поступак уређују и састав комисије, док други надлежност за формирање комисије поверавају посебном органу или институцији. Решења се крећу од тога да све чланове дисциплинске комисије именује Агенција за државну службу, као што је случај у Федерацији БиХ, док се на нивоу институција БиХ овлашћење за формирање дисциплинске комисије поверава органу управе из којег државни службеник долази или агенцији за државну службу.

Законима о државним службеницима прописан је другостепени дисциплински поступак тако да се на нивоу ентитетских институција, Федерације БиХ и Републике Српске предвиђа жалбени орган – Одбор државне службе за жалбе. Једини изузетак кад је у питању одлучивање у другом степену у поступку утврђивања дисциплинске одговорности је Брчко Дистрикт БиХ, где као жалбени орган поступа Апелациона комисија, као што је предвиђено уставним одредбама о надлежностима ентитета.²⁹³

²⁹³ Bečić, E., „Pravno uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika u Bosni i Hercegovini“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, br. XXVIII, 2020, str. 29–30.

4.12. Судска заштита

Правосудни систем у БиХ организован је у складу са уставним уређењем који следе односна законска решења. Конкретније, постоји судски систем БиХ, систем Федерације БиХ, систем Републике Српске и систем Брчко Дистрикта БиХ.

Према Закону о Суду БиХ,²⁹⁴ Суд се састоји од кривичног, управног и апелационог одељења. Пресуду у првом степену доноси Управно (и Кривично) одељење, док одлуке по жалбама и ванредним правним лековима доноси Апелационо одељење.

Управни спор може се покренути против коначних појединачних ауторитативних аката које доносе органи управе и други државни и недржавни субјекти кад им је законом поверено вршење управних овлашћења на равни, односно у надлежности БиХ.²⁹⁵

5. ДИСЦИПЛИНСКА ОДГОВОРНОСТ У ПОЛИЦИЈИ РЕПУБЛИКЕ ГРЧКЕ

Дисциплина је темељно начело, основа свих услова за правилно и професионално функционисање сваке полиције. Ефикасност и ефективност грчке полицијске службе зависи од дисциплине и доброг понашања њеног особља. Понашање и начин живота полицајаца морају бити у потпуности усклађени с владајућим правилима друштвене и полицијске етике, које обликују морал, обичаји, закони и општи осећај о етици и општем друштвеном понашању. Радње које су у супротности наведеним, како током вршења службе, тако и ван ње, представљају понашање неспојиво са статусом полицијског службеника.²⁹⁶

²⁹⁴ Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 49/2009 – prečišćeni tekst, 74/2009 – ispravka i 97/2009).

²⁹⁵ Цакић, Т., „Организација и надлежности судова у Босни и Херцеговини“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2015, стр, 376–380.

²⁹⁶ Περικλῆς Κ. Γκουλιαμας, Μάρτιος 2016, Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ, Δημοκритειο Πανεπιστήμιο Θρακῆς (Pericles K. Gouliamas, 2016, THE DISCIPLINARY PROCEDURE OF OF POLICE OFFICERS, Democritus University of Thrace)

5.1. Опште о дисциплинском поступку

Законска регулатива која регулише дисциплински поступак прописана је Указом председника 120/2008 (у даљем тексту: ПД 120/2008 у одговарајућем падежу), тј. Председничким декретом, као законским актом под називом „Дисциплински закон полицијског особља“ („Службени лист“ 182/2-9-2008, том А).

Одредбама члана 1 Ннаведеног закона законодавац на самом почетку указује на искључиву и суверену правну снагу одредаба Дисциплинског закона полицијског особља (у даљем тексту ДЗПО у одговарајућем падежу) над другим сличним прописима, законима или регулаторним уредбама у вези с предметном материјом. Конкретно је дефинисано: „Полицијско особље хеленске полиције подлеже одредбама овог председничког декрета“.²⁹⁷

На овакав начин успостављени су правни основ и оквир на основу којег се полицијски службеници контролишу и сматрају одговорним за сваку дисциплинску повреду. У том смислу не могу се примењивати други сродни прописи који се односе на утврђивање дисциплинске одговорности полицијског службеника, утврђивање дисциплинских прекршаја, оцену њихове тежине, суђење у предметима, изрицање дисциплинских казни, коришћење правних лекова, утврђивање изречених казни итд.

„Дисциплина“ је дефинисана као понашање од великог и примарног значаја јер је основни принцип и неопходан услов за одржавање кохерентности и обезбеђивање несметаног рада Служби, а што је прописано у ставу 2, члана 2 ПД 120/2008.

Велики значај придаје се хијерарском систему, као успостављеном поступалу функционисања полиције. Снаге хеленске полиције основане су 1984. године на основу Закона 1481/1-10-1984 (Главни лист 152/А/8-10-1984) као резултат спајања Жандармерије и Снаге градске полиције. Из тога произлази да је грчка полиција војна служба и њено полицијско особље су војни, а не цивилни државни службеници јер, поред чисто полицијских дужности, активно учествује у обезбеђивању националне одбране, у сарадњи с другим оружаним снагама, а такође је и помоћни орган оружаних снага земље. Снаге безбедности су војно организована тела, са строгим хијерархијском структуром и

²⁹⁷ Προεδρικό Διάταγμα 120/2008, ΦΕΚ 182/Α/2-9-2008, Πεπταρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού (Presidential Decree 120/2008, Official Gazette 182/Α/2-9-2008, Disciplinary Law of Police Personnel)

деловањем, заснована на строгом поштовању правила дисциплине и послушности потчињених надређеним.

Сваки полицијски службеник у вршењу службене дужности било да поступа или не поступи онако како то налажу закони, прописи Дома и наредбе Службе (полицијске службе), лично одговара за последице свог поступања или пропуста.²⁹⁸

5.2. Општи принципи дисциплинског права полицијског особља

Полицијски службеник се не гони два пута за исти преступ било да има обележја кривичног или административног (дисциплинског) деликта. Сваки предмет који је правноснажно пресуђен представља *res judicata* и не дозвољава се поновно суђење поводом истог предмета како се не би угрозила правна сигурност. По томе се разликује систем дисциплинске одговорности грчких полицајаца од српских и других анализираних у региону, према којима су то одвојене одговорности за исту радњу, што изазива бројне спорове у пракси, управо због принципа *ne bis in idem*, који забрањује двоструко вођење поступка због исте ствари.

Дисциплински орган може донети другачију одлуку од кривичног суда, с обзиром на то да постоји дисциплински преступ који не представља стварни основ за кривично дело. Осим тога, дисциплински судија је везан само постојањем или непостојањем чињеница, а не и одлуком кривичног суда.

За сваки дисциплински преступ изриче се једна дисциплинска казна. Међутим, постоји могућност изрицања додатних административних мера (доступност и привремени премештај). Ако се од извршења дисциплинског престапа до окончања дисциплинског поступка примењује више од једног закона (промена закона или измене и допуне), примениће се онај који садржи најповољније одредбе за лице које се гони.²⁹⁹

Правила и начела кривичног права и кривичног поступка сходно се примењују у Дисциплинском закону полицијских службеника, све док су у складу с природом и сврхом

²⁹⁸ Προεδρικό Διάταγμα 120/2008, ΦΕΚ 182/Α/2-9-2008, Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού (Presidential Decree 120/2008, Official Gazette 182/A/2-9-2008, Disciplinary Law of Police Personnel)

²⁹⁹ Τζούμα Βασιλική, 2023, Το πειθαρχικό δίκαιο του αστυνομικού προσωπικού, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θρακίας (Tzouma Vasiliki, 2023, The disciplinary law of police personnel, Democritus University of Thrace)

дисциплинског поступка, односно административном природом дисциплинске казне и спровођењем дисциплинске казне, што је регулисано чланом 8 ПД 120/2008.³⁰⁰

5.3. Појам дисциплинског преступа

Дисциплински преступ³⁰¹ је свака скривљена и прописана повреда службене дужности извршена чињењем или нечињењем. Појам „службена дужност“ утврђен је обавезама које полицијском службенику налажу одредбе Устава, закона, правилника Дома, наредбе Службе, као и понашањем којег се полицијски службеник мора придржавати на дужности и ван дужности.

³⁰⁰ Προεδρικό Διάταγμα 120/2008, ΦΕΚ 182/Α/2-9-2008, Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού (Presidential Decree 120/2008, Official Gazette 182/Α/2-9-2008, Disciplinary Law of Police Personnel)

³⁰¹ У члану 10 ПД 120/2008, законодавац се рестриктивно позива на низ дисциплинских преступа који због своје природе повлаче најтеже дисциплинске казне. То су: а) дела која указују на недостатак вере, поштовања и привржености Уставу и Демократској Републици земље, б) дела која директно или индиректно нарушавају правни поредак, в) дела која представљају мучење и друге увреде човека и његовог достојанства у смислу члана 137 А Грађанског законика, г) учешће у било којем облику штрајка, д) непоштовање или одбијање извршења наређења претпостављеног, позивајући се на службену дужност, ђ) повреда службене поверљивости, у вези с националним питањима или цурење поверљивих и високо поверљивих докумената Службе, е) неправилна употреба полицијског статуса у корист себе или трећих лица за улазак у дугове, који нису измирили на време, ж) извршење или покушај извршења кривичних дела која представљају тешко дело и извршење или покушај извршења кривичних дела (члан 167 КЗ), пуштање затвореника из умишљаја (члан 172, став 1 КЗ), злочиначко организовање (члан 187 КЗ), фалсификовање (члан 207 КЗ), фалсификовање (члан 216 Кривичног законика), фалсификовање уверења (члан 217 КЗ), фалсификовање и злоупотреба обележја (члан 218 КЗ), узурпација лажног уверења (члан 220 Кривичног законика), проневера исправе (члан 222 КЗ), лажно сведочење (чланови 224 и 225 КЗ), лажна оптужба (члан 229 КЗ), , подржавање кривичног дела (члан 231 ПК), пасивно и активно давање мита (чланови 235–236 ПК), злоупотреба овлашћења (члан 239 ПК), лажно пријављивање и фалсификовање (члан 242 ПК), угњетавање (члан 244 ПК у вези са служењем), (чл. 256 ПК), искоришћавање поверених ствари (чл. 257 ПК), повреда дужности (чл. 259 ПК), подстрекавање подређених и толеранција (чл. 261 КЗ), паљевина са умишљајем б (чл. 4 КЗ), , разоткривање (члан 306 КЗ), неспашавање од опасности по живот (члан 307 КЗ), трговина робовима (члан 323 КЗ), трговина људима (члан 323 А` КЗ), , противправно лишење слободе (члан 325 КЗ), притвор противно Уставу (члан 326 КЗ), противправно насиље (члан 330 ГЗ), клевета (члан 363 Грађанског законика), повреда приватности телефонских разговора и усменог разговора (члан 370 А` Грађанског законика), крађа (члан 372 Грађанског законика) , проневера у заједници и у служби (чл. 375, 258 ГЗ), изнуда (чл. 385 ГЗ), превара (члан 386 ПК), превара у осигурању (члан 388 ПК), прихватање и располагање имовином из кривичног дела (члан 394 ПК), лихварство (члан 404 ПК), кршење закона о крађи животиња, дроге, странаца, антиквитета и шверца, као и кршење закона о оружју и експлозиву ако је за њих предвиђена санкција затвора од минимум годину дана, з) умишљајно чињење каквог кривичног дела уперено против претпостављеног и које је у вези са извршавањем дужности, и) самовољно одсуство пет (5) узастопних дана или десет (10) дана укупно у једној години, ј) употреба опојних супстанци или склоност ка употреби алкохолних пића, к) понашање карактеристично непристојно или недостојно за полицајца у служби или ван службе или понашање које показује исквареност карактера, л) озбиљно намерно кршење службене дужности, љ) јавна усмена или писмена критика поступања хијерархије са увредљивим или погрдним изразима и м) пружање услуга, прикупљање информација у име трећих лица, чување или заштита лица или ствари, као и запошљавање на било који начин у радњама из члана 1 П.Д.180/1979 (Ф.Е.К.46 т А`)

Појам „радња“ подразумева сваки позитиван или негативан резултат у примени и обављању послова, које је утврђено обавезама које полицијском службенику намеће службена дужност.

Појам „пропуст“ значи да онај који има обавезу да поступа игнорише и равнодушно је према обавезама било из намере или нехата, остављајући их неизвршеним, прећуткујући или прикривајући незаконите радње или њихове извршиоце, кршећи притом законска наређења. Таквим штетним понашањем, у ужем или ширем смислу, нарушавају се интереси грађана или Службе или уопштено интереси државе (јавни интерес).

Битно је имати у виду да је одредбом става 3. члана 4. ПД 120/2008, прописано да се дисциплински преступи гоне и кажњавају где год су учињени, односно на грчкој територији или ван ње.³⁰²

5.4. Дисциплински преступи и прописане дисциплинске казне

Униформисано особље грчке полиције које почини дисциплинске прекршаје подлеже дисциплинским казнама сразмерно тежини извршење повреде, која се процењује кроз причињену штету, последицу начињену трећем лицу и угледу Службе, свести извршиоца, утицаја коју је извршена повреда имала на друштво и јавност и др. Поред изрицања казне, могу се предузети и додатне административне мере, као што је премештај, неповољна оцена и сл. Будући да сви дисциплински преступи немају исту тежину, законодавац је дефинисао пет различитих врста дисциплинских казни, сходно интензитету њихових последица по учиниоца, које су прописане чланом 5 ПД 120/2008.³⁰³

Надлежни органи воде рачуна о застерелости по службеној дужности у свим фазама дисциплинског поступка.

³⁰² https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/haralampos_hahalis/peitharhiko-dikaio-astynomikoy-prosopikoy (приступљено 2. 5. 2024. године)

³⁰³ Периклџс К. Гкулиамас, Μαρτιος 2016, Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ, Δημοκритειο Πανεπιστημιο Θρακης (Pericles K. Gouliamas, 2016, THE DISCIPLINARY PROCEDURE OF OF POLICE OFFICERS, Democritus University of Thrace)

5.5. Дисциплински органи и њихова надлежност

Дисциплинска овлашћења у дисциплинском поступку над полицијским особљем спроводе Дисциплинска већа (у даљем тексту ДВ) и једночлани дисциплински органи одговорни за спровођење дисциплинског гоњења у ставу 2, члана 36 (једночлани дисциплински органи изричу ниже дисциплинске казне опомене и новчане казне, и то: а) министар и заменик министра унутрашњих послова, генерални секретар за јавни ред и шеф грчке полиције кажњавају новчаном казном до три (3) месечне основне плате, б) највиши службеници новчаном казном до две (2) месечне основне плате, в) виши службеници новчаном казном до једне (1) месечне основне плате и г) млађи официри новчаном казном до (1/2) месечне основне плате).³⁰⁴

Дисциплинска већа се, у зависности од своје надлежности, деле на: 1) Примарна дисциплинска већа, 2) Секундарна дисциплинска већа, 3) Више дисциплинско веће и 4) Врховно дисциплинско веће.³⁰⁵

Дисциплинске комисије могу да изрекну било коју дисциплинску казну полицијским службеницима који су им упућени ради решавања, за разлику од једночланих дисциплинских органа који су овлашћени да изричу само лакше дисциплинске казне, „узор“ и „новчану казну“.³⁰⁶

5.6. Права пред Дисциплинским комисијама и поступак саслушања

Полицајац у поступку пред Дисциплинским већем има право: присуство саслушању с највише два браниоца; да тражи да му се о његовом трошку уступе копије списка предмета, укључујући налаз, осим оних које су посебним одредбама окарактерисане као поверљиве; да се о његовом трошку појави пред Већем сведок његове одбране; да захтева искључење редовних и заменских чланова Савета како би се обезбедио принцип

³⁰⁴ Προεδρικό Διάταγμα 120/2008, ΦΕΚ 182/Α/2-9-2008, Πεϋθαρχικό Δίκαιο Αϋτυνομικού Προϋωλικού (Presidential Decree 120/2008, Official Gazette 182/Α/2-9-2008, Disciplinary Law of Police Personnel)

³⁰⁵ <https://www.vlc-law.gr/blog/peitharhiko-dikaio-astynomikou-ypalliloy> (приступљено 2. 5. 2024. године).

³⁰⁶ Τζούμα Βασιλική, 2023, Τοϋπειθαρχικόδίκαιοτουαϋτυνομικούπροϋωλικού, Δημοκритειο Παυελιστημιο Θρακηϋ (Tzouma Vasiliki, 2023, The disciplinary law of police personnel, , Democritus University of Thrace)

непристрасности чланова Савета, тако и принцип кворума неопходног за рад колективног органа.³⁰⁷

Седнице већа се одржавају без јавности – „иза затворених врата“. На почетку седнице Савета председник позива позваног полицијског службеника да присуствује и одмах потом саопштава списак сведока који се позивају да буду саслушани пред Саветом. Уколико се полицијски службеник из сопствених разлога не појави пред Саветом, предметни поступак се спроводи без његовог присуства, осим када не постоји могућност да се појави лице које је ухапшено, онда председник Савета може одложити доношење пресуде, али не дуже од петнаест дана. Састанцима присуствују само окривљени, постављени браниоци и сведоци одбране који ће бити саслушани.³⁰⁸

5.7. Конференција Савета

Одмах по окончању поступка саслушања Веће одлучује о доношењу одговарајуће одлуке. Одлука мора бити у потпуности образложена, а доноси се након отвореног гласања. Начело независности члана дисциплинског Већа даје му могућност да са апсолутном слободом оцењује доказе и елементе прибављене у поступку.

Одлуке се доносе апсолутном већином, а у случају да већина није формирана, за њено постизање се примењује следећи поступак:

1) ако се формирају три различита мишљења, носилац појединачног мишљења мора се придружити једном од преосталих мишљења;

2) ако се формирају четири различита мишљења, свако од оних који имају индивидуална екстремна мишљења мора да пристане или на појединачно мишљење које је међу њима или на мишљење релативне већине. Ако се поново не формира већина, примењује се као под 1);

³⁰⁷ Περικλῆς Κ. Γκουλιαμας, Μάρτιος 2016, Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ, Δημοκритειο Πανεπιστημιο Θρακης (Pericles K. Gouliamas, 2016, THE DISCIPLINARY PROCEDURE OF OF POLICE OFFICERS, Democritus University of Thrace)

³⁰⁸ Ibid.

3) ако се формира пет различитих мишљења, сваки од оних који имају два екстремна мишљења мора се придружити једном од три преостала мишљења. Ако већина и даље није формирана, примењује се као под 1).³⁰⁹

5.8. Право на жалбу

У случају одлука једночланих дисциплинских органа, полицијски службеник који је кажњен нижом дисциплинском казном може у преклузивном року од петнаест (15) дана од уручења одлуке да поднесе жалбу пред надлежним дисциплинским органима, у зависности од случаја, тражећи укидање изречене казне или њено смањење или измену ове врсте или модификацију узрочне или правне класификације казне.³¹⁰ Одлуке једночланих дисциплинских органа којима је изречена дисциплинска казна у првом степену постају правоснажне ако је протекао рок за подношење жалбе.

Законска опција која полицајцу стоји на располагању, након доношења одлуке о жалби и изрицања правоснажне казне, јесте да поднесе захтев за поништење или обуставу извршења надлежном Управном суду.³¹¹

Поред правног лека на интерну жалбу предвиђеног против управних решења (аката) којима је изречена лакша дисциплинска казна, изречена од стране једночланих органа, предвиђен је и правни лек по жалби на одлуке Дисциплинских већа првог степена, којима се могу изрећи дисциплинске казне.

У случају да су правни лекови употребљени, Управни суд их прослеђује Служби која је изрекла коначну казну ради сачињавања Извештаја са својим мишљењима како би се током одлучивања о захтевима за поништај узело у обзир мишљење доносиоца одлуке.

Коначно, у случају да управни судови пониште дисциплинску одлуку којом је изречена казна, предмет се упућује дисциплинском органу који је донео ову одлуку.³¹²

³⁰⁹ Τζούμα Βασιλική, 2023, Το πειθαρχικό δίκαιο του αστυνομικού προσωπικού, Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θρακής (Tzouma Vasiliki, 2023, The disciplinary law of police personnel, , Democritus University of Thrace)

³¹⁰ Προεδρικό Διάταγμα 120/2008, ΦΕΚ 182/Α/2-9-2008, Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού (Presidential Decree 120/2008, Official Gazette 182/A/2-9-2008, Disciplinary Law of Police Personnel)

³¹¹ Περικλής Κ. Γκουλιαμας, Μάρτιος 2016, Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ, Δημοκριτείο Πανεπιστήμιο Θρακής (Pericles K. Gouliamas, 2016, THE DISCIPLINARY PROCEDURE OF OF POLICE OFFICERS, Democritus University of Thrace)

Ако жалилац затражи да се појави пред судијом који разматра жалбу како би изразио своје ставове и подржао своју жалбу, надлежни дисциплински орган је дужан да прихвати његово појављивање током разматрања жалбе.³¹³

6. СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ У ДИСЦИПЛИНСКИМ ПОСТУПЦИМА СРБИЈЕ И ЗЕМАЉА ПОДВРГНУТИХ КОМПАРАТИВНОЈ АНАЛИЗИ

Имајући у виду наведена упоредна решења, може се рећи да дисциплински поступци у министарствима унутрашњих послова (полицији) приказаних држава деле исте циљеве и засновани су на сличним принципима, али се и незнатно разликују.

Разлике у покретању и вођењу дисциплинских поступака у министарствима унутрашњих послова у Србији, Црној Гори, Хрватској, Грчкој, Босни и Херцеговини са Републиком Српском и Федерацијом БиХ огледају се у законодавним нивоима легистативе, законским решењима, институцијама које воде поступак, поступцима вођења, дисциплинским казнама и мерама, те правима запослених, транспарентности и јавности поступка.

Свака од ових земаља има своје законе и друге прописе који регулишу дисциплински поступак, примерен традицији и карактеру управних и полицијских система у својим земљама. Ови закони разликују се у детаљима, али обично садрже одредбе о поступцима, правима и обавезама запослених током дисциплинског поступка, повредама (лакшим и тежим) и дисциплинским мерама (казнама). Притом, расподела законодавне материје врши се између општег службеничког законодавства и полицијског законског оквира, у зависности од статуса запосленог и/или тежине повреде службених дужности.

У нашој земљи, као и у наведеним државама (Црној Гори, Хрватској, БиХ и Грчкој) постоје специфичне институције или тела одговорна за спровођење дисциплинских поступака који имају различите називе и структуру.

Поступци за покретање, вођење и одлучивање су мање-више слични, али се и разликују, а разлике укључују процедуре испитивања пре покретања поступка, активности

³¹² Προεδρικό Διάταγμα 120/2008, ΦΕΚ 182/Α/2-9-2008, Πεϋθαρχικό Δίκαιο Αϋτυνομικού Προϋολικού (Presidential Decree 120/2008, Official Gazette 182/Α/2-9-2008, Disciplinary Law of Police Personnel)

³¹³ <https://lawsupport.gr/peitharxiko-dikaio-astinomikon/> (приступило 02.05.2024. године)

и учешће службе унутрашње контроле у поступку, у процесу саслушања запослених, подношењу иницијатива за покретање поступка, доношењу акта о покретању поступка, различит поступак спрема тежине повреде груписаних као лакше или теже, у органима који спроводе поступак и одлучују о жалби, као и у судској заштити.

Разлике постоје и у санкцијама за дисциплинске повреде, прекршаје или преступе, а крећу се од опомене, смањења плате, немогућности напредовања, суспензије, условног престанка радног односа и, у најтежој мери, престанка радног односа. Притом суспензија, по правилу, није дисциплинска мера, већ може уследити, под законским условима, услед вођења дисциплинског поступка због теже повреде, али ако би даљиостанак на раду штетио интересима службе, или пак услед покретања кривичног поступка. Суспензија може бити облигаторна (обавезна) и факултативна.

Права запослених су углавном на истом нивоу заштите у погледу могућности заступања од стране адвоката, права на жалбу другостепеном органу, као и права на судску контролу донетих одлука у поступцима пред различитим судским инстанцама у зависности од начина уређења надлежности судова.

Ниво транспарентности (јавности) у дисциплинским поступцима се незнатно разликује од земље до земље. У неким земљама постоји виши степен јавности у овим поступцима, док у другим постоје строжи стандарди за заштиту приватности запослених.

Сличности и разлике у дисциплинским поступцима произлазе из особене природе полицијске професије, у зависности од традиционалних или савремених решења садржаних у законима и подзаконским актима.

У Републици Србији дисциплински поступак се води у обједињеном правном режиму за полицијске службенике и друге запослене у Министарству и спроводи се по одредбама ЗОП-а, Уредби о начину спровођења дисциплинског поступка у МУП-у и одредбама ЗУП-а у питањима која нису уређена ЗОП-ом. Поступак покреће овлашћено лице, а води га дисциплински старшина кога овласти лице које је покренуло дисциплински поступак. Дисциплински поступак је исти за лаке и тешке повреде службених дужности. Другостепени поступак се спроводи пред Дисциплинском комисијом, а судска заштита се обезбеђује пред Управним судом.

У Републици Хрваткој посебан режим се односи на дисциплинску одговорност полицијских службеника, а поступак се спроводи по ЗОПРХ-у, Правилнику о дисциплинској одговорности и по одредбама општег управног поступка. У овој држави се разликује поступак спрам степена повреде радних обавеза. За лакше дисциплинске преступе службених обавеза поступак покреће и одлуку доноси министар или руководилац, а за теже повреде поступак спроводи, у првом степену, Дисциплински суд (Служба дисциплинског суђења), у другом степену, другостепени Дисциплински суд. У судском поступку надлежан је Управни суд, који има два степена.

У Црној Гори дисциплински поступак се спроводи по ЗОУПЦГ-у, Правилнику о утврђивању дисциплинске одговорности полицијских службеника, општем ЗОДСНЦГ-у и Закону којим се уређује општи управни поступак (ЗУП). Такође, раздвојен је режим поступака у зависности од тежине повреде. Првостепени и другостепени поступак за лаке повреде регулисани су ЗОДСНЦГ-ом. Дисциплински поступак због тежих повреда службених обавеза покреће лице овлашћено од министра, односно дисциплински тужилац, а води Дисциплинска комисија, која не доноси одлуку, већ је предлаже министру, који је изриче, што је одличје монархског принципа према којем је министар шеф управног ресора. Значи, Комисија води поступак, а одлуку доноси министар. Против одлуке министра може се изјавити жалба Комисији за жалбе, а потом је могуће захтевати контролу законитости појединачне одлуке у управно-судском поступку пред Управним судом.

У БиХ постоји разлика у поступку дисциплинске одговорности за директора полиције, полицијске службенике и државне службенике и намештенике. Одговорност полицијских службеника у БиХ прописана је ЗОУПФБиХ, ЗОПСБиХ, Правилником о дисциплинској одговорности полицијских службеника БиХ. У овако сложеној држави с два ентитета и Брчко Дистриктом разликује се поступак за лаку и тешку повреду службене дужности. Законски је прописано спровођење интерног поступка који спроводи Одељење за унутрашњу контролу. Након интерног поступка, за лакше повреде, одлуку доноси руководилац. За теже повреде, поступак покреће и о њему одлучује Дисциплинска комисија. У другом степену подноси се жалба Одбору за жалбе полицијских службеника, а у судском поступку решава Управно одељење Суда БиХ.

Дисциплински поступак у ентитету РС односи се на директора полиције, заменика и полицијске службенике и спроводи се по ЗОПиУП-а и одредбама Правилника о дисциплинском поступку. Овим правним актима прописана је интерна процедура коју води непосредни старешина, односно од њега овлашћено лице уз активно учешће Јединице за професионалне стандарде, на основу чијег захтева се покреће дисциплински поступак за теже повреде службене дужности, који се доставља начелнику Одељења за вођење првостепеног дисциплинског поступка. Одлуке за лаке повреде службене дужности изричу министар, директор и руководилац, а за теже повреде Дисциплинска комисија. Жалба се подноси Полицијском одбору, а у судској заштити тужба се подноси Окружном суду.

У Републици Грчкој дисциплинска одговорност регулисана је посебним законом „Дисциплински закон полицијског особља“. Сама повреда службене дужности дефинисана је као дисциплински преступ. За вођење дисциплинског поступка надлежни су министар и заменик, генерални секретар за јавни ред, начелник и заменик шефа грчке полиције, начелник штаба, генерални полицијски инспектори и шефови филијала за целокупно полицијско особље, директор Полицијске академије, директор Генералног директората службене безбедности и генералних директора полиције за особље њихових служби. Дисциплинска овлашћења над полицијским особљем врше Дисциплинска већа (Примарна дисциплинска већа, Секундарна дисциплинска већа, Више дисциплинско веће и Врховно дисциплинско веће) одговорна за сваки разред и једночлани дисциплински органи одговорни за спровођење дисциплинског гоњења; у судском поступку надлежан је Управни суд.

5. ПОУЧНА РЕШЕЊА У ДИСЦИПЛИНСКИМ ПОСТУПЦИМА У АНГЛО-АМЕРИЧКОМ ПРАВНОМ СИСТЕМУ

Правни режими дисциплинске одговорности у САД и Великој Британији нису предмет овог рада, због различитости правних традиција, децентрализације и разлика између *Common law* и писаног права које преовлађује у европскоконтиненталном праву премда та традиционална подела све више постаје анахрона, услед конвергенције права. Али, треба приметити да у англо-америчком праву преовлађује приступ стварања услова за

отклањање узрока за настанак повреда службене дужности, кроз анализу и организацију едукације и тзв. културу доживотног учења.

У дисциплинским поступцима у САД (на савезној равни) добру праксу представља ситуација када различити људи воде истрагу, дисциплинско саслушање и жалбени поступак јер то осигурава праведнији и независнији поступак.

Запослени има право да на дисциплинско саслушање поведе синдикалног представника или колегу. Генерално посматрано, запослени не може бити правно заступан на саслушању јер је то интерни процес, уз изузетак када саслушање може довести до губитка права запосленог на даље обављање тих послова.

Жалбено рочиште представља ревизију дисциплинског процеса, без поновног саслушања или уз поновно саслушања и извођење доказа. Мало је вероватно да ће исход по жалби бити саопштен истог дана када буде поновно саслушање. Запослени се мора обавестити писменим путем након саслушања и доношења одлуке по жалби.

Ако се запослени не слаже с налазима жалбеног рочишта, може поднети тужбу суду.³¹⁴

Врло специфично решење је да запослени не може бити правно заступан на саслушању јер је то интерни процес, уз изузетак када саслушање може довести до губитка рада у тој области, а да на дисциплинско саслушање може да поведе синдикалног представника или колегу.

Наиме, овакав вид заступања од стране колеге може да има и добре ефекте јер је колета тај који познаје пословне процедуре и који са своје тачке гледишта може адекватно да размишља о ситуацији која се појавила као предмет дисциплинског поступка и изношења једног рационалног виђења одбране. С друге стране, колега не мора нужно да познаје прописе из радноправне материје које би као стручно лице познавао адвокат и који би у том сегменту имао стручнији приступ.

Друго значајно решење јесте превентивна делатност, односно препознавање повреда радне дисциплине које се најчешће врше и адекватном методом учења предупредити да до њих не долази у будуће, уз формирање посебног тела које би пратило како аспект учења, тако и резултате евалуације кроз одређени временски период.

³¹⁴ <https://vardags.com/law-guide/disciplinary-proceedings/what-is-a-disciplinary-hearing> (приступљено 2. 5. 2024. године).

Велики значај дат је успостављању „културе учења“, током реформи 2020. године, као кључног дела процеса дисциплине. У том циљу, полицијски надзорници упућују се да „инциденте“ који представљају недолично понашање, као и „незадовољавајуће процедуре рада“ анализирају како би помогли полицајцима да уче из својих грешака и остану у полицији.

Нагласак на учењу и исправљању понашања које је полиција у Великој Британији усвојила последњих година је приступ који према истраживању Пола Кларка амерички полицијски синдикати и полицијске управе треба да размотре. Дугорочно гледано, рад на стварању културе учења у америчким полицијским снагама имао би много користи.³¹⁵

Значајан механизам су независни надзорни одбори. Ове агенције играју велику улогу у раду полиције у Великој Британији.

Независна канцеларија за полицијско понашање (ЈОРС) надгледа притужбе о недоличном понашању полиције. Комесар за полицијске истраге и ревизију игра ову улогу у Шкотској, а Канцеларија омбудсмана у Северној Ирској. Ови процеси су очигледно у току и добијају различите критике од полицијских федерација, а понекад и од јавности, али да би се осигурало да полиција не истражује полицију иза затворених врата, ове агенције су неопходне.

Наведена решења уз добру практичну разраду и примену, након анализе спорних ситуација, значајно могу допринети у превентивном погледу како би се смањио број дисциплинских постипака, а с друге стране побољшали дисциплина, знање и професионалност запослених.

Увођење процеса „културе учења“ у програме изградње полицијске одговорности има превентивни карактер. Овим процесом се на најбољи начин препознају повреде радне дисциплине, најчешће адекватном методом учења, чиме се превентивно делује да до повреда дисциплине не долази, уз формирање посебног тела које би пратило аспект процеса „културе учења“ и резултате тога процеса, односно евалуацију у погледу добијених резултата кроз одређени временски период.

³¹⁵ <https://www.globaljusticeblog.ed.ac.uk/2022/09/14/comparing-police-discipline-in-the-us-and-the-uk-lessons-for-american-law-enforcement-part-2/> (приступљено 2. 5. 2024. године).

V. ПРИТУЖБЕНИ ПОСТУПАК, КАО ОБЛИК КОНТРОЛЕ РАДА У МИНИСТАРСТВУ УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Полиција своје послове и задатке, односно надлежности (треба да) остварује на основу закона и на законом прописани начин (у складу са Уставом) и подзаконским прописима и „правилима службе“, увек водећи рачуна о безбедности грађана и имовине, јавном реду и људским и мањинским правима грађана. Другим речима, своју улогу треба да остварује законито, професионално, правилно, целисходно, сразмерно и етички. Због свог делокруга надлежности полиција је вишеструко контролисана. У правној и полицијској теорији истиче се да је најделотворнија комбинована, унутрашња и спољашња контрола полиције, као и правна и политичка, демократска контрола полиције и неформална контрола јавног мњења преко медија. У правној теорији постоји сагласност о томе да је најбитнији облик спољашње контроле полиције судска контрола. Према томе, полиција је, као и сви други субјекти, а посебно она због својих полицијских овлашћења и мера и средстава принуде којима располаже, ограничена правом, као и уставним слободама и правима грађана.

Мноштву субјеката, механизма, врста, облика и видова контроле полиције који постоје у правној држави додаје се и контрола решавањем притужби грађана на рад полицијаца, односно МУП-а. Реч је о особеној контроли, која не представља алтернативу, дакле може се користити упоредо с другим контролама полиције. Контрола путем решавања притужби је инкорпорисана у правни поредак Србије ЗОП-ом од 2005. године, а сада важећим ЗОП-ом унеколико је проширена у односу на одредбе из првог ЗОП-а. Право на представке и притужбе грађана и других колективитета гарантовано је чланом 56 Устава Републике Србије.³¹⁶

Према ЗОП-у, свако ко сматра да му је неким актом или радњом или услед непоступања запосленог (не само полицијског службеника!) у МУП-у повређено људско и мањинско право, има право да уложи притужбу. У притужбеном поступку лице које подноси притужбу има положај притужиоца, док је запослено лице против кога се она

³¹⁶ Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021).

подноси у том поступку притуженик. Рок за подношење притужбе је 30 дана, али тај рок није преклузиван јер се узимају у разматрање и притужбе поднете после тог рока. Само се разликује поступак њиховог решавања, тј. те притужбе се разматрају у тзв. скраћеном поступку. Новина је од 2016. године да се притужбе могу поднети и против МУП-а, а као што је речено, могу се поднети против сваког запосленог, а не само полицијског службеника.

По поднесеној притужби она се испитује минуциозно разрађеним подзаконским актом о притужбеном поступку.³¹⁷ Примљене притужбе прослеђују се организационој јединици надлежној за даље поступање. То је, у ствари, она организациона јединица у којој је распоређено лице против кога се притужује (притуженик), тј. у којој оно обавља послове у оквиру радног места. Сам поступак решавања притужби води руководилац те организационе јединице, а у законом предвиђеним случајевима Комисија за решавање притужби. Административно-техничке послове обављају притужбене јединице, то су организационе јединице у седишту, подручним полицијским управама или оне које одреди руководилац организационе јединице.

Ако из проучавања притужбе произлази сумња да постоји кривично дело за чије извршење се гоњење предузима по службеној дужности, о томе ће се одмах обавестити надлежно јавно тужилаштво, организациона јединица надлежна за унутрашњу контролу рада МУП-а (СУК) и шеф организационе јединице у којој притуженик ради, као и притужилац. Такође, значајно с обзиром на тему рада, ако се из притужбе види да су повређене радне дужности, дакле да има елемената дисциплинске одговорности, овлашћено лице за покретање поступка покренуће дисциплински поступак. Ово је копча између притужбеног и дисциплинског поступка, који може уследити поводом поднетих притужби.

Када прими притужбу, лице које решава притужбу позива притужиоца на разговор у року до 15 дана, и уколико усагласе ставове, поступак се практично сматра окончаним (решеним), с тим што ће руководилац у одговору то и констатовати. Али, ако не усагласе ставове, тј. ако притужилац остане при својим ставовима, по питању кршења или повреде људских и мањинских права, притужбени поступак даље преузима и води трочлана

³¹⁷ Правилник о притужбеном поступку у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник“, бр. 90/2019)

Комисија за решавање притужби. Комисија води поступак и уколико се притужилац оглуши о позив, а обавештен је да Комисија решава притужбу. Поступак се код руководиоца окончава у року до 30 дана. Исти рок важи и за Комисију која решава притужбе од добијања списка уз притужбу. Акт којим се притужбени поступак окончава зове се Одговор на притужбу. Тим писаним одговором не улази се у основаност притужбе и притужилац може користити сва правна средства за заштиту својих људских права. Због тога је ова контрола полиције могућа уз друге и не зависи од других механизма контроле.

Притужбени поступак за решавање притужби поднетих после 30 дана од радње или акта запосленог или МУП-а, решава се у тзв. скраћеном поступку. Тај поступак води лице овлашћено за решавање притужби у јединици у којој је притуженик распоређен на радно место и окончава га у року до 60 дана, извештавањем притужиоца о резултатима испитивања навода из притужбе. Поступак се означава као скраћени (иако је рок за решавање притужбе дужи – 60 дана) због тога што се те притужбе не уступају Комисији, она није надлежна за поступање по њима. ЗОП-ом су прописани случајеви у којима се неће уопште поступати по притужбама (ако је већ одлучивано, а нема нових доказа, ако је реч о злоупотреби права на притужбу).

Од исхода притужбених поступака зависе и мере које руководиоци предузимају према притуженицима. О томе се обавештавају Дирекција полиције, или други руководиоци у Министарству, у зависности од тога где раде притуженици.

Како се види, кад је о притужбама у МУП-у реч, ради се о посебној врсти контроле запослених у МУП-у. Та контрола је уређена правом и по томе је правна контрола, али по механизмима контроле (Одговор на притужбу) у теорији нема сагласности да ли је реч о политичкој или правној контроли. Та дилема је доктринарна и није од практичног значаја. Битно је да је реч о контроли запослених, која може имати конкретне последице по запосленог (покретање других правних поступака, кривичног, дисциплинског). С друге стране, ова контрола омогућује активније учешће грађана у развијању партнерских односа с полицијом. Јер сама чињеница да је тај поступак правом уређен и да руководиоца позива на разговор притужиоца значајна је сама по себи. Ова контрола по својим обележјима и инструментима подсећа на контролу коју врше омбудсмани, али је то ипак посебна

контрола, другачија, хибридна, претежно унутрашња, али и спољашња, будући да је један члан Комисије представник јавности.

Контрола полиције путем решавања притужби је заживела у пракси од готово две деценије. Заједно с другим врстама и облицима контроле полиције предмет је перманентног унапређивања полицијским прописима.

VI. УПРАВНИ СПОР И УПРАВНИ СУД

Управни спор подразумева правну (судску) контролу у којој надлежни суд (Управни суд) одлучује о законитости коначног управног акта. Тај управносудски поступак спроводи се у највећем броју европских држава, по правилу, пред посебним, Управним судом ради заштите права грађана, као и других странака које су у неком управноправном односу са органима јавне власти, односно државне управе. Концепцијски посматрано, управни спор омогућује странкама да оповргну законитост донетих одлука и спроведених или наређених радњи органа за које верују да нису законите, да су неправилне или усмерене против остварења неких права за која сматрају да им припадају. Свега до сада изнето пред Управним судом може се оспоравати искључиво у складу с разлозима предвиђеним Законом о управним споровима.³¹⁸

Основни задатак управног спора је да се кроз судски поступак (управносудски поступак) обезбеди ефикасну примену закона и да се права странака у сваком погледу штите од било каквих видова незаконитости. Управни спор се, у материјално-функционалном смислу покреће у ситуацијама као што су побијање административних аката, одлука о издавању дозвола, остваривање права из службеничких односа у државним органима јер се стало на становиште да су ти акти управни акти, као и други случајеви решавања о правима и дужностима, или правним интересима о којима одлучују управни органи и с њима изједначени државни и недржавни субјекти кад им је поверено вршење управних овлашћења.

1. ДЕФИНИЦИЈА УПРАВНОГ СПОРА

Управни спор се у теорији различито одређује, а његов појам се у законодавству ретко дефинише на прецизан начин. Међутим, постоји висок степен сагласности о томе да је то *посебан облик судске контроле управе*.³¹⁹

³¹⁸ Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009).

³¹⁹ О појму управног спора писали су сви управноправни теоретичари, а међу савременим ауторима треба поменути Р. Марковића, Н. Бачанин, Д. Милкова, З. Томића, М. Петровића, а од млађих истраживача В.

Управни спор представља судску контролу законитости управних аката. У управном спору надлежни суд, а то је у Републици Србији Управни суд, одлучује да ли је оспорени појединачни акт донет у управном поступку (општем и посебном) – законит.³²⁰

Управни спор подразумева концепцију правне државе, то је судска контрола управне делатности органа управе и других доносилаца управних аката. Управни спор је стандардни облик провере рада управне функције од стране посебног суда, који се спроводи у управносудском поступку, према одредбама ЗУС-а. Овим видом контроле рада управе процесна надлежност суда ограничена је на управне (административни) акте.³²¹

Судска контрола обухвата испитивање управних аката како с формалне, тако и с материјалне стране, што значи да је дужност суда да, приликом решавања управног спора, испитује и повреде формалноправних, и повреде материјалноправних прописа. Пресуда којом је у спору о законитости управних аката поништен управни акт нема непосредно дејство у том смислу да тужилац на основу пресуде може непосредно остварити своја права, већ се извршење пресуде преноси у надлежност оног државног органа чији је акт поништен.³²²

2. УПРАВНИ СУД У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ СРБИЈЕ

Након периода социјалистичке уставности и државног уређења друге Југославије, у којем су управне спорове решавала посебна одељења окружних судова само за одређене управне ствари, а за све остале управне ствари посебно одељење Врховног суда Србије, у Србији је, попут већине европских држава, и у складу с традицијом из периода пре Другог светског рата, основан Управни суд као једностепени суд специјализован за решавање управних спорова, који је и фактички установљен почетком 2010. године.

Цуцића, З. Лончара, П. Димитријевића, Д. Вучетића, М. Прицу, Д. Васиљевића, З. Вукашиновић Радојичић и др.

³²⁰ Миленковић, Д., Марићевић, А., *Заштита права грађана пред Управним судом*, Центар за развој Србије, 2013, стр. 18

³²¹ Димитријевић, П., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2019, стр. 400.

³²² <https://www.advokatskacancelarijatopic.com/oblasti-rada/upravno-pravo/upravni-spor> (приступљено 20. 5. 2024. године).

2.1. Развој Управног суда у Србији

У управноправној теорији се наводи Француска као европска држава у којој је најразвијеније управно право и управно судство. Ова држава је још далеке 1799. године, у циљу решавања административних спорова, институционализовала обласни савет и Државни савет као највишу управно-судску инстанцу. Путем Француске у другој половини 19. века кренуле су и друге водеће европске земље, попут Италије, Немачке, Аустрије, а после њих и друге земље. Посебна судска контрола управне делатности, као особени облик судске контроле, проширила се и на оне земље које су биле, као посебне територијалне целине, у саставу Аустроугарске монархије.³²³

За разлику за континенталног права, у англо-америчком правном подручју управа је једнака страна у правном односу као и грађани, стога законитост њених управних аката проверава редовни суд у судском поступку који нема обележја управног спора, а не у управном спору какав постоји у европском праву.³²⁴

Развој управног спора може се посматрати и кроз развој државе Србије. Наиме, од Првог устанка 1804. формирањем Синода, преименованог у Правитељствујушчи совјет сербски, а касније у Државни савет, то тело које је обједињавало све три функције државне власти уз књаз вршило је и судску контролу управне власти према уставним решењима (Уставу) од 1869. године. Тада Државни савет постаје надлежан за решавање по жалбама изјављеним на министарска решења.³²⁵ Историјски посматрано, тај период се означава као период оснивања првог управног суда у Србији. Доношењем Намесничког устава 1870. године стекли су се услови за доношење Закона о пословном реду у Државном савету којим је дефинисан управни спор.³²⁶ Србија је, према тим решењима и у то време, не само држала

³²³ Рађеновић, М., *Управни спор и његово правно регулисање*, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, 1998, стр. 97.

³²⁴ Миленковић Д., Марићевић А., *Заштита права грађана пред Управним судом*, Водич за грађане, 2013, Београд, стр.10.

³²⁵ Цуцић, В. Увод у: *Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869–2019*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, стр. 21.

³²⁶ Ивановић, Ј. *Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869–2019*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2019, стр. 29.

корак у развоју управног судства већ је била испред многих европских држава.³²⁷ Државни савет постао је Управни суд у правом смислу речи након уставних решења из тзв. Видовданског устава о Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца, који се узима као следећа значајна етапа у развоју управног спора, конституционализовањем управног спора и Законом о Државном савету и управним судовима 1922. године.³²⁸ Управно судство у Краљевини Југославији било је двостепено с Државним саветом као врховним управним судом.

У послератној, другој Југославији, први ЗУС донет је 1952. године, а донела га је тадашња ФНР Југославија. Њиме је уведена посебна врста спора у којем се одлучивало о законитости управне делатности.

Током деведесетих година 20. века у управноправној теорији и пракси интензивирала се идеја о потреби оснивања посебног, специјализованог управног судства, које би вршило судску контролу законитости управних аката. Те идеје добиле су своје конкретне облике Законом о уређењу судова (2001) када је установљено решење о оснивању Управног суда. До операционализовања тог законског решења дошло је тек деценију касније када је и фактички успостављен Управни суд, са седиште је у Београду, у Немањиној бр. 9.

Тиме је учињен први, фундаментални корак, а реформа управносудске заштите није ни приближно окончана. Реформа управно судске процедуре је саставни део сложених процеса реформе јавне управе чији су основни циљеви професионализам, рационализација, деполитизација, ефикасност, транспарентност, лична одговорност, инвестирање у знање, партнерство, партиципација и задовољство гађана, али и реформе правосуђа.³²⁹

³²⁷ Југовић, С. „Преображај Државног савета у Србији XIX века – ка институционализацији управног спора“, „Устав Краљевине Србије од 1888–125 година од доношења“, *Зборник радова са научног скупа*, Правни факултет, Београд, стр. 135–145.

³²⁸ *Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869–2019*, Управни суд Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 277–278.

³²⁹ *Elements of Public Administration Reform in Serbia*, Civil Service Council, Belgrade, 2002; *Modernising Government*, [http:// www.archive.official-documents.co.uk](http://www.archive.official-documents.co.uk), 1999 (приступљено 26. 4. 2024. Године).

2.2. Управни суд као суд посебне надлежности

Важећи ЗУС примењује се од 30. 12. 2009. године,³³⁰ чијим доношењем је престало важење ЗУС-а из 1996. године.³³¹ Основни разлози за доношење новог закона били су усклађивање ЗУС-а са Уставом РС и ратификованим одредбама ЕКЈП.³³²

За читаву територију Републике Србије успостављен је један Управни суд. Стога се организација управног судства у Србији заправо своди на унутрашњу организацију (уређење) Управног суда. Поред постојања Управног суда у седишту, тј. Београду, Управни суд у свом саставу има и три одељења: у Крагујевцу, Новом Саду и Нишу.³³³

Предмет судске контроле су коначни управни акти различитих доносилаца, међу којима преовлађују управни акти органа државне управе, дакле министарстава, али и других доносилаца. Кад је реч о управном спору против управних аката министарстава, преовлађују управни акти Пореске управе (орган управе у саставу) и Министарства финансија, али и МУП-а и других министарстава.³³⁴

Управни суд преко одељења судске праксе усаглашава рад већа Управног суда и стара се о јединственој примени закона разматрањем спорних питања на основу реферата и кореферата на седници свих судија, чиме омогућује хоризонталну размену одлука између судија овог суда у седишту и одељењима, а уједно и обавештава Врховни суд о спорним питањима. Управни суд објављује своје одлуке на веб-страници суда и периодично објављује билтен судске праксе. Јединствену управносудску праксу неки писци квалификују као врсту *судског обичаја*.³³⁵

У правној књижевности постоји дилема да ли се под судском праксом подразумевају све судске одлуке или оне уједначене у истоветним ситуацијама. Такође, премда се судска

³³⁰ Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009).

³³¹ „Службени лист СРЈ“, бр. 46/96

³³² Србија је ратификовала Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода поставши чланица Савета Европе, чиме су створене претпоставке да последња судска инстанца под одређеним условима буде Европски суд за људска права.

³³³ Миленковић, Д., Марићевић, А., *Заштита права грађана пред Управним судом*, Водич за грађане, Београд, 2013, стр. 11–12.

³³⁴ <http://www.up.sud.rs> (приступљено 26. 4. 2024).

³³⁵ Лукић, Р. *Увод у право*, Београд, 1971, стр. 252–253.

пракса не сматра извором права у формалном смислу у нашем правном поретку, владајуће је мишљење да је њен утицај на доношење судских одлука врло велики.³³⁶

За управносудску праксу начелни правни ставови имају посебан значај јер представљају правна становишта која имају начелни карактер. За њихово значење употребљавају се различити називи: правно схватање, начелни став, начелно правно мишљење.

Ставови управносудских одељења обавезујући су за све судије или чланове судских већа, који их доследно примењују у управним споровима, све док се они не измене, или односно питање друкчије не уреди законом.

Начелни ставови и начелна правна мишљења која судови утврђују на општим и заједничким седницама представљају неку врсту општих аката или судских обичаја, како би рекао Радомир Лукић, који имају значајну улогу у уједначавању управносудске праксе и уједначеној примени легислативе у истоветним ситуацијама у оквиру управних спорова.³³⁷

3. СУШТИНА УПРАВНОГ СПОРА

Суштински предмет управног спора у Републици Србији, према одредбама ЗУС-а, већином може бити законитост коначних појединачних правних аката. Традиционално, то је законитост коначних управних аката, при чему је ЗУС-ом из 2009. унеколико проширен предмет спора тако што је предвиђена могућност вођења управних спорова против свих коначних појединачних правних аката (а не само управних аката) ако законом није обезбеђена друкчија судска заштита (овај законски услов је традиционалан). Без обзира на законско проширење могућности вођења спора, он се и даље, води против управних аката. На овај начин наш законодавац наставља традицију одређивања аката против којих је могуће водити управни спор одређујући на комбиновани начин (позитивно и негативно) акте подесне за судску проверу у спору пред Управним судом.³³⁸ Управни спор се може

³³⁶ Томић, З. *Опште управно право*, Београд, 2009, стр. 117.

³³⁷ Кунић, П. *Управно право*, Бања Лука, 2006, стр. 71.

³³⁸ О предмету управног спора видети више у свим уџбеницима управног права, примера ради, Ратка Марковића, Невенке Бачанин, Зорана Томића, Драгана Милкова и других. Д. Миловановић, „Предмет

водити и због ћутања управе (члан 15 ЗУС-а), а могуће је, премда то није пракса управног судовања, спором обухватити и (акцесорни) захтев за повраћај ствари, односно накнаду штете (члан 16 ЗУС-а).³³⁹ Али, суд, по правилу, за ово потоње упућује на парнични поступак.

У спору због ћутања управе суд одлучује о разлозима недоношења управног акта, а не о претпостављеном негативном управном акту.³⁴⁰

Судска контрола управе се надовезује на претходни управни поступак који је окончан пред управним органом и у којем је донет оспорени коначни управни акт, чиме такви поступци представљају једну целину у погледу крајње одлуке која је предмет управног спора. Суд испитује законитост акта којим је странка незадовољна и чију правилност оспорава, а то у исто време представља и оцену рада управног органа.

Сваки појединац у управном поступку, односно странка, уколико сматра да су његова права повређена радом управне јавне власти, има могућност заштите својих права у управносудском поступку. У управносудском поступку се настоји постићи заштита појединачних правних интереса и права, као и законитост решавања управних ствари, односно остваривање објективне законитости.

Циљ судске контроле управе јесте остваривање законитости управе и заштита права грађана и других колективитета од самовоље управе.³⁴¹

Судска контрола управе схваћене у органском смислу шира је од судске контроле управне делатности која се спроводи у управном спору. Стога и вануправне активности органа управе подлежу судској контроли у различитим судским поступцима (парничном поступку). Према томе, контрола управе може бити непосредна и посредна.

У функционалном, садржинском смислу, контрола законитости коначних управних аката у управном спору јесте непосредна судска контрола управе.

Посредна контрола законитости управе јесте контрола примене управних овлашћења у парничном поступку, поступку за накнаду штете, или је то контрола од стране

Управног спора“, *Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869–2019*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019, стр. 81–132.

³³⁹ Цуцић, В., *Управни спор пуне јурисдикције*, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2015, стр. 261.

³⁴⁰ Марковић, Р., *Управно право*, Београд, 2002, стр. 521

³⁴¹ Дисциплинка одговорност запосленог – када и како послодавац може казнити, <http://www.otvorenavgatapravosudja.rs/> (приступљено 26. 4. 2024. године).

Уставног суда поводом изјављене уставне жалбе. Ту надлежни суд посредно, одлучујући о накнади штете истовремено одлучује и о законитости примене управних овлашћења, дакле контролише законитост управе.

За управни спор потребно је да се испуне одређени законски услови, који се, у најкраћем, свде на то да је реч о појединачном правном акту којим се једна управна ствар решава, да се притом, тим актом она коначно решава, дакле да је појединачни акт коначан (да има то процесно својство коначности) и да се поднесе тужба у законском року за покретање управног спора, пошто до спора никада не може доћи *ex offio* (рок утврђен ЗУС-ом износи 30, односно 60 дана). Такође је могуће водити управни спор и због „ћутања управе“, за шта је такође потребно водити рачуна о роковима како се не би поднела тужба пре истицања рока за доношење управног акта којим се решава једна управна ствар. Ту, дакле, тужба никад није закаснела, али не сме бити ни преурањена, при чему преурањеност постоји уколико се поднесе пре истека рока из ЗУП-а за решавање једне управне ствари.

Разлози за покретање управног спора могу се односити на повреду формалне или материјалне незаконитости од стране доносиоца управног акта, а постепеним проширивањем предмета управног спора он се протеже и на чињенице, и због погрешно и непотпуно утврђених чињеница и чињеничног стања.

3.1. Предмет управног спора поводом тужбе поднете против коначног решења у дисциплинском поступку

Предмет управног спора у вези с дисциплинским поступцима представља коначни управни акт, у овом случају решење донето у другостепеном поступку. Коначни управни акт је решење Дисциплинске комисије – Већа којим оно одлучује о приговору поднетом на првостепено решење које је донео овлашћени дисциплински старешина. Како управни акт треба да је коначан (другостепени, или првостепени против којег нема могућности коришћења редовног правног средства), то значи да лице које је могло да изјави приговор против првостепеног решења, а то није учинило, или није благовремено учинило, нема право да тај акт оспорава у управном спору. Према томе, изјављивање приговора је непходан услов за покретање управног спора. Како управни спор следи после

другостепеног поступка, њега није могуће покренути пре исцрпљивања права на приговор. Кад Дисциплинска комисија по приговору странке „ћути“, односно не донесе другостепену појединачну одлуку (решење), могуће је такође покренути спор, али тада суд не одлучује о претпостављеном акту, већ о разлозима због којих није донет.

Након достављања тужбе МУП-у дописом Управног суда, у складу са одређеним роком, Дисциплинска комисија, као другостепени орган, припрема одговор на тужбу и доставља га уз све списе дисциплинског предмета Управном суду, чиме се окончава поступање Дисциплинске комисије до доношења пресуде Управног суда.

4. РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ ЈЕ МОГУЋЕ ВОЂЕЊЕ УПРАВНОГ СПОРА

Разлози за вођење управног спора тичу се законитости коначног управног акта. Ови разлози могу да буду: а) формалноправни и б) материјалноправни.

Формалноправни разлози односе се на повреду формалних правила правног режима којим је уређено доношење управних аката, и то: 1) у случају да је акт донео орган који није надлежан или лице које није законом овлашћено, тј. ненадлежно лице; 2) ако су повређена правила поступка који је уређен општим и посебним управним поступцима (кршење одредаба ЗУП-а или ЗОП-а); 3) ако је погрешно утврђено чињенично стање које се може огледати у: (1) непотпуно утврђеном чињеничном стању; (2) нетачно утврђеном чињеничном стању и (3) извођењу неправилног закључка из утврђених чињеница у погледу чињеничног стања.

Материјалноправни разлози тичу се повреде прописа који се односе на садржинску страну коначног управног акта: 1) ако није примењен одговарајући материјални пропис за решавање одређене ствари, односно ако је игнорисан одговарајући закон, или други пропис или општи акт или су примењене погрешне одредбе из одговарајућег прописа, или 2) ако је дошло до погрешног тумачења садржине и смисла меродавног материјалног прописа везаног за предмет утврђивања чињеница, односно што у конкретном случају није правилно примењен закон, или други пропис, подзаконски или општи акт.

Код коначне одлуке донете по „слободној оцени“, материјалноправна незаконитост има и две засебне и додатне компоненте, а односе се на: 1) прекорачење законског

овлашћења приликом доношења управног акта и 2) недоношење управног акта у складу с циљем у којем је дато овлашћење. Другим речима, разлог за вођење управног спора постоји и ако је доносилац донео тзв. дискрециони управни акт, само што суд тада проверава границе овлашћења доносиоца дискреционог управног акта, као да ли је овлашћење вршено у складу с циљем у којем му је такво овлашћење дато.³⁴²

Дакле, материјалноправни и формалноправни разлози могу бити основ за поништај решења у управном спору, донетог у дисциплинском поступку, односно решења које је Дисциплинска комисија донела у другостепеном поступку.

5. СТРАНКЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

Историјски посматрано, пут до признавања положаја странке у управном спору адресату управног акта дуго је трајао, а равноправност странака у том поступку још увек је идеал којем се тежи. Ово због тога што закони о управним споровима деценијама говоре о тужиоцу као лицу које је било странка у управном поступку, тј. адресату коначног управног акта и туженом као доносиоцу управног акта, што је, истини за вољу, исправан приступ. Отуда се као странке у управносудском поступку појављују тужилац, тужени и заинтересовано лице.

Без тужиоца и туженог не може бити говора о управном спору. То су главне странке у том судском поступку. Отуда је реч о двостраначком поступку. Поред њих у том спору може учествовати и заинтересовано лице, које има правни интерес да учествује у том поступку. Тужилац је адресат коначног управног акта (или његов заступник, пуномоћник), а то могу бити: појединци и други колективитети који су имали положај странке у управном поступку. Као тужиоци се могу појавити и јавни тужилац или јавни правобранилац, у циљу заштите јавног интереса.³⁴³ Тужени је онај субјект који је донео коначни управни акт или који је требало да донесе коначни појединачни акт.

Странке у управном спору покренутог тужбом за поништај коначног решења Дисциплинске комисије које је донето у другостепеном поступку поступајући по приговору

³⁴² Кулић, М. „Управни спор у пореским стварима“, *Законодавство и правна пракса, Финансије и порези*, број 1/2010, стр. 5–6

³⁴³ Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009), члан 11.

поднетом на првостепено решење дисциплинског старешине су, с једне стране, запослени као тужилац, кога може заступати пуномоћник – адвокат или представник синдикалне организације, а с друге стране, Република Србија, Министарство унутрашњих послова, Дисциплинска комисија, као тужена страна.

6. ПОКРЕТАЊЕ УПРАВНОГ СПОРА

До покретања управног спора никад не може доћи по службеној дужности, већ је неопходно да активно легитимисани адресат појединачног коначног акта о чијим правима или дужностима се одлучивало поднесе тужбу за његово покретање. Тужбу може поднети и заинтересовано лице. То је, по правилу, јавни тужилац.

Већ је речено да је управа овлашћена да сама себи донесе извршни наслов, и без обраћања суду, како би јавни интерес могао бити остварен. То значи да, по правилу, тужба за покретање управног спора нема одложно дејство. Другим речима, судска контрола у том спору је практично накнадна јер управни акти могу бити извршиви и својством коначности, штавише и као првостепени, пре стицања својства коначности, у законом предвиђеним случајевима, када је то у јавном интересу и када жалба или друго редовно правно средство не одлаже извршење решења. Јавни интерес је кључни израз управног права премда је реч о метаправном појму, који има политичке компоненте.

Међутим, само у одређеним ситуацијама је могуће да тужилац захтева одлагање извршења коначног управног акта до окончања управног спора.³⁴⁴

Тужба се предаје физички, или поштом препорученом пошиљком на адресу на којој је седиште Управног суда, а може се поднети и код суда записнички. Рок се рачуна од дана предаје пошти. Тужба се може поднети року од 30 дана (рок за странку). Неблаговремене тужбе Суд одбацује.

ЗУС-ом је прописана садржина тужбе која мора садржати потпуне податке о тужиоцу (име, адресу становања, односно седиште тужиоца), тачне податке о управном акту против којег се подноси тужба (који се обавезно прилаже уз тужбу), разлозима

³⁴⁴ Реч је углавном о пореској материји. Више о томе: Кулић М. „Управни спор у пореским стварима“, *Финансије и порези*, број 1/2010, стр. 5.

подношења тужбе и, неизоставни битан део тужбе: тужбени захтев (*petit*). Дакле тужба треба да је уредна и потписана.³⁴⁵

Као што се види, да би се покренуо управни спор, потребно је да тужилац има страначку легитимацију на основу чињеничног стања за подношење тужбе и изношење тужбеног захтева који се односи на поништавање незаконитог управног акта, а може се сукцесорно односити и на повраћај ствари и/или накнаду штете, премда је правило да се тужбени захтев односи на поништавање управног акта, а изузетно се може тражити и накнада штете по првилима облигационих односа.

Судски поступак (управни спор) због донесених решења у дисциплинском поступку може се покренути: 1) против другостепеног решења од стране Дисциплинске комисије, у поступку решавања по приговору поднетом на првостепено решење дисциплинског старешине и 2) када Дисциплинска комисија „ћути“, тј. не доноси другостепено решење. (*ћутање управе*).

Према томе, примењено на материју дисциплинске одговорности у МУП-у, Управни суд у управносудском поступку одлучује о законитости другостепеног решења које је донела Дисциплинска комисија. Управни спор се увек покреће против одлуке или због неодлучивања у року, тзв. ћутања управе од стране другостепеног органа – Дисциплинске комисије.

6.1. Тужба против одлуке донете у дисциплинском поступку

Кад је реч о дисциплинској одговорности, полицијско законодавство не прави разлику између полицијских службеника и других (осталих) запослених. За све њих важи исти прави режим предвиђен полицијским прописима, осим за помоћнике министра на које се у том погледу примењује ЗОДС. Притом, појединачне одлуке у дисциплинском поступку доносе се у форми решења, док се о питањима поступка одлучује закључком уколико ЗУП-ом није друкчије предвиђено.³⁴⁶ ЗУП има супсидијарни значај за вођење дисциплинског поступка.

³⁴⁵ *Ibid.*, стр. 1–4.

³⁴⁶ Видети законска решења у Закону о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016 24/2018 и 87/2018).

ЗОП, као редовно правно средство у дисциплинском поступку, предвиђа приговор (не жалбу), који се може поднети Дисциплинској комисији осам дана од уручења решења, учесницима у том поступку (орган и запослени), што се подробније разрађује Уредбом.³⁴⁷

И законска решења из ЗУС-а и ЗОП-а, као и управна и судска пракса стоје на становишту да су акти којима се одлучује о дисциплинској одговорности у дисциплинском поступку заправо појединачни ауторитативни акти којима се одлучује о правима или дужностима, стога су подведени под режим судске контроле у управном спору иако се ради о појединачним актима везаним за радноправна питања, и немају сва обележја управних аката. Али битна обележја тих аката претежу, а чисте поделе, без преплитања и залажења у друге области готово и не постоје, нарочито у управноправној грани. Коначно, и Устав Србије установљава контролу законитости појединачних коначних одлука у управном спору ако није обезбеђен другачији вид судске заштите.³⁴⁸

Након навођења општих услова за вођење управног спора на терену дисциплинских поступака у МУП-у Србије, а уважавајући управну и судску праксу у тим питањима, произлази да се против коначног решења Дисциплинске комисије, које је управни акт у пуној садржини и форми донет у поступку по приговору (жалби), може покренути судска заштита у управном спору подношењем тужбе Управном суду.

Поједини аутори који су се бавили темом управног спора везаном за обезбеђивање судске заштите у дисциплинском поступку аналогоију су налазили у прописима о државним службеницима и одлукама које с тим у вези доноси Жалбена комисија у другостепеном поступку.

Потврда наведеног става може се видети и кроз кратак преглед прописа о судској заштити против одлука о дисциплинској одговорности, сагледаних од стране аутора из региона, с којима прописи у Републици Србији у предметној материји имају велике сличности, од унутрашњих послова, па до општег управног поступка. У Босни и Херцеговини против коначне одлуке о дисциплинској мери може се водити управни спор, осим ако су изречене дисциплинске мере писане опомене или писаног укора. У Црној Гори против одлуке Комисије за жалбе може се покренути управни спор. У Хрватској је предвиђено да се против коначних појединачних одлука службеничког суда (који је

³⁴⁷ *Ibid.*

³⁴⁸ Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021).

дисциплински орган у дисциплинском поступку службеничког система, а не правосудног) може водити управни спор.³⁴⁹

Као што се види, управни спор који се води ради заштите права у дисциплинском поступку представља индивидуални радни спор јер се ради о заштити индивидуалног права запосленог. То је традиционална теза која је у основи тачна, будући да се дисциплинска одговорност (и поступак) везује за радне односе. Ипак, због посебног правног режима државних службеника и њихове дисциплинске одговорности решења у дисциплинском поступку, тј. њихова законитост контролишу се у управном спору.

7. ПОСТУПАК ПО ТУЖБИ

Поступак по тужби, садржински посматрано, обухвата разматрање тужбеног захтева, достављених списа целокупног предмета и доношење судске одлуке којом се решава по поднетој тужби.

Дакле, у процесном смислу, поступак по тужби представља низ законом прописаних радњи и фаза поступка којима се практично решава управни спор доношењем одлуке (пресуде) о законитости (не и целисходности) оспореног управног акта.³⁵⁰

Најпре се у претходном поступку проверавају процесне претпоставке за вођење управног спора и уколико није могуће водити управни спор, нпр., тужба је неблаговремена или преурањена у случају ћутања управе, суд ће решењем одбацити тужбу *a limine*, без улажења у меритум ствари. Међутим, ако је оспорени управни акт ништав, или садржи грубе недостатке, тужба ће се усвојити и управни акт ће се поништити или огласити ништавим мериторно у претходном поступку, доношењем пресуде и без достављања тужбе на одговор туженом. Разлози за одбацивање тужбе у управном спору прецизно су наведени у члану 26 ЗУС-а. Ако суд не одбаци тужбу решењем или не поништи управни акт пресудом у претходном поступку, следи фаза главног поступка у којем се мериторно одлучује, тј. тужба се уважава и оспорени појединачни акт елиминише из правног поретка

³⁴⁹ Јурас, Д. „Судска заштита права државних службеника у дисциплинском поступку“, *НКЈУ-ССРА*, 2013, бр. 2, стр. 551–552.

³⁵⁰ Лилић, С., *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, „Службени гласник“, Београд, 200., стр. 711.

(поништава се) или се тужба одбија, а оспорени акт остаје на снази. Могуће је обуставити управни спор после доношења управног акта с којим се странка слаже.

Историјски посматрано, клатно о обавезности усмене расправе у управном спору кретало се од изузетка до правила и од правила до изузетка, али је најчешће суд пресуђивао на основу утврђеног чињеничног стања од стране доносиоца управног акта, дакле, без усмене расправе. Правило је да усмена расправа дуго није била обавезна, већ се судило на основу утврђеног чињеничног стања од стране управне власти. Од завршетка Првог светског рата до Другог светског рата усмена расправа се, по правилу, одржавала, док је после рата (период 1952–1996) била изузетак. Према садашњим законским решењима, она би требало опет да је правило,³⁵¹ али судска пракса говори друкчије. Она се спроводи само у двостраначким стварима, што је око 5% укупног броја управних спорова.³⁵²

8. ОДЛУКЕ УПРАВНОГ СУДА

Одлуке Управног суда у управном спору доносе се у форми решења и пресуда. Притом, преовлађује пресуда којом се поништава појединачни акт у управном спору и ствар враћа доносиоцу оспореног решења на поновно решавање (тзв. ограничена јурисдикција). Пресуде због ћутања управе у квантитативном смислу следе после спорова за поништај решења и других појединачних аката, па тек онда оних у спору пуне јурисдикције и одлуке о накнади штете и повраћају ствари које се најчешће решавају у парничном поступку.³⁵³ Овој класичној типологији одлука у управном спору важећи ЗУС додаје и утврђујуће одлуке с више модалитета, којима се констатује незаконитост без поништавања појединачног акта, или се утврђује да је доносилац поновио поништени акт и поред усмеравања у којем правцу треба да донесе ново решење, или се оглашава управни или други појединачни акт ништавим. Смисао тих одлука је у томе да орган који је донео поништени појединачни акт нови донесе у складу с правним схватањем суда.³⁵⁴

³⁵¹ Закон о управним споровима (“Службени гласник РС”, бр. 111/2009), члан 33.

³⁵² В. Цуцић, „Поступак решавања управних спорова“, *Зборник радова 150 година управног спора у Србији*, Београд, стр. 167, 168 и даље.

³⁵³ Д. Вучетић, „Врсте одлука у управном спору“, *Зборник радова 150 година управног спора у Србији*, Београд, стр. 214 и даље.

³⁵⁴ *Ibid.*

У управноправној теорији, спрам обима овлашћења суда, усталила се подела управног спора на онај ограничене и онај пуне јурисдикције. У првонаведеном спору суд поништава незаконити управни акт, а у другонаведеном иде у погледу домашаја овлашћења и даље, па поред поништавања својом одлуком и решава управну ствар, дакле, суд врши управу. Као што сам назив имплицира (ограничена јурисдикција), овлашћења суда лимитирана су на то да суд поништи управни акт уколико утврди да није законит. Оваква врста спора назива се спор о законитости управног акта. Уколико суд утврди да је потребно донети нови управни акт, предмет се враћа органу који је донео поништени управни акт, а који има обавезу да, у одређеном року, донесе нови управни акт, у складу с правним смерницама које даје суд. Према томе, у спору ограничене јурисдикције суд не решава управну ствар, он остаје на терену судске, а не управне функције, оцењује законитост појединачног акта. У зависности од те оцене суд тужбу уважава и управни акт поништава својом пресудом или тужбу одбија као неосновану. Када суд пресудом поништи управни акт, то значи да та пресуда има дејство *ex tunc* (од тада), тј. од доношења управног акта који је поништен, а не од момента доношења пресуде (*ex nunc*). Оваква пракса управног суда је правило.

У управном спору пуне јурисдикције суд доноси мериторну одлуку из подручја управе. Суд практично поништава незаконити коначни појединачни акт и истовремено својом одлуком (пресудом и решењем) решава управну ствар, што је пример вршења управе од стране суда. Спор пуне јурисдикције је изузетак у односу на правило ограничене јурисдикције у управносудској пракси у Републици Србији.

У спору који се пред Управним судом води због ћутања управе могуће је уважити тужбу и наложити надлежном управном органу да донесе другостепено решење, што је готово увек случај када се тужба уважава или донети пресуду којом се непосредно решава управна ствар.

Пресуда, као и решење садржи делове прописане ЗУС-ом.³⁵⁵

Управни спор је у нас једностепен, што значи да није предвиђено било какво редовно правно средство (жалба) против пресуда. То значи да су одлуке суда правноснажне. Последњим законским решењима из ЗУС-а од 2009. учињен је ипак

³⁵⁵ Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009), члан 47.

известан помак, тако што је предвиђена могућност коришћења приговора против решења о одбацивању тужбе или о обустављању поступка. Надајмо се да ће се будућим законским решењима обезбедити двостепеност управног судовања. За сада је могуће само користити ванредна правна средства (захтев за преиспитивањем и понављањем поступка).

9. ИЗВРШЕЊЕ ПРЕСУДЕ ДОНЕТЕ У УПРАВНОМ СПОРУ

Пресуда донета у управносудском поступку има обавезујуће дејство. Поништавањем коначног управног акта поништавају се и правни ефекти које је произвео управни акт (*ex nunc*). Ако је, по природи ствари, потребно донети нови појединачни (управни) акт, или када суд то наложи, субјект који је донео поништени акт извршава пресуду тако што је обавезан да донесе нови у периоду до 30 дана, уважавајући примедбе суда које се односе на поступак доношења решења или другог појединачног акта друкчијег назива. Ако се пак пресудом одбије тужба, оспорено решење остаје на снази, дакле, стиче правноснажност и извршност.

Према томе, када се пресудом уважава тужба, и оспорени појединачни (управни) акт поништава, пресуда се извршава враћањем предмета у оно стање које је постојало пре него што је донет поништени акт. Када доносилац треба да донесе нови акт, могуће су две ситуације неизвршења пресуда: неправилно извршење пресуда и неизвршење уопште услед „ћутања“.

Неправилно извршење пресуде постоји када надлежни орган донесе нови управни акт, али супротно схватању суда или примедбама у погледу поступка. Уколико адресат акта против тог новог акта поднесе тужбу, суд ће поништити решење и, по правилу, сам решити управну ствар пресудом која замењује решење. У том случају поред касаторних, суд има и управноправна овлашћења.

Неизвршење пресуде недоношењем акта у законском року (до 30 дана) јесте ситуација која се разрешава тако што ЗУС предвиђа могућност обраћања странке поднеском надлежном органу да донесе управни акт. Ако он не донесе акт ни за седам дана, странка може поднеском („захтев“) захтевати од суда доношење таквог акта. Тада ће суд тражити од надлежног органа обавештење о разлозима недоношења акта, и у

зависности од обавештења, донети решење којим решава предметну управну ствар (пример вршења управноправних овлашћења од стране суда у пуној јурисдикцији).

Све наведено односи се и на поступање Дисциплинске комисије као другостепеног дисциплинског органа у Министарству унутрашњих послова, против чијег решења се води управни спор, за коју је пресуда донета у управном спору од стране Управног суда обавезујућа. Када суд поништи другостепено решење које је донела Дисциплинска комисија – Веће, као другостепени орган, предмет се враћа у фазу пре одлучивања по приговору. Другостепени дисциплински орган је у том случају обавезан да донесе решење што пре, а најдоцније за 30 дана, јер у супротном Управни суд може поступити по свим напред наведеним овлашћењима датим Законом о управним споровима.

ЗУС прописује обавезност правноснажних пресуда донетих у управном спору тако што утврђује да су пресуде донете у управном спору обавезујуће. Пресуде Управног суда су правоснажне, а то значи и извршиве. Суд је овлашћен да изрекне новчану казну руководиоцу органа који није поступио по пресуди, коју може поновити. Новчана казна прописује се по службеној дужности.³⁵⁶

10. СУДСКА КОНТРОЛА ДИСЦИПЛИНСКОГ ПОСТУПКА КРОЗ УПРАВНИ СПОР У ПРАКСИ

Приликом судске контроле решења Министарства унутрашњих послова донетих у дисциплинском поступку врши се контрола коначних решења донетих у том поступку, што је кључни механизам утврђивања дисциплинске одговорности и заштите права. Органи који поступају у дисциплинском поступку имају одговорност за своје поступање, али и за правно ваљане одлуке. Судска контрола се, стога, не сматра претњом, већ механизмом који доприноси правичности и равнотежи, односно заштити објективне законитости.

Судска контрола дисциплинског поступка представља битан елемент правичности и поштовања процедура у оквиру изрицања дисциплинских мера. Дисциплински поступак

³⁵⁶ Димитријевић. П., *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2019, стр. 421

се примењује како би се одржали ред, професионалност и етички стандарди у различитим сферама, као што су радно окружење или струковне организације.

Судска контрола у овом контексту подразумева да судови могу оцењивати законитост и правичност дисциплинских поступака. Ово је кључно како би се спречиле евентуалне злоупотребе или неправилности у примени дисциплинских мера. Судови проверавају законитост дисциплинске процедуре, остваривање и заштиту права запослених, као и одмереност и правичност дисциплинских мера.

Судска контрола дисциплинског поступка има значајну улогу у заштити права појединаца. Судови, стога, проверавају да ли су све радње у дисциплинском поступку спроведене у складу с принципима правичности и законитости. Осим тога, судски надзор над дисциплинским поступком доприноси транспарентности система, и могућности да суд има последњу реч о праву.

Упркос важности судске контроле дисциплинског поступка, треба имати на уму да ова пракса не би требало да спречава брзу и ефикасну примену дисциплинских мера кад год је то потребно. Циљ је одржавање професионалних стандарда и одговорности, али уз поштовање основних права оптужених.

Судском контролом дисциплинског поступка постиже се равнотежа између одржавања реда и заштите права појединаца. Ова пракса осигурава интегритет дисциплинских процедура, пружајући грађанима и члановима организација поверење у правичност система.

У поступку судске контроле решења доносе се пресуде којима се ствара пракса која игра кључну улогу у правном систему, доприносећи стабилности и доследности правних норми. Судске пресуде представљају одлуке које доноси суд, анализирајући чињенице и примењујући релевантно право на конкретни случај. Таквим пресудама судови утврђују правила која постају смернице за будуће судске поступке.

Судска пракса има велики значај у попуњавању правних празнина и решавању недоречености у нормативном уређењу, па самим тим и у усмеравању дисциплинских органа у начину поступања и одлучивања. Судска пракса представља кључни елемент правног система, обликујући и интерпретирајући законе.

Међутим, постоји забринутост да одређени аспекти судске праксе могу допринети правној несигурности, што може значајно утицати на правни систем. Ако судови не пружају довољно јасних смерница или образложења за своје одлуке, то може резултирати правном несигурношћу у одређеним ситуацијама. Стално праћење и побољшање судске праксе кључни су за одржавање поверења у правду и обезбеђивање стабилности у правном окружењу.

Утврђивање дисциплинске одговорности најпотпуније се може спровести доношењем посебног законског акта у којем би се посветила пажња свим битним сегментима поступања у овим поступцима. У Грчкој је ово питање уређено Дисциплинским законом полицијског особља, донетим 1. 8. 2008. године. Законодавна власт третира полицијско особље као посебну категорију државних службеника и стога је изузето од уобичајених дисциплинских одредаба кодекса државне службе. Дobar пример за то могао би бити и правни систем Белгије, где постоји Закон о дисциплинском статусу службеника полиције, донет 16. 5.1999, а у којем су регулисане дисциплинске санкције, дисциплински поступак и привремена суспензија. Овим законом прецизирају се одређене одредбе Закона о организовању интегрисане полицијске службе, структурисане на два нивоа од 7. 12. 1998.

Дакле, нормативно уређење треба да буде теоријски и практично потпуније у смислу што прецизнијег и свеобухватнијег регулисања кључних питања везаних за поступке утврђивања дисциплинске одговорности, а што захтева заједнички рад најбољих познавалаца ове радноправне области, како теоријски, тако и практично.

Самим тим ће и судијама бити олакшано доношење одлука и уједначавање праксе и правних ставова јер судије, као и чиновници, у свом раду примењују законе и друге прописе.

До тог момента треба се ослањати на постојећу нормативу, али и на судску праксу, која није формално извор права, али умногоме помаже дисциплинским органима да боље разумеју одређене норме и уједначе начин поступања. Различита судска пракса може значајно утицати на дисциплинско поступање у органима управе. Несугласице између пресуда могу стварати правну несигурност и отежати доследну примену дисциплинских мера. Координација између судова и органа управе кључна је за очување правне доследности и праведног поступања.

Кроз овај рад дати су примери појединих судских сентенци из судских пресуда, које су утицале на начин поступања и одлучивања, али и примери одређених одлука које одступају од уједначене праксе, а поводом којих је потребно заузети јединствене правне ставове ради правне сигурности и јединственог поступања у истим правним ситуацијама.

Када се судови често сусрећу са истим или сличним правним питањима, њихове пресуде постају норма коју други судови узимају у обзир приликом решавања сличних случајева. Овај процес доприноси једнообразном тумачењу закона и правној предвидљивости. Осим тога, судске пресуде често доприносе и развоју правних начела, чиме се правни систем прилагођава новим потребама. Кроз поступно формирање правила и тумачење закона судови играју важну улогу у одржавању правне праведности и придонесе развоју друштва.

11. УСЛОВИ ПОД КОЈИМА УПРАВНОСУДСКА ПРАКСА МОЖЕ ПОСТАТИ ИЗВОР ПРАВА

Судска пракса у управним споровима се уобичајено схвата као супсидијарни извор права, а не формални, у европскоконтиненталном правном систему. Овде се пре свега мисли на правне празнине које постоје у сваком правном поретку. Притом, суд те празнине попуњава настојећи да погоди вољу законодавца, односно да их уреди онако како би их уредио законодавац. Одређени број правних теоретичара износи мишљење да у случајевима када постоји правна празнина и њеним решавањем у управном спору настаје неки вид опште норме судског порекла.³⁵⁷

Законодавац је пропустио да формулише одредбе које су се у пракси показале као значајне. Ове одредбе је било неопходно нормативно уредити како би се дошло до уједначавања у поступању у правној заштити таквих одлука у управном спору. Када је неко питање конкретно регулисано материјалним законом, онда разматрање његове примене не представља разлог за различито тумачење, односно доношења различитих одлука које су у том случају продукт тумачења норми које не уређују директно неку правну ситуацију, него представљају терен слободног правног схватања, при чему се коначан став доноси

³⁵⁷ Бранковић Горан, *Судска пракса и управни спор*, Докторска дисертација, Правни факултет, Универзитет у Нишу, 2012, стр. 19–20.

довођењем те правне ситуације у корелацију с решењима из других процесних закона који се баве сличном проблематиком – прекршајним и кривичним, а што се показало као погрешно, имајући у виду независност тих поступака и разлику у уређивању система одговорности неког лица. Наиме, радноправна, прекршајна и кривична одговорност, али и судска пракса и схватања у тим поступцима не могу се међусобно преплитати и допуњавати јер су у питању поступци из различитих правних области утврђивања одговорности за неко кажњиво понашање.

Када је у питању уједначавање судске праксе у управном суду, овај суд посебне надлежности, преко одељења судске праксе, усаглашава рад већа Управног суда и стара се о јединственој примени закона разматрањем спорних питања на основу реферата и кореферата на седници свих судија, омогућава хоризонталну размену одлука између судија овог суда у седишту и одељењима, обавештава Врховни суд о спорним питањима, објављује своје одлуке на веб-страници суда и периодично објављује билтен судске праксе. Јединствену управносудску праксу неки писци квалификују као врсту судског обичаја.³⁵⁸

Судска пракса има двојак значај. С једне стране, под њу се подводе све пресуде и одлуке донесене у управном спору а, с друге стране, њоме се означава једнако решавање свих истоветних ситуација у управном спору. У теорији су подељена мишљења о значају судске праксе, а различитости неретко настају из због различитих правних система у којима аутори живе и раде. Стога се различито схватају појам извора права и појам управносудске праксе. Иако управносудска пракса није директни извор управносудског права, њен индиректни утицај на управни спор и јавну управу не може се порећи. Судска пракса је утолико значајнија, уколико се заснива на ваљаној примени закона, духа односних законских решења и чврстој аргументацији.³⁵⁹

Начелни правни ставови имају посебан значај за управносудску праксу. Они представљају правна становишта која имају начелан карактер, заузет на седници судског управног одељења или на општој седници. Управним прописима за њихово означавање употребљавају се различити називи: правно схватање, начелан став, начелно правно мишљење.

³⁵⁸ Лукић, Р., *Увод у право*, Београд, 1971, стр. 252–253.

³⁵⁹ Томић, З., *Опште управно право*, Београд, 2009, стр. 117.

Ставови управно судских одељења су обавезујући за судеће судије тих одељења, који их доследно примењују у управним споровима, све док се не промене, или законом друкчије не уреде.

Начелни ставови и начелна правна мишљења која судови утврђују на општим и заједничким седницама представљају неку врсту „општих аката“ која имају значајну улогу у уједначавању управносудске праксе у оквиру управних спорова.³⁶⁰

У простору диспаритета живота и прописа у погледу примене прописа стратешки значај даје пракса судова, која настоји да олакша дистинкције унутар нормативног и стварног. У том процесу корелативног односа између живота и права издиференцирали су се статички израз права (прописи хијерархизовани који чине правни систем) и динамички израз права (оживотворење и примена права, понашања и односи који чине правни поредак).

Судска пракса у свом настајању може и наудити пропису незаконитом пресудом уколико она постане правноснажна. Такво стање под дејством пресуде постаје правни поредак иако није у складу с правним системом.

Правда унапређује право креативном судском праксом кад постоје правне празнине или кад прописи, из различитих разлога, нису довољни да се разреши настали животни однос. Кад постоје правне празнине и кад су прописи превазиђени или мањкави, судови креирају судску праксу уводећи правду у правни поредак.

Према важећем правном систему у Републици Србији, судска пракса није извор права јер не припада правном систему, али јесте извор правног поретка који снагом јудиката успостављају судије, уз битну чињеницу да судска пракса има изворе у прописима и правди, без којих није могуће премостити разлике нормативног и стварног, правног и праведног.³⁶¹

Судска пракса има кључни значај у правном систему јер пружа смернице, интерпретације и прецедентне одлуке које служе као основа за доношење нових одлука у сличним случајевима. Стварање правног стандарда обезбеђује доследност у примени закона и правде у целости. Значај судске праксе огледа се у неколико кључних аспеката.

³⁶⁰ Кунић П.: *Управно право*, Бања Лука, 2006, стр. 71

³⁶¹ <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/sudska-praksa-kao-izvor-pravnog-poretka>, Зоран Ивошевић, бивши судија Врховног суда Србије и универзитетски професор у пензији (приступљено 26. 4. 2024. године).

Прво, правосудни прецедент пружа јасноћу и предвидивост у тумачењу закона. Судске одлуке постају смернице за судије, адвокате и грађане, чиме се обезбеђује доследна примена правних норми.

Друго, судска пракса служи као средство развоја права. Кроз различите случајеве судови могу допринети еволуцији права прилагођавајући га друштвеним променама, технолошком напретку и новим правним изазовима.

Судска пракса игра и кључну улогу у заштити људских права и правде. Прецеденти из одлука о људским правима постављају стандарде који се користе за оцену законитости поступања владе или других институција.

У суштини, судска пракса има дубок и широк утицај на правосудни систем, правну сигурност и друштвену правичност, чинећи је неопходним инструментом у одржавању правног поретка.

Неодређеност која се јавља код правних норми, а која настаје не само због општости правних норми него и због неодређености термина и појмова који се користе, доводи до одређеног степена слободе судије у примени права. Дакле, у таквим случајевима настају правне празнине које је судија обавезан да реши у поступку примене права и одлучивања. Правна празнина се обичним речина може дефинисати као недостатак одговора у правним прописима на једно питање на које се мора дати одређени одговор.³⁶²

Обавеза судије је да када не постоји посебно законско чињенично стање, у низу случајева попуни правну празнину сопственим схватањем и вредновањем животних интереса тако што ће себи приближити несклад у спорном случају, а потом испитати да ли је он већ решен у облику неког другог чињеничног стања, као и да уз примену аналогије реши спорни правни случај.³⁶³ Притом суд не противречи законодавцу, него наставља оно што је започео законодавац, не узимајући на себе функције које припадају законодавцу.

Пошто се у извесној мери цела примена права у крајњој линији неретко завршава код судова, надлежност врховних судова је да уједначавају поступање судова, али и независно од тога судови су дужни, колико је год могуће, да једнако поступају у извесним случајевима у којима су до тада неједнако поступали. Судови се обично придржавају

³⁶² Репановић, К. „Да ли судије стварају право или га само примењују“, *Право – теорија и пракса*, број 7–9/2018, стр. 44.

³⁶³ Кошутић, Б. *Судска пресуда као извор права – докторска дисертација* (објављена), Београд, 1973, стр. 15.

судске праксе одређено време јер честа промена судске праксе нарушава правну сигурност, али увек су слободни да одступе од ње, чиме се успоставља нова судска пракса.³⁶⁴ Судском праксом уноси се већа одређеност у правни поредак и подржавају размишљања о идентичном поступању у истим правним ситуацијама.³⁶⁵

Степен слободе судије у стварању норми за решење спорног случаја није увек исти. Већи је у грађанском, него у кривичном правосуђу, због кривичноправног принципа *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Ипак, ни слобода кривичног судије није занемарљива, посебно због мноштва врло неодређених појмова у кривичном законодавству, као и због дискреционе власти коју има судија у одређивању врсте и висине казне за учињено дело.³⁶⁶

Када не постоји посебна норма која регулише конкретан спорни случај, судија треба да примени аналогну (*argumentum a contrario*) норму за сличан случај, а у оним ситуацијама када то није могуће, неопходно је да извуче норму из општих принципа правног поретка јер се правом не уређује све, нити има потребе, с тим што је приметан пораст (пролиферација) прописа.³⁶⁷

Врховни суд уз Уставни суд обезбеђује јединственост правног поретка и дефинише смернице за правилно тумачење закона. Иако судске одлуке у нашем правном систему не представљају извор права, одлуке Врховног суда имају велику улогу у уподобљавању судских одлука.³⁶⁸

12. СУДСКА ПРАКСА УПРАВНОГ СУДА У ОДНОСУ НА СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ

Државна управа и судови представљају државне органе између којих се успостављају односи уређени правним прописима. Ти односи успостављају се у две области. Једна област је правосудна управа, у којој управа има одређена овлашћења према судовима, а друга је област судске контроле управе, у којој суд проверава рад управе. У

³⁶⁴ Лукић, Р. *Увод у право*, Београд, „Савремена администрација“, 1964, стр. 223.

³⁶⁵ Кошутић, Б. *Судска пресуда као извор права – докторска дисертација* (објављена), Београд, 1973, стр. 22.

³⁶⁶ *Ibid.*, стр. 33

³⁶⁷ Репановић, К. „Да ли судије стварају право или га само примењују“, *Право – теорија и пракса*, број 7–9/2018, стр. 42.

³⁶⁸ *Ibid.*, стр. 46.

оквиру послова правосудне управе Министарство правде надзире спровођење правосудних закона и прописа о уређењу судова. Другу линију односа чини судска контрола управе. Судови контролишу законитост коначних управних аката, а ту контролу врше у управном спору. Осим тога, примену управних овлашћења судови посредно контролишу и у кривичном (кривична дела лица у управи) и парничном поступку (накнада штете услед вршења управе). Државну управу контролише и Уставни суд, и то у погледу уставности и законитости управних прописа и када је у питању подношење уставне жалбе против појединачног акта или радње управе.³⁶⁹ Даље, ЕКЉП предвиђа права на правично суђење и суђење у разумном року.³⁷⁰

Из наведене одредбе произлази да су судови дужни да воде поступке у разумном року. Међутим, у пракси ЕСЉП-а таквог ограничења нема.

ЕСЉП је становишта да се право на правично суђење у разумном року примењује без обзира на статус странака, врсту правних прописа (грађански, привредни, управни или други), карактер овлашћења надлежног тела (редовни суд, орган управе итд.) ако је то битно за „приватна права и обавезе“.

Једини услов јесте да је у датој ситуацији, према унутрашњем праву, процењено да се појавио суштински, стваран и озбиљан „спор“ о праву, као и да је исход тог поступка непосредно одлучујући за само право. Под „правом“ се сматра материјално право, које је признато у домаћем законодавству и које се примењује кроз процесна правила или извршење, при чему ЕСЉП истиче да треба узети у обзир формулацију меродавних правних одредаба на начин на који те одредбе тумаче домаћи судови (пресуда из случаја *Nyland v. Finland*).³⁷¹

Одлука о трајању поступка (у разумном року) доноси се пошто се оцени укупно трајање спора, који настаје већ током управног поступка, а не односи се само на управни

³⁶⁹ Милков, Д. „Однос управе и судова“, *Зборник радова ПФНС*, 2/2009, стр. 89–100.

³⁷⁰ Видети члан 6, став 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/2010 и 10/2015).

³⁷¹ Представка 27110/95, пресуда од 29. јуна 1999. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-21999%22%7D> (приступљено 26. 4. 2024. године). У образложењу наведене пресуде која се односила на случај у којем је подносилац тражио утврђење права по основу биолошког очинства, суд је подсетио да се чл. 6, ст. 1 ЕКЉП примењује на спорове (оспоровања) у вези с правима за која се може рећи, бар према аргументима, да су призната домаћим правом.

спор. То се односи и на ситуације када су надлежни државни органи, најчешће управе, овлашћени да одлучују по слободној оцени (потпуно дискреционо).

Разумно трајање управног поступка је само по себи релативно јер зависи од укупног трајања процедуре, вишестепености поступка, трајања и сложености управног спора, понашања странке, понашања органа, као и од значаја истакнутог права за странку, на пример, у случају привременог удаљења запосленог с рада.

Понашање странке може да има великог утицаја на трајање управног поступка, па су зато у пракси ЕСЈП-а прихваћени стандарди да се цене све околности које се односе на савесност у вршењу процесних радњи од стране органа, коришћење процесних могућности које пружа домаћи закон, коришћење механизма који утичу на скраћење поступка, као и коришћење правних средстава која стоје на располагању ради судског преиспитивања одлуке управног органа у управном спору.

Када недостају услови да се захтев пред ЕСЈП-ом сматра допуштеним из процесних разлога, оштећени не може постићи заштиту тог суда. Ова могућност је искључена када органи управе имају овлашћења потпуне дискреционе оцене у појединачном случају или ако је према домаћем праву искључена законска могућност преиспитивања одлуке органа управе у управносудском или неком другом поступку. Епистемолошки посматрано, веома је значајно на који се начин у домаћем праву регулишу трајање управног поступка и одговорност за штету изазвану одуговлачењем поступка, уз осврт на то да надлежне органе једнако обавезују и ратификовани међународни акти.

Да ли је узрок штете везан за трајање управног поступка, односно да ли је штета узрокована незаконитим или неправилним радом државног органа представља *questio facti* (питање о чињеницама – спорно питање које се односи на чињеничне елементе случаја или ситуације, односно чињенична питања на која се треба фокусирати да се утврде или разреше у поступку).

У судској пракси Републике Србије прихваћен је став ЕСЈП-а да се у трајање поступка урачунава и трајање поступка пред органом управе, те да кршење обавезе да се поступи у разумном року представља незаконити и неправилни рад органа. Овакав став потврђује пресуда Врховног касационог суда Србије, Рев. 591/2010 у предмету који се односи на управни поступак везан за забрану промета увезеног производа због сумње на

БСЕ, који трајао пуних 27 месеци, а после тога још 21 месец. Врховни суд у овом поступку утврђује одговорност државе сходно члану 172 Закона о облигационим односима³⁷² (у даљем тексту ЗОО у одговарајућем падежу) јер ни првостепени, ни другостепени орган управе нису поштовали рокове из ЗУП-а, а у којима су морали донети решење (месец, односно два месеца по тадашњем ЗУП-у). Чињеницу да трајање управног поступка може проузроковати појединцу штету указао је и Врховни касациони суд још једном одлуком коју поткрепљује роковима за доношење решења или других појединачних аката према ЗУП-у, који у конкретном случају не само да нису испоштовани већ је поступак пред управним органом надлежним за обрачун и наплату јавних прихода трајао од октобра 2001. године, до обуставе поступка у јануару 2007. године, што чини његово трајање неразумно дугим, па то представља неправилан и незаконит рад надлежног органа тужене, због чега је тужена, применом члана 172, став 1 ЗОО, одговорна за тако насталу штету, на основу члана 189 ЗОО.³⁷³

Према ставу судске праксе, разумни рокови суђења процењују се према мерилима сложености предмета, односно да ли су у питању једноставне, ургентне или сложене ствари, као и број инстанци који је решавао односне ствари. Дакле, скала је растегљива и зависи од више фактора.³⁷⁴

Будући да је време неизоставан део права, то је обавезујуће и за органе управе, па је неопходно створити механизме да поступци трају што краће, уз редовну могућност преиспитивања законитости и правилности одлуке органа управе и сукцесивно смањивање подручја потпуног дискреционог деловања органа управе. Такво поступање, према одредбама члана 172 ЗОО-а, представљала би изузетну могућност да се постигне судска заштита оних који су претрпели штету због поступака државних органа.

³⁷² („Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 18/2020).

³⁷³ Видети решење Врховног касационог суда Рев 202/2017 од 12.10.2017, архива суда.

³⁷⁴ Више о томе: *материјал припремљен за састанак судова републичког ранга, апелацијама и вишим судовима*, 24. 4. 2014. доступно на: [https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/ attachments/Kriterijumi](https://www.vk.sud.rs/sites/default/files/attachments/Kriterijumi) (приступљено 26. 4. 2024. године)

Ратификовањем ЕКЉП³⁷⁵ ово право је инкорпорисано у наш правни поредак, 25.11. 2003. године. Европска конвенција представља правни акт Савета Европе, која је на снагу ступила још 1953. Њеним доношењем успостављена је идеја земаља Европе о јединственој заштити људских права. И важећи Закон о управном спору из 2009. у члану 2 изричито предвиђа да суд одлучује у разумном року.³⁷⁶

Важећим Уставом Републике Србије од 2006. године прокламовано је право на суђење у разумном року и конституционализовано је право на уставну жалбу,³⁷⁷ што у мноштву (у)правних ствари обухвата и материју радних и социјалних односа.

У вези с питањем шта се сматра разумним трајањем поступка Управни суд је преузео праксу Европског суда, док Уставни суд полази од четири основна критеријума: 1) сложености предмета, 2) понашање странака), 3) поступање надлежних судова и органа власти укључених у поступак у зависности од природе спора (целокупан поступак), 4) значај права за подносиоца уставне жалбе.

Држава се не сматра одговорном само за непрописно и непотребно кашњење поступка већ њену дужност представља и обавеза да побољша ситуацију у правосуђу или да је прилагоди на такав начин на основу којег би правосуђе било у стању да реши проблем заосталих предмета и предмета који се понављају. Такође, држава сноси одговорност за све грешке у организацији свог правосудног система које доприносе непотребном кашњењу поступка.³⁷⁸

У циљу обезбеђивања правних средстава којима би се могли убрзати поступци и омогућило правично задовољење због предугог трајања поступка, у нашем правном поретку донет је Закон о заштити права на суђење у разумном року.³⁷⁹ Овај закон се састоји од четири одељка: 1) Основне одредбе; 2) Приговор и жалба; 3) Захтев за правично задовољење; 4) Прелазне и завршне одредбе.

³⁷⁵ Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/2010 и 10/2015).

³⁷⁶ Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009), члан 2.

³⁷⁷ Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021), члан 32, став 1.

³⁷⁸ Филатова, М., *Поступак у разумном року: Збирка примера из судске праксе Европског суда за људска права*, Савет Европе, 2021, стр. 6.

³⁷⁹ Закон о заштити права на суђење у разумном року („Службени гласник РС“, бр. 40/2015 и 92/2023).

У складу с потребом убрзања судских поступака (укључујући судску контролу управе) и обештећења због њиховог предугог трајања, законом су предвиђена три правна средства: 1) приговор ради убрзања поступка; 2) жалба о којој одлучује председник непосредно вишег суда и 3) захтев за правично задовољење, који се подноси основном суду.

Мерила за суђење у разумном року озакоњена су односним законом, према захтевима пре свега из ЕКЉП.

Уставна жалба, као систем заштите у Републици Србији, представља механизам заштите, односно она отклања кршење овог института.³⁸⁰

13. СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ У ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Члан 205 ЗОП-а говори о супсидијарној примени ЗУП-а у питањима неуређеним ЗОП-ом и Уредбом којом се уређује дисциплински поступак, као извршним прописом којим се ближе уређују питања поступка. Ипак, због природе тог поступка, а садржински је реч о суђењу, у многим питањима, нарочито у погледу модалитета сумње и доказивања повреда службених дужности, тај поступак је веома близак правилима ЗКП-а. Отуда се поставља питање мере примене ЗУП-а у дисциплинском поступку. Та мера зависи од обима и домашаја прописа о дисциплинској одговорности у МУП-у. Сходна примена ЗУП-а односи се на неуређена питања поступка утврђивања дисциплинске одговорности. То значи да су обавезујућа начела вођења управног поступка и за дисциплински поступак, као и поштовање рокова за поступак, одлучивање итд., што све спада у домен суђења без одуговлачења.

У складу с правним нормама, обе врсте поступака (дисциплински и судски) треба да се одвијају без непотребног одлагања, пружајући свим странама довољно времена за припрему и презентацију својих доказа. Овакав приступ обезбеђује правичност и интегритет правосудног система, као и дисциплинских процедура.

³⁸⁰ Вукићевић Петковић, М., „Повреда права на суђење у разумном року у управном спору“, *Економски сигнали*, 2016, 11(2), стр. 49–60.

Одуговлачење дисциплинског поступка може озбиљно нарушити интегритет система дисциплинске одговорности. Такво непожељно кашњење може имати озбиљне последице по све стране у поступку. Прво, може довести до губитка поверења у правосудни систем или институцију која спроводи дисциплински поступак.

Претерано одуговлачење може оштетити и права појединца подвргнутог дисциплинском поступку јер се тиме може продужити период неизвесности и стреса. Осим тога, одуговлачење може онемогућити правилно прикупљање доказа и отежати обезбеђивање правичног суђења.

За организације или институције које спровode дисциплинске поступке важно је успоставити ефикасне процедуре како би се избегло непотребно кашњење. То укључује правилно управљање временом, брзу реакцију на дисциплинске пријаве и адекватно обавештавање свих укључених страна о току поступка.

У крајњој линији, одуговлачење дисциплинског поступка не само да може нарушити поверење у правосудни систем већ може и ограничити способност система да ефикасно одржава ред, интегритет и одговорност унутар организације или професије.

14. ДИСЦИПЛИНСКИ ПОСТУПАК И НАЧЕЛНО ПРАВИЛО *NE BIS IN IDEM*

Примена начела „не о истом два пута“ изазива бројне спорове у теорији и пракси, како управној, тако и судској. Теоретичари и практичари се не слажу поводом домашаја тог правила, тј. важи ли оно само у „чињеничном стању“, у истом поступку или у више врста формалних поступака. Због тога је законодавац покушао да разреши ту дилему и односе различитих правних поступака уреди ЗОП-ом. Већ је речено да су то, према ЗОП-у, у Републици Србији различите врсте одговорности, односно деликтна одговорност (кривична и прекршајна) особена је и може се упоредо одвијати с дисциплинском одговорношћу уколико из истог чињеничног стања произлази и повреда радних (службених) дужности.³⁸¹

Истоветне одредбе садрже и закони у региону, примера ради и ЗОПРХ у члану 93,³⁸²

³⁸¹ Закон о полицији („Службени гласник РС” бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018), члан 202.

³⁸² Закон о полицији, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19 и 155/23.

као и ЗОПСБиХ у члану 103.³⁸³ Исто је и са ЗОПиУП Републике Српске (члан 115, ставови 4 и 5).³⁸⁴

У члану 3 ПД 120/2008 у Републици Грчкој прописано је да помиловање, рехабилитација или на други начин отклањања кривичне казне или отклањање у целини или делимично последица кривичне осуде не укидају дисциплинску казну.³⁸⁵

Међутим, иако односна законска решења предвиђају аутономију дисциплинске и других врста правне одговорности, начело „не два пута о истој ствари“ не може се потпуно сагледати без погледа на судску праксу ЕСЈП о том питању. У даљем тексту дат је приказ судске праксе ЕСЈП и домаћих судова. Указано је на примену овог начела у односу на дисциплински поступак, када инкриминисано понашање има елементе прекршајног или кривичног дела, што се у пракси често истиче у одбрани у дисциплинском поступку, с обзиром на то да су кривична, прекршајна и дисциплинска одговорност према правној теорији део пеналног (казненог) права, сагледавајући их у односу на извршиоца дела. Међутим, реч је о различитим поступцима да би се то начело примењивало, поступку за очување дисциплине, који спроводи управа и судским поступцима које спроводе судови.

Окончани дисциплински поступак (не) може се сматрати пресуђеном ствари сходно предметном начелу, или он није препрека, процесна сметња за окончање кривичног поступка.

Поставља се, такође, питање кумулирања кривичног и неког другог судског поступка (прекршајног, пореског, привреднопреступног, управног, дисциплинског). Одговори на ова питања различити су и зависе од националног или међународног важења наведеног начела.

У складу са стандардима ЕСЈП, наш Уставни суд утврдио је мерила за важење односног начела у поступцима поводом истог догађаја из живота, а који може бити разлог за покретање и вођење више поступака. Прво мерило је мерило природе ствари, односно да ли су дело и санкција казненоправне природе. Затим, јесу ли кажњива дела идентична

³⁸³ Закон о полицијским службеницима („Sl. glasnik BiH“, br. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - dr. zakon, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018 - odluka US).

³⁸⁴ Закон о полицији и унутрашњим пословима, „Службени гласник Републике Српске“, број 57/16.

³⁸⁵ Дисциплински закон полицијског особља, Указ председника 120/2008, Гласник: А 182/02-9-2008

(*idem*) као и мерило двострукости поступка (*bis*), уколико су сва три мерила заступљена, реч је о *res judicata*.

Имајући у виду наведено, изводи се јасан закључак да вођење дисциплинског поступка, на пример, по ЗОДС не испуњава мерило кажњивости по ЗКП-у.

Кад је реч о мерилу правне природе, треба рећи да је то израз под који се могу подвести различите ствари, као што је истакао Иво Крбек. Суштински посматрано, дисциплинске мере су санкције које се тичу повреда радних односа, нису одмазда за учињено кривично дело, што је циљ кривичноправних санкција, које се изричу у кривичном поступку. Дакле, различити су циљеви изрицања мера.

Начело *ne bis in idem* потиче од латинског израза који значи *не два пута за исто*. Ово правно начело има кључну улогу у правосудном систему и даје заштиту од двоструког кажњавања или двоструког суђења за исто дело.

Ово начело не постоји само у националним правним системима већ се примењује у међународном праву како би се осигурало поштовање људских права.

Постоје одређени изузеци од овог начела, попут ситуација када се открију нови докази или када је првобитно суђење било неправично.

Начело *ne bis in idem* има дубоко укорене место у правосудним системима и доприноси правди и правичном поступању према оптуженим особама.

Предметно питање спровођења наведеног принципа поставило се као спорно кроз праксу ЕСЈП. Иако дисциплински поступак представља посебну врсту управног поступка, с посебним стандардом доказивања, уређеног посебним прописима кроз нормирање одговорности за повреде (преступе) везане за рад и радне односе, не може се занемарити додирна тачка која се јавља с пеналним поступком (кривичним и прекршајним).

Већина прописа којима је уређена дисциплинска одговорност садржи изричиту одредбу према којој то нису саусловљене одговорности.³⁸⁶

Предметно питање домашаја наведеног принципа поставило се као спорно и заокупило је пажњу хрватске професионалне јавности због става ЕСЈП изнетог у једној

³⁸⁶ Рајко, А. Начело "*ne bis in idem*" и дисциплински поступак – прије и након пресуде Европског суда за људска права у предмету А. и Б. против Норвешке, Фондација Центар за јавно право, стр. 63.

пресуди³⁸⁷ а односи се на релацију прекршајни–кривични поступак, уз шире интерпретативне импликације.³⁸⁸ Ова пресуда се односила на то да је казна за почињени прекршај против ЈРМ по својој природи била казненоправна, те да је постојала двострукост поступка. Ово је логичан став суда јер се прекршаји одређују слично кривичним делима, као противправне скривљене радње које су као такве предвиђене законом или другим прописом. Разуме се да су то лакше повреде јавног поретка у односу на кривична дела, могу се предвиђати прописима, али има оних који су по свом бићу озбиљнији од појединих кривичних дела. Двострукост поступака се искључује уколико произлазе из истог чињеничног стања. Такође и пресуда у предмету *Золотухин против Русије*³⁸⁹ потврђује претходни став суда.

Ове пресуде су изазвале озбиљне критике јер се разликују и поступци и механизми доказивања, реч је о различитим заштићеним добрима и последицама, а прекршајни суд није осудио окривљеног за кривично дело, као што то није учинио ни кривични суд за прекршај.³⁹⁰

Наведени принцип примењен је у пракси ЕСЉП на различите чињеничне описе које обухватају не само кривично и прекршајно гоњење као у предметима Миленковић против Србије и Марести против Хрватске³⁹¹ и Муслија против Босне и Херцеговине³⁹² већ и кривично гоњење паралелно с гоњењем за дела из пореске области, нпр., Кивери против Финске,³⁹³ као и кривично гоњење паралелно са случајевима кажњавања у управним поступцима, из примера Риутсалинен против Финске.³⁹⁴

Међутим, пресудом ЕСЉП у предмету *А. и Б. Против Норвешке*³⁹⁵ даје се другачији приступ у интерпретацији конвенцијског принципа „не два пут о истом“, нарочито у

³⁸⁷ Марести против Хрватске, <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/MARESTI,.pdf> (приступљено 26. 4. 2024. године).

³⁸⁸ Захтев број 55759/07, пресуда од 25. 6. 2009.

³⁸⁹ Захтев број 14939/03, пресуда од 10. 2. 2009

³⁹⁰ Рајко, А. *Начело "ne bis in idem" и дисциплински поступак – прије и након пресуде Европског суда за људска права у предмету А. и Б. против Норвешке*, Фондација Центар за јавно право, стр. 63–64

³⁹¹ Maresti, V., Croatia, бр. 55759/07 од 25. 6. 2009.

³⁹² Muslija V., Bosnia and Herzegovina, бр. 32042/11 од 14. 1. 2014.

³⁹³ Kiiveri V. Finland, бр. 53753/12 од 10. 2. 2015.

³⁹⁴ <https://cref.eakademija.com/images/pdf-analiza/Milenkovic-protiv-Srbije.pdf>, (приступљено 26. 4. 2024. године).

³⁹⁵ Захтев број: 24130/11, пресуда од 15. 11. 2016.

погледу релације кривични –управни (порески) поступак, који концепцијски не одступа од пресуде Золотухин.³⁹⁶

Међутим, већи број држава је изразио забринутост да би условно тумачење члана 4 Протокола бр. 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода могло довести до онемогућавања борбе против криминала, али и до избегавања плаћања пореских казни, чиме би држава била онемогућена да одговори на друштвено неприхватљиво понашање, као и до манипулација од стране окривљених у случају вођења и одлучивања у поступцима који се воде против окривљеног.

Када запослени истим поступањем, односно непоступањем учини обележја и дисциплинског и кривичног, односно прекршајног поступка, не може бити говора о истицању предметног принципа, већ о начелу паралелне (кумулятивне одговорности).

Дисциплинска одговорност јесте особен облик радноправне одговорности. Наспрам прекршајне и кривичне одговорности, дисциплинска одговорност има посебан објекат заштите, као и посебну сврху, што је повезано и с различитим облицима штете које могу настати у случају извршења те радње или пропуста.

Пракса Уставног суда Р. Хрватске и других држава, као и правна доктрина и законодавство доследни су у ставу да нема препреке за вођење дисциплинског поступка због радње за коју је особа већ кривично или прекршајно кажњена. Дакле, у односу на дисциплинске поступке нема места примени предметног принципа.³⁹⁷

Уставни суд Републике Србије заузео је став да дисциплинска и кривична одговорност нису саусловљене и да је реч о посебним врстама одговорности.³⁹⁸

Врховни касациони суд у Републици Србији заузео је став да нема процесних сметњи за вођење кривичног поступка и када се води дисциплински поступак или када је он вођен и окончан изрицањем мере која је такве природе да се односи на радноправни статус запосленог.³⁹⁹

³⁹⁶ <https://uredzastupnika.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Presude%20i%20odluke/STRANE%20PRESUDE%20I%20ODLUKE/A.%20i%20B.%20protiv%20Norve%20C5%A1ke%20C%20presuda.pdf> (приступљено 26. 4. 2024. године).

³⁹⁷ Рајко, А. Начело "*ne bis in idem*" и дисциплински поступак – прије и након пресуде Европског суда за људска права у предмету А. и Б. против Норвешке, Фондација Центар за јавно право, стр. 68.

³⁹⁸ Одлука Уставног суда Србије, Уж. 2216/16 од 28. 6. 2018, Propisi.net, Ing-Pro.

³⁹⁹ Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 245/20 од 13. 5. 2020, Propisi.net, Ing-Pro.

Према томе, у компарацији презентованих поступака нема места истицању принципа „не два пут о истом“, нарочито у консталацији управни (дисциплински) – кривични, односно управни (дисциплински) – прекршајни поступак.

15. ПРОБЛЕМИ УПРАВНОГ СПОРА И МОГУЋА РЕШЕЊА

Убрзо по почетку рада увидело се да Управни суд има доста проблема, пре свега из домена правосудне управе како би остварио задатке који су му намењени. Стога је упитно да ли је реформа управног спора целовито завршена или је формирање Управног суда било само први корак у спровођењу реформе. Мада, дигресије ради, уопштено посматрано, реформа је константа, она никад није окончана, ствари у управи и у правосудју ма колико биле добре, увек могу бити боље. Као недостатак истиче се мали број судија, као и једностепеност тог суда, а изузетно управни спор може бити и двостепен кад о захтеву за преиспитивање одлуке Управног суда одлучује Врховни суд. Стога је увођење двостепености схваћено као стратешки циљ. Међутим, и двостепеност има више модалитета, стога постоје дилеме који модел двостепеност би био најделотворнији за наше услове и прилике.

Проширењем предмета управног поступка и увођењем неких нових облика „управне делатности“ доношењем ЗУП-а дошло је до посредног проширења предмета управног спора. Наиме, путем приговора у управном поступку и управног акта створени су правни услови за вођење спора и због управних радњи. Овај радикални приступ изазвао је критике Д. Милкова, који сматра да су управне радње ствар субјективног гледишта аутора, те стога не могу бити подведене под режим контроле у управном спору. И садашње судовање у управним споровима наставља у великој мери ту традицију, без обзира на измене ЗУС-а и ЗУП-а, што потврђује тезу Д. Милкова.

Овome треба додати и мноштво различитих управних материја у различитим управним областима (полиција је само једно али једно од најзначајнијих управних подручја), које захтевају специјализацију судија Управног суда, пред који долазе, примера ради, питања реституције, монопола, одузимања дозвола за рад банака и осигуравајућих друштава, јавних набавки и др. Проучавање предмета и неретка потреба за јавним

расправама успоравају процесе, поред превеликог броја предмета. Наведено питање је као једно од најзначајних препознато и у Стратегији развоја правосуђа, те ће се у будућем периоду уочени проблем превазићи увођењем двостепености управног судовања, и то на начин дефинисан у Стратегији развоја правосуђа, односно у ревидираном Акционом плану за поглавље 23. У вези с двостепеношћу отварају се бројна питања.⁴⁰⁰

Поред повећања броја судија и број предмета у раду у Управном суду се константно повећавао уколико се посматрају шестомесечни извештаји у 2016, 2017, као и 2018. У првих 6 месеци 2018. у раду су била 43.172 поступака, а то је за близу 10% више него за првих 6 месеци 2017. године (када је суд укупно у раду имао 39.320 предмета), као и за 17,07% више у односу на првих 6 месеци 2016. године (када је суд укупно у раду имао 36.877 предмета). Поред тога, и број примљених предмета у Управном суду се константно повећавао уколико се посматрају шестомесечни извештаји у 2016, 2017, као и у 2018. години. У првих шест месеци 2018. укупно је примљено 12.418 ствари, а то је за 11,53% више према првих шест месеци 2017, када је суд укупно примио 11.134 предмета.⁴⁰¹

Полазећи од презентованих чињеница, логично је питање о наредном кораку, односно да ли постоји потреба за већим бројем посебних судова, као и питање о потреби да управни спор буде двостепени судски поступак.

Дакле, као закључак се поставља потреба да се број управних судова и судија усклади с предметима који се стављају у надлежност за решавање у управном спору. Такође, треба решити дилему да ли давање могућности подношења жалбе на пресуду у управном спору, као правног лека, суштински означава успостављање још једне судске инстанце, односно суда вишег нивоа надлежности, уз постојање два жалбена поступка (у управном и у судском поступку) усложњава целокупан поступак заштите права и интереса странака.⁴⁰²

У постојећој управноправној теорији и пракси постоји дилема да ли би другостепени суд требало да буде за то основани Виши управни суд или би могао неки суд од постојећих да одлучује у другом степену, нпр., Врховни суд. То отвара и питања овлашћења

⁴⁰⁰ Више о томе: М. Давинић, *Зборник радова 150 година управног спора у Србији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2019.

⁴⁰¹ <https://www.mpravde.gov.rs/files/5>. Проширење еСуд апликације (приступљено 24. 6. 2024. године).

⁴⁰² Радошевић, Р. „Реформа управног спора: нови покушај – стари проблеми“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2020, стр. 1101–1121.

другостепеног суда: да ли би требало да има само касаторна или и мериторна овлашћења? На тај начин постојале би по две инстанце у којима би се проверавала законитост одлука донесених у управном поступку. Двостепеност управног спора је најављивана и раније, али се поново актуелизовала од 2019, када је израђен Нацрт стратегије.

Наиме, у Републици Хрватској, новим ЗУС-ом уведен је модел двостепености суђења, који је захтевао и измену других прописа.⁴⁰³ У Закону о судовима Републике Хрватске додате су нове одредбе којима су као специјализовани судови инкорпорирани управни судови и Високи управни суд.⁴⁰⁴

Учинак судске одлуке код спора о законитости је шири јер делује *erga omnes*, за разлику од спора пуне јурисдикције где правни учинак судске одлуке настаје *inter partes*.⁴⁰⁵

Поред овог реформског приступа, и даље опстају предлози да управни спор остане једноступен. Време пред нама показује у ком правцу ће ићи реформа управног судства.

Системско решење у вези с начином евентуалне будуће организације управног судства у контексту побољшања ефикасности рада и растерећења постојећих капацитета имаће јак ефекат на поступак решавања по тужбама поднетим против другостепених одлука донетих у дисциплинским поступцима. Ово се може закључити на основу анализе трајања решавања по предметима, а које за последицу у већини случајева, када се предмет врати на поновно одлучивање усвајањем тужбе тужиоца, има доношење решења о наступању застарелости за даље вођење поступка.

Оваква одлука са собом повлачи и право странке на накнаду трошкова поступка јер се према ставу судске праксе Управног суда и застарелост по свом ефекту посматра као да

⁴⁰³ Закон о управним спорovima Републике Хрватске („Narodne novine“ 20/10).

⁴⁰⁴ Закон о судовима Републике Хрватске („Narodne novine“, 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10, 27/11 и 130/11).

⁴⁰⁵ Јурас, Д. „Судска заштита права државних службеника у дисциплинском поступку“, *НКЈУ-ССРА*, 2013, бр. 2, стр. 545–546.

је поступак повољно решен по странку.⁴⁰⁶ Дакле, ради се о аутоматизму у накнади трошкова поступка, што није био случај у ранијој судској пракси.⁴⁰⁷

С епистемолошког становишта гледано, богата управна пракса је показала да у самом дисциплинском поступку постоји слабост, односно одређена мањкавост у законодавном оквиру везаном за поступак и начин његовог покретања, спровођења и одлучивања.

ЗУП-ом, који се супсидијарно примењује као процесни закон, нису предвиђене многе ситуације с којима се срећу дисциплински органи који спроводе поступак, а посебним прописима нису дати адекватно место и потребан значај самом поступку, односно нису свобухватно обрађени проблематика и специфичности поступка.

Из анализе позитивноправног законодавства, приказа судске праксе и навођења статистичких података о раду по тужбама Управног суда видеће се свеобухватнији приказ заштите права у дисциплинском поступку пред Управним судом.

16. РАЗЛИЧИТА СУДСКА ПРАКСА

Вредност сваког правног поретка представља и различита судска пракса, која је резултат слободног судијског уверења, различитог приступа тумачењу норме, као и прилика које се с временом јаве и утичу на промену праксе у погледу појединих, ретких питања, с обзиром на то да одељења судске праксе воде рачуна о уједначености одлука.

Специфично, а у пракси битно питање односи се на накнаду трошкова дисциплинског поступка у случају наступања застерелости за његово даље вођење. Дијаметрално супротне ставове некада су имали Врховни суд Србије и Управни суд.

Према садашњој пракси Управног суда закључак о обустави поступка нема карактер одлуке о почињеном дисциплинском прекршају као претходном услову за одбијање захтева

⁴⁰⁶ „Закључак о обустави поступка нема карактер одлуке о почињеном дисциплинском прекршају, као претходном услову за одбијање захтева за накнаду трошкова дисциплинског поступка, будући да трошкове тог поступка, по коме је поступак обустављен сноси орган који је тај посупак и водио, што у конкретној ситуацији значи да тужиоцу припадају трошкови дисциплинског поступка, који је по њега повољно окончан, при чему је, како је то и напред наведено, разлог за обуставу поступка потпуно ирелевантан за решавање предметне ствари” (Управни суд у Београду, пресуда: 20 У 5906/18 од 13. 11. 2019).

⁴⁰⁷ Види: Пресуда Трећег општинског суда у Београду П1. бр. 92/00 од 8. 5. 2003, пресуда Окружног суда у Београду Гж. 1. бр. 9043/05 од 6. 4. 2005. и пресуда Врховног суда Србије Рев. бр. 1562/05 З. 10. 2006).

за накнаду трошкова дисциплинског поступка, будући да трошкове тог поступка по којем је поступак обустављен сноси орган који је водио тај посупак, што у конкретној ситуацији значи да тужиоцу припадају трошкови дисциплинског поступка, који је по њега повољно окончан, при чему је, како је то и напред наведено, разлог за обуставу поступка потпуно ирелевантан за решавање предметне ствари. Како је дисциплински поступак повољно завршен по странку, трошкови падају на орган независно од разлога због којег је обустављен дисциплински поступак.

Управни суд је заузео правни став о накнади трошкова адвоката за заступање. Наиме, парафразирано, у поступку из радног односа државни службеник има право на накнаду трошкова адвоката за заступање уколико је покренут по службеној дужности и повољно окончан по запосленог.⁴⁰⁸

Дакле, сходно наведеном у случају обуставе дисциплинског поступка, без обзира на основ, сматра се да је поступак повољно окончан по заполеног јер није утврђена његова дисциплинска одговорност, те му самим тим припада право на накнаду трошкова управног поступка.

Следећи пример се односи на доказни поступак, односно на коришћење одређених доказа прибављених за кривични поступак.

„Такође, тужени орган је ценио као неосноване наводе из приговора да је на потпуно незаконит начин дисциплински старешина као доказ користио транскрипте разговора чије прибављање је наредио надлежни јавни тужилац, јер је дисциплински старешина правилном применом члана 149, став 2 ЗУП-а, своју одлуку базирао на извештају СУК-а, као допуни кривичне пријаве, који извештаји су релевантни и валидни докази са којима су упознати тужилац и његов пуномоћник, а што је потврђено увидом у целокупне списе предмета, пре свега у записнике са одржаних усмених расправа. Тужени је такође ценио наводе из приговора који се односе на давање писмене наредбе од стране тужиоца полицијским службеницима и није их прихватио, јер је нашао да је такав навод ирелевантан за постојање радње извршења која је у конкретном случају неспорно доказана,

⁴⁰⁸ Управни суд – Одељење у Београду, пресуде: 20У 5906/18, Одељење у Крагујевцу, пресуде: I-7У 21001/18 од 3. 3. 2021. године, I-1У 7317/20 од 6. 4. 2023, Одељење у Новом Саду пресуде: III-8У 5004/18 од 25. 6. 2020, III-10У 15200/17 од 18. 9. 2020. године

а посебно из разлога што су полицијски службеници у обавези да благовремено подносе кривичне пријаве и достављају све прибављене доказе.⁴⁰⁹

Суд сматра да су основани и тужбени наводи, да је оспорено решење засновано на доказима који нису могли бити коришћени као докази, с обзиром на то да су изведени увидом у службене белешке о обавештењу примљеном од грађана, које је сачинила полиција у преткривичном поступку. Ово стога што према ЗУП-у постоји слободна оцена доказа, почев од исправа, увиђаја, исказа сведока и др. службено лице одлучује које ће доказе узети као релевантне, дакле, не постоји законска градација значаја доказа. „Како је неспорно да, у спроведеном поступку, сведоци нису саслушани, већ је остварен увид у предметне службене белешке, то је, по оцени суда, поступљено супротно одредбама чл. 163–171 овог закона.”⁴¹⁰

Постоје недоумице о коришћењу списка прибављених за потребе кривичног поступка у поступку утврђивања дисциплинске одговорности запослених, односно на којим се све доказима може базирати одлука дисциплинског органа. Ово са разлога јер нису ретки предмети у којима се радња извршења поклапа у кривичном и дисциплинском поступку.

Различита судска пракса представља кључну компоненту правног система, пружајући богатство искустава и разноврсности у тумачењу закона. Овај одељак истражује важност различите судске праксе и њен утицај на правни систем. Различита судска пракса доприноси разноликости у тумачењу закона, омогућујући правном систему да се прилагоди друштвеним променама и еволуира током времена. Судске одлуке из различитих судова и различитих јурисдикција доприносе ширем разумевању правних норми. Различита судска пракса игра кључну улогу у одржавању правне сигурности. Кроз диверзитет тумачења закона правни систем постаје флексибилнији и способан да се прилагоди специфичностима појединачних случајева, чиме се обезбеђују правичност и интегритет правде. Судови често различито приступају решавању правних питања, чиме се подстиче развој различитих правних стратегија. Ово унапређује правну ефикасност јер се прилагођава различитим контекстима и потребама, чиме се олакшавају правна решења у складу са специфичним околностима. Различита судска пракса подстиче отвореност за иновације у правном

⁴⁰⁹ Управни суд – Одељење у Београду 27 У 3151/18 од 21. 9. 2023. године

⁴¹⁰ Пресуда Управног суда 11 У. 11106/2010(2009) од 30. 6. 2011. године.

систему. Судови могу кроз разнолике правне интерпретације да открију нове правне аргументе и перспективе, што доприноси еволуцији права и прилагођавању друштвеним променама.

Различита судска пракса пружа јасне смернице о тумачењу закона, чиме се смањује правна неизвесност. Ово олакшава адвокатима, судијама и грађанима да разумеју како ће се одређени случајеви разматрати, што доводи до веће правне предвидљивости. Допринос различите судске праксе огледа се и у способности исправљања правних неправилности. Кроз пресуде које постављају нове стандарде или побољшавају постојеће судови доприносе успостављању правичнијег и ефикаснијег правног система.

17. ЗАКЉУЧАК О ЗНАЧАЈУ УПРАВНОГ СПОРА У ДИСЦИПЛИНСКОМ ПОСТУПКУ

Управни спор представља кључни механизам заштите права и интереса учесника у дисциплинском поступку, чиме доприноси остваривању правичности и законитости у административном контексту. Кроз анализу законских одредаба, процедура вођења управног спора, као и практичне примене у конкретним случајевима, као што се може закључити, истиче се његова важност у обезбеђивању адекватне заштите права странака. Најважнија сврха управносудске контроле су остваривање и заштита права учесника у дисциплинском поступку, као и остваривање правичности и правне сигурности у процесу. Он омогућује да се судски провере одлуке дисциплинских органа у том поступку. У раду су изложени неки од кључних аспеката управног спора у овом контексту.

Управни спор представља битан елеменат (судске) контроле дисциплинског поступка у управном праву. Разматране су правне одредбе које регулишу управни спор, као и управни спор у дисциплинском поступку. Ове одредбе представљају основу за поступање управних органа и Управног суда у решавању спорова у овом контексту. Процедура управног спора је детаљно објашњена, укључујући права и обавезе странака у спору, као и начин одлучивања.

Међутим, управни спор може продужити трајање дисциплинског поступка, што може резултирати додатним трошковима и одлагањем коначне одлуке јер рок застарелости

вођења дисциплинског поступка не прекида уравни спор и његово трајање. Постојање управног спора може отворити простор за злоупотребу правних средстава ради одуговлачења поступка или остваривања неправичних циљева.

Управни спор омогућује објективну анализу чињеница и правних аргумената, што доприноси доношењу правилних и законитих одлука. Овај процес такође пружа шансу за евентуалну исправку грешака или неправилности у поступку, чиме се чувају интегритет и поверење у правни систем. Улога Управног суда у решавању управног спора додатно гарантује непристрасно и стручно одлучивање, чиме се осигуравају правично суђење и поштовање процедуралних гаранција. Одлуке Управног суда често значајно утичу на квалитет дисциплинског поступка и његову усклађеност са законским нормама.

Управни спор, дакле, представља кључни инструмент заштите права и интереса учесника у дисциплинском поступку, пружајући им могућност да се супротставе неправилностима и донесу праведне одлуке. Његова ефикасна примена директно доприноси јачању владавине права, поштовању процедура и осигурању правичности у административном поступку.

Сви институти прописани ЗУС-ом, а односе се на органе управе, односно њихова права и обавезе, односе се и на МУП, у конкретном случају на првостепене и другостепене дисциплинске органе.

Разматрани су и примери практичне примене управног спора у дисциплинском поступку. Ти примери илуструју како управни спор може бити ефикасан механизам за решавање спорова и спречавање могућих злоупотреба у административном поступку.

На крају, закључено је да је управни спор неопходан елемент у дисциплинском поступку, што доприноси правичности, правној сигурности и повећавању легитимности поступка. Управни спор омогућује адекватну заштиту права учесника и утврђивање правилних и законитих решења у овом контексту.

VII. РЕЗУЛТАТИ ЕМПИРИЈСКЕ АНАЛИЗЕ СУДСКИХ ПРЕСУДА ДОНЕТИХ У УПРАВНОМ СПОРУ

Емпиријски део истраживања тежишно се бави анализом пресуда Управног суда којима је одличувано о законитости решења донетих у дисциплинском поступку (управни спор), односно конкретно тужби подношених против коначних (другостепених) решења које је донео другостепени орган у поступку по приговорима поднетим против решења првостепених дисциплинских старешина.

Резултати истраживања се заснивају на непобитно утврђеним статистичним подацима добијеним од Управног суда, као и на узорку од 470 пресуда овог суда. Пресуде су прикупљане током дугогодишњег рада аутора дисертације у МУП-у и коришћене су искључиво у сврху научноистраживачког рада на изради докторске дисертације, без конкретизације у погледу поступка и начина одлучивања у појединачним дисциплинским поступцима, што би требало да буде предмет анализе посебног научног рада.

Сваку приказану радну, обрадну и прегледну табелу прате одговарајући графикони и њихов научни опис, с тежњом да се уоче и открију правилности и законитости у изреченим пресудама које потврђују или оповргавају постављене хипотезе о судској контроли решења Министарства унутрашњих послова донетих у дисциплинском поступку.

Статистички подаци Управног суда односе се на поднете и решене тужбе за период од почетка рада Управног суда 1. 1. 2010, до краја 2023, што захвата временско одређење предмета докторске дисертације.

У Табели 1 приказан је укупан број тужби које су за 14 година подношене против другостепених дисциплинских одлука МУП-а, као и начин поступања Управног суда у пресуђеним предметима. Као што се из наведене табеле може видети, у овом периоду у Управном суду је примљено укупно 1700 тужби против другостепених дисциплинских одлука, што је просеку око 121 примљене тужбе годишње (Табела 1).

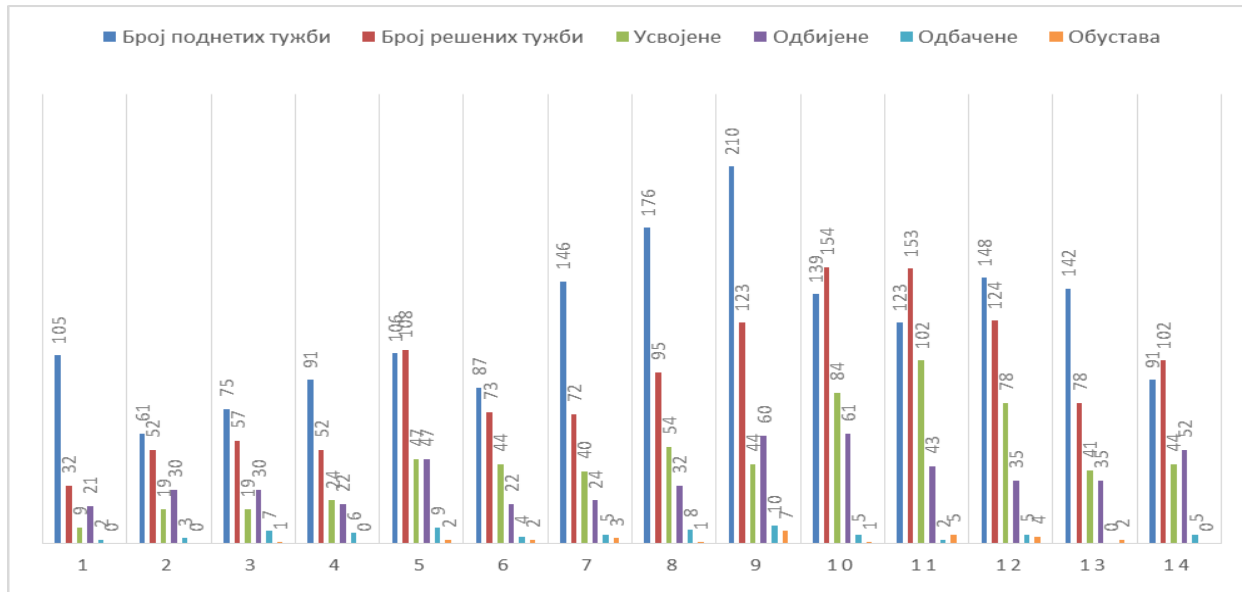
Табела 1. Преглед тужби поднетих против другостепених решења МУП-а, већа у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу

Година	Број поднетих тужби	Број решених тужби	Усвојене	Одбијене	Одбачене	Обустава
2010.	105	32	9	21	2	0
2011.	61	52	19	30	3	0
2012.	75	57	19	30	7	1
2013.	91	52	24	22	6	0
2014.	106	108	47	47	9	2
2015.	87	73	44	22	4	2
2016.	146	72	40	24	5	3
2017.	176	95	54	32	8	1
2018.	210	123	44	60	10	7
2019.	139	154	84	61	5	1
2020.	123	153	102	43	2	5
2021.	148	124	78	35	5	4
2022.	142	78	41	35	0	2
2023.	91	102	44	52	5	0
Збир	1700	1275	649	514	71	28

Предмет свих тужби односио се на оспоравање законитости другостепених решења дисциплинских комисија – већа у највећим градовима у којима је организација МУП-а најсложенија и у којима су седишта Одељења Управног суда (Београд, Крагујевац, Ниш и Нови Сад), донетих у поступку утврђивања дисциплинске одговорности запослених у МУП-у.

Од укупно 1700 поднетих тужби, решено је 1275 тужбених захтева, од којих је уважено (усвојено) 649 тужби, одбијено 514 тужби, одбачена 71 тужба и обустављено 28 поступака, а што је по годинама посебно видљиво на Графикону 1.

Графикон 1. Тужбе поднете за поништавање решења Дисциплинске комисије Министарства унутрашњих послова у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу



На дан 19. 1. 2024. године у текућем раду Управног суда налазило се 425 предмета. На Графикону 2 може се видети овај однос у решавању по тужбеним захтевима у процентуалном износу.

Графикон 2. Процентуални приказ начина решавања по тужбама



Даљи истраживачки део овог рада базираће се на узорку од 470 пресуда Управног суда (одбијених 210 и уважених 260) донетих у предметима судске провере законитости решења донетих у дисциплинском поступку, из чега ће се извући одређене анализе и закључци.

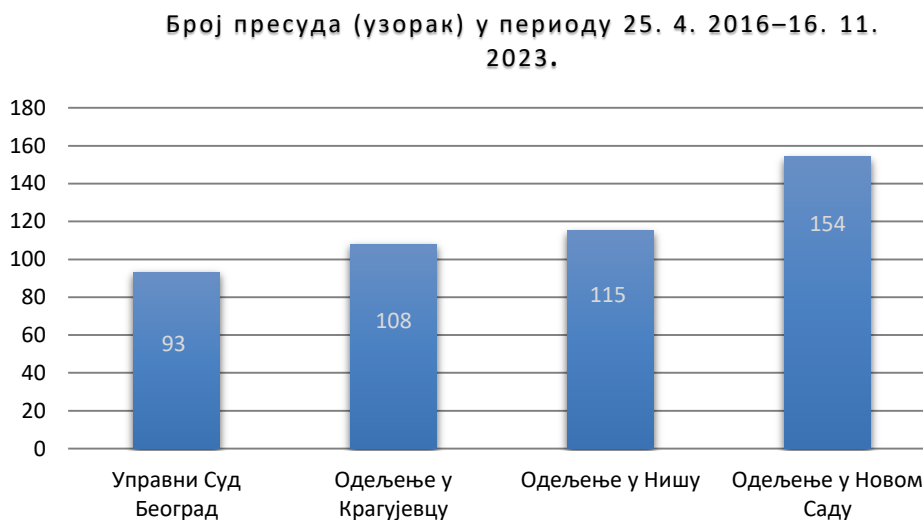
Табела 2 садржи збирни приказ узоркованих 470 пресуда којима се уважавају и одбијају тужбени захтеви, по судским јединицама које су решавале у тим предметима.

Табела 2. Пресуде које је донео Управни суд према територијалној организацији суда у периоду 2016–2023.

Управни суд	Број пресуда:
Управни суд Београд	93
Управни суд – Одељење у Крагујевцу	108
Управни суд – Одељење у Нишу	115
Управни суд – Одељење у Новом Саду	154
Укупно пресуда у периоду 25. 4. 2016 - 16. 11. 2023	470

Из табеле 2 и Графикана 3 видљиво је да је од 470 пресуда у раду код Управног суда у Београду било 93 предмета, код Одељења у Крагујевцу 108 предмета, код Одељења у Нишу 115 предмета и код Одељења у Новом Саду 154 предмета.

Графикон 3. Број пресуда донетих по одељењима Управног суда



Предмет статистичке анализе у наредном делу статистичке обраде података добијених из анализе садржаја пресуда Управног суда односи се на одлуке суда о законитости коначних решења надлежних дисциплинских Већа МУП-а, сагледаваних поређењем одбијених и уважених тужбених захтева, трајањем поступака и осталих сегмената на основу којих ћемо моћи поузданије да закључујемо.

У Табели 3 приказани су бројчани подаци о предметима Дисциплинске комисије МУП-а, односно њихових већа у градовима који су истовремено седишта одељења Управног суда, а који су били предмет тужбених захтева запослених за поништај коначних решења пред Управним судом. Све тужбе су у складу са упутством о правном средству поднете Управном суду благовремено у законском року (30 дана).

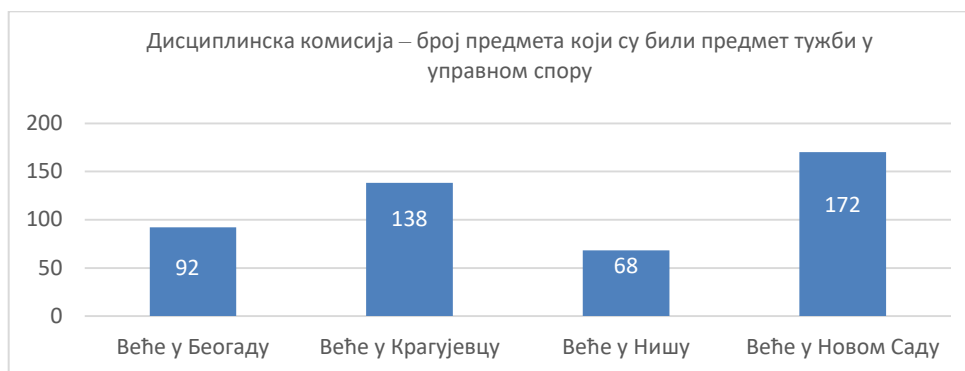
Из наведених статистичких података видљиво је да су од 470 пресуда упућених Управном суду, у Дисциплинској комисији – Већу у Београду била у раду 92 предмета, у Већу у Крагујевцу – 138 предмета, у Већу у Нишу – 68 предмета и у Већу у Новом Саду – 172 предмета (Табела 3).

Табела 3. Решења дисциплинске комисије – већа у Београду, Крагујевцу, Нишу и Новом Саду која су била предмет испитивања у управном спору

Надлежна већа Дисциплинске комисије	Број предмета у другом степену
Веће у Београду	92
Веће у Крагујевцу	138
Веће у Нишу	68
Веће у Новом Саду	172
Укупно	470

Квантитативно посматрано, највећи број поступака вођен је у Новом Саду, потом у већима у Крагујевцу и Београду, а најмање у Нишу.

Графикон 4. Статистички подаци о броју решења у другом степену који су били предмет управног спора



Укупан број тужби упућених Управном суду на оцену законитости у овом периоду указује на велики утрошак средстава и времена за копирање списка предмета, видео или аудио записа, које је било неопходно доставити суду на одговарајућим носачима података, водећи рачуна да се записи могу прочитати на сваком рачунару, без обзира на оперативни систем рачунара који је у употреби (мисли се на Microsoft Office).

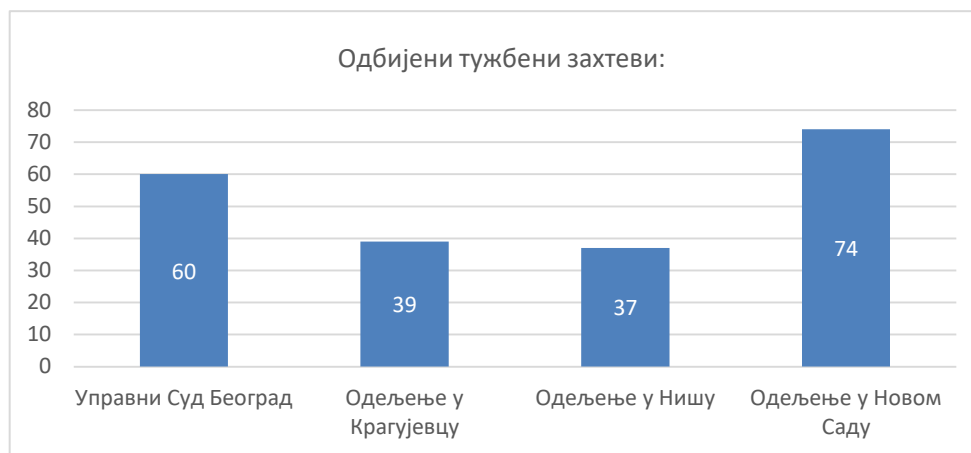
У Табели 4 и Графикону 5 приказан је укупан број од 210 тужбених захтева које је одбио Управни суд, са односом броја предмета по одељењима суда, у Београду – 60, Крагујевцу – 39, Нишу – 37 и Новом Саду – 74 предмета. Поред општег увида, може се видети и пропорција у броју одлука којима се одбијају тужбени захтеви наспрам броја одлука које су биле у раду, а које су приказане у табели 2 (у Београду – 93 предмета, Крагујевцу – 108 предмета, Нишу – 115 предмета и Новом Саду – 154 предмета).

Табела 4. Приказ одбијених тужбених захтева у узорку од 470 пресуда

Управни Суд	Број одбијених тужбених захтева:
Управни суд Београд	60
Одељење у Крагујевцу	39
Одељење у Нишу	37
Одељење у Новом Саду	74
Укупно предмета	210

Из презентованих статистичких података може извући закључак о успешности рада дисциплинских органа, у погледу квалитета обраде предмета и тумачења материјалних и процесних норми, а с друге стране и о ставовима суда у погледу стварања добре праксе кроз пресуде којима се одбијају тужбени захтеви. То може да утиче на уједначавање праксе дисциплинских органа и унапређење успешности и одрживости донетих решења, што је од изузетне важности за квалитет рада другостепених већа дисциплинских комисија.

Графикон 5. Статистички подаци о броју одбијених захтева



Уколико бисмо упоређивали статистичке показатеље из Табеле 1 који се односе на целокупни временски период рада Управног суда, могли бисмо закључити да се однос решених (1275), усвојених, односно уважених (649) и одбијених тужби (514) пресликава и на укупан број узоркованих пресуда (470), где је било 210 одбијених и 260 уважених тужбених захтева. Посматрајући процентуално, то би значило да је било 44,68% одбијених тужби у односу на узорак од 470 пресуда, односно 40% одбијених тужби у односу на укупан број од 1275 решених тужбених захтева.

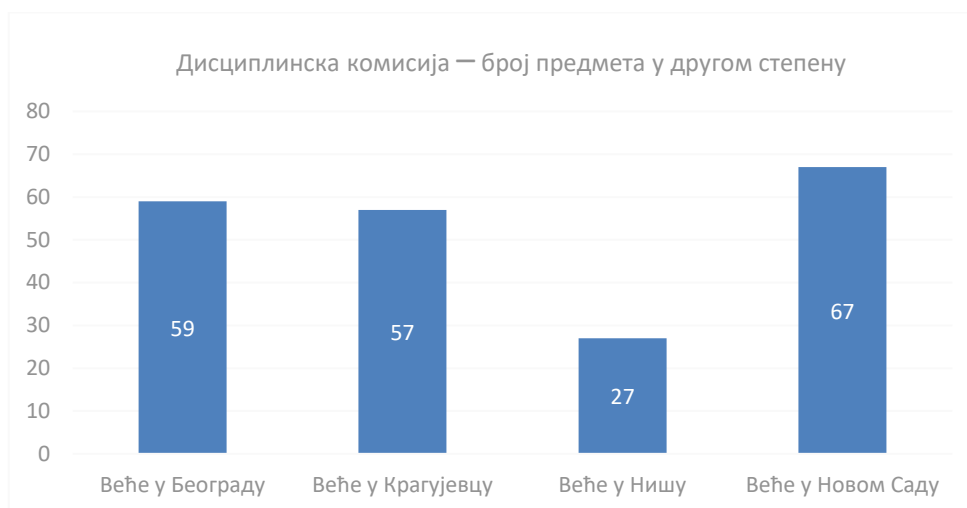
У Табели 5 приказан је преглед броја одбијених тужбених захтева у узорку од 470 анализираних пресуда Управног суда, а у односу према надлежним већима дисциплинских комисија код којих су предмети били у раду.

Табела 5. Преглед предмета за које су одбијени тужбени захтеви према узорку од 470 пресуда Управног суда, према надлежним већима дисциплинских комисија

Надлежна већа Дисциплинске комисије	Број предмета у другом степену
Веће у Београду	59
Веће у Крагујевцу	57
Веће у Нишу	27
Веће у Новом Саду	67
Укупно предмета	210

Из приказаног прегледа се види број предмета који су били у раду пред сваким појединачним већем дисциплинских комисија, односно код којих су тужбе одбијене и тиме су коначна решења постала и правноснажна, односно потврђено је да су законита.

Графикон 6. Број предмета дисциплинских комисија у другом степену по већима



Анализом конкретних предмета, кроз евалуацију рада у сваком конкретном предмету, обрадом предмета у првостепену и другостепену поступку, компарацијом оцене доказа и донетих решења, идентификовани су примери добре праксе у вођењу дисциплинског поступка и одлучивању о њима. На основу прикупљених података могуће је евалуирати и резултате рада сваког појединачног већа и довести у корелацију са укупним бројем предмета који су били у управном спору, приказаних у Табели 3 по већима (у Београду – 92, Крагујевцу – 138, Нишу – 68 и Новом Саду – 172 предмета).

Према бројчаним статистичким показатељима можемо закључити да је у назначеном периоду било одбијених тужбених захтева по већима дисциплинских комисија: Београду – 59 или 64,13%, Крагујевцу – 57 или 41,30%, Нишу – 27 или 39,71%, и Новом Саду – 67 или 38,95%.

У Табели 6 приказани су статистички подаци који показује из којих првостепених дисциплинских органа, односно организационих јединица МУП-а су предмети решавани по приговору пред надлежним већима дисциплинских комисија, а који су након тога били предмет разматрања у управном спору пред Управним судом. Ти предмети су с комплетном документациом достављани Управном суду на оцену законитости рада и правилне примене материјалних прописа.

Табела 6. Преглед броја предмета који су били на решавању пред другостепеном Дисциплинском комисијом, по организационим јединицама МУП-а, где су вођени првостепени поступци

Организациона јединица МУП-а ⁴¹¹	Број првостепених решења:
ПУ за град Београд	25
ПУ Ваљево	3
ПУ Врање	19
ПУ Зрењанин	6
ПУ Јагодина	9
ПУ Кикинда	5
ПУ Крагујевац	6
ПУ Краљево	14
ПУ Лесковац	2
ПУ Ниш	3
ПУ Нови Сад	23
ПУ Панчево	6
ПУ Пирот	1
ПУ Пожаревац	2
ПУ Пријеполје	2
ПУ Прокупље	10
ПУ Смедерево	5
ПУ Сомбор	6
ПУ Сремска Митровица	7
ПУ Суботица	7
ПУ Ужице	2

⁴¹¹ ПУ скраћено од Полицијска управа.

ПУ Чачак	5
ПУ Шабац	9
Сектор за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије	1
Сектор за ванредне ситуације	2
Сектор за људске ресурсе	1
Жандармерија	11
Јединица за обезбеђење одређених личности и објеката	3
Управа граничне полиције	13
Управа криминалистичке полиције	1
Управа саобраћајне полиције	1
Укупно	210

У Графикону 7 приказани су статистички показатељи броја повреда службене дужности (радних обавеза) спрам тежине повреде за које су запослени (полицијски службеници и друге категорије) у МУП-у, у дисциплинском поступку, оглашени одговорним по „раније важећем ЗОП-у“⁴¹² и важећем ЗОП-у.⁴¹³

Графикон 7. Приказ повреда службених дужности које су биле предмет првостепеног, другостепеног дисциплинског поступка и управног спора (одбијене тужбе)



Према раније важећем ЗОП-у, лаке повреде службене дужности биле су уређење чланом 156, а тешке повреде службене дужности чланом 157. У графикону је дат скраћени приказ чланова старог ЗОП-а, са одговарајућим ставом и тачком који се односе на лакше (има их 6) и теже повреде службене дужности (има их 19), нпр., 156.1.6. и 157.1.1, итд.

⁴¹² Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 92/2011, 63/2009 - Одлука УС РС и 64/2015).

⁴¹³ Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)

Према важећем ЗОП-у, лаке повреде службене дужности уређене су чланом 206, којих има 6, а тешке повреде службене дужности уређене су чланом 207 и има их укупно 28, и у графикону су приказане као 206.1.12., 207.1.1. итд.

Из статистичких показатеља може се видети да се значајан број предмета по „раније важећем“ ЗОП-у водио због тежих повреда Кодекса полицијске етике, као и за прилично безобалну квалификацију, која се односи на незаконит, несавестан и немаран рад или пропуштање радње, који су проузроковали или су могли да проузрокују штету или незаконитост у раду. Квалификација подсећа на инкриминације из КЗ-а, отуда и комплементарност тих одговорности.

Кад је реч о најчешћим повредама, највећи број предмета вођен је за лаке повреде због „поступања противно налогу или упутству за обављање послова које је изазвало или могло да изазове штетне последице мањег значаја“, а од тежих за „понашање које штети угледу Министарства“, као и за „незаконит, несавестан, немаран рад или пропуштање радње за коју је запослени овлашћен, а које су проузроковале или су могле да проузрокују штету или незаконитост у раду“.

Ови статистички показатељи имају посебну вредност и могу бити значајни за дисциплинске органе и надлежне службе МУП-а које се баве стручним усавршавањем и оспособљавањем запослених, као и контролном делатношћу, како би едукативним и превентивним радом утицали на подизање свести и квалитета рада полицијских службеника, с једне, а самим тим и на смањење дисциплинских поступака, с друге стране.

У Табели 7 приказан је укупан број од 210 анализираних предмета по одељењима Управног суда и протока времена за која су донешена коначна решења и пресуде суда о одбијању тужбених захтева. Просек решавања по предметима по тужби је две године, 10 месеци и 23 дана, што је дугачак период и указује на више разлога таквог стања. Један је свакако преоптерећеност одељења Управног суда, други је неравномерна оптерећеност појединих одељења предметима, трећи је нерешавање предмета у разумном року, четврти је неуједначена пракса поступања у дисциплинским поступцима у МУП-у, а што све има за резултат да ток застарелости решавања по предмету све време тече и не прекида га одлучивање пред Управним судом.

Табела 7. Преглед који се односи на времески просек решавања предмета након коначности решења (доношења другостепеног решења)

Управни суд	Број пресуда	Време између доношења коначног решења и пресуде суда
Управни суд Београд	60	3 године, 1 месец, 20 дана
Одељење у Крагујевцу	39	2 године, 9 месеци, 1 дан
Одељење у Нишу	37	3 године, 3 месеца 15 дана
Одељење у Новом Саду	74	2 године, 7 месеци 4 дана
Просек решавања	210	2 године, 10 месеци, 23 дана

У овој анализи као проток времена има се у виду време од момента уручења другостепеног решења до подношења тужбе, из којег се може видети да прође доста времена док се предмет не реши по тужби. Таквом закључку иду у прилог и резултати анализе извршене у Министарству правде, која се односи на оптерећеност Управног суда и судија које раде по управним споровима. Наиме, према резултатима ове анализе, судије Управног суда у својој надлежности имају велики број управних спорова, а сами дисциплински предмети по свом обиму и сложености захтевају додатно време за разматрање, довођења у везу с прописима, сагледавање процесног дела и доношење коначне одлуке.

Таквој оцени иде у прилог и чињеница да решавање у управном спору пред Управним судом не прекида ток застарелости, па самим тим у случају враћања предмета на поновни поступак уважавањем тужбе у великом броју предмета може се само констатовати застарелост за даље решавање по предмету и обуставити дисциплински поступак.

У наредном делу дисертације значајну пажњу смо посветили анализи предмета у којима је пресудама Управног суда уважаван тужбени захтев и предмети враћени на поновни поступак надлежним дисциплинским органима МУП-а.

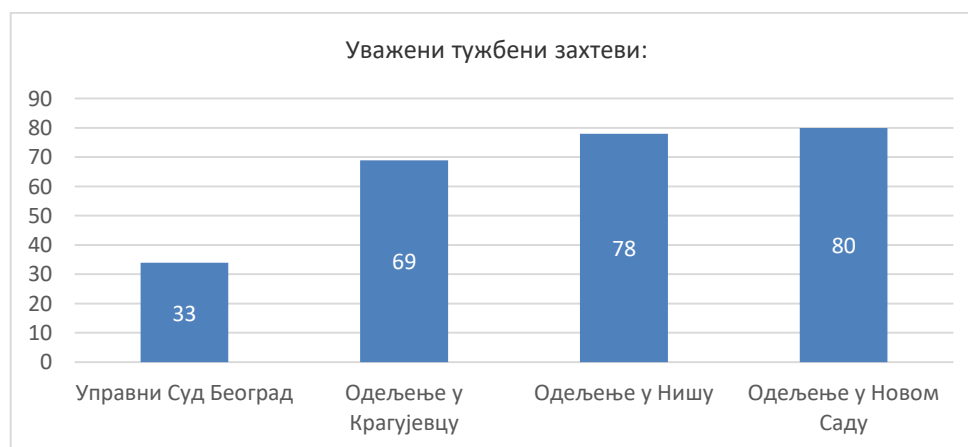
У Табели 8 приказани су уважени тужбени захтеви од стране Управног суда у раздобљу од 25. 4. 2016. до 16. 11. 2023. године. Од 470 анализираних пресуда уважено је 260 тужбених захтева. Гледајући по судским јединицама које су одлучивале у овим предметима, у Одељењу Управног суда у Београду уважене су 33 од 93 тужбе, у Одељењу у Крагујевцу уважено је 69 од 108 тужби, у Одељењу у Нишу уважено је 78 од 115 тужби, и у Одељењу у Новом Саду уважено је 80 од 154 тужби.

Табела 8. Приказ уважених тужбених захтева у узорку од 470 пресуда

Управни Суд	Број уважених тужбених захтева:
Управни суд Београд	33
Одељење у Крагујевцу	69
Одељење у Нишу	78
Одељење у Новом Саду	80
Укупно предмета	260

Уколико статистичке податке из Табеле 8 и Графикана 8 упоредимо с прегледом тужби (укупан број) поднетих ради поништаја решења Дисциплинске комисије МУП-а (Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац) наведених у Табели 1, а које се односе на временски период од оснивања Управног суда, види се да је однос решених предмета и уважених тужбених захтева (51%), процентуално сличан односу решених и уважених тужбених захтева на узорку од 470 анализираних пресуда Управног суда који процентуално износи 55,32%. Наиме, на анализираним узроцима од 470 пресуда било је 260 уважених тужбених захтева, што процентуално износи 55,32% уважених тужби у односу на 51% уважених тужби у укупном броју од 1275 решених предмета.

Графикон 8. Преглед уважених тужбених захтева



Из презентованих статистичких показатеља у Табели 8 и Графикону 8 може се, с једне стране, извести закључак о (не)успешности рада дисциплинских органа, а с друге стране, сагледати разлози због којих су поништена решења другостепених дисциплинских

органа у МУП-у и, у том смислу усмерити даљи рад у поновном поступку, како би будућа решења била у складу са Законом и уједначеном праксом Управног суда у погледу примене материјалног и процесног права.

Кроз свестрану анализу пресуда долази се до добре праксе којом се уједначава поступање дисциплинских органа и унапређује систем рада приликом вођења дисциплинских поступака и одлучивања о дисциплинској одговорности, чиме се у великој мери унапређују успешност и професионалност у раду органа и донетих дисциплинских решења.

Отуда произлази и крунски закључак, а то је да пресуде којима се уважавају тужбени захтеви треба да буду предмет посебне анализе и од стране суда, с аспекта уједначавања судске праксе, како због истих правних ситуација поједина већа не би уважавала и одбијала тужбене захтеве, што је од изузетне важности за правну сигурност.

У судским пресудама и одлукама посредно је садржана и оцена рада дисциплинских органа, уз навођење разлога и ставова суда који су били опредељујући да се уваже тужбени захтеви запослених у МУП-у, а из којих се могу уочити начињени прости у погледу утврђивања чињеница и примене прописа.

У Табели 9 приказан је преглед у којем се одсликава број предмета у којима су уважени тужбени захтеви од стране Управног суда наспрам предмета у раду пред сваким појединачним већем дисциплинских комисија. Процентуално гледано, на узорку од 470 пресуда, разврстаних према предметима који су били у раду код одређених већа Управног суда Србије, може се доћи до процентуалног односа укупног броја предмета у другом степену који су били у управном спору (наведени у Табели 3) и уважених тужби.

У Већу у Београду од 92 тужбена захтева уважено је 33 или 35,87% тужби. У Већу у Крагујевцу од 138 тужбених захтева уважена је 81 тужба или 58,70% тужби. У Већу у Нишу од 68 тужбених захтева уважена је 41 или 60,29% тужби. У Већу у Новом Саду од 172 тужбена захтева уважено је 105 или 61,05% тужби.

Табела 9. Преглед предмета за које су уважени тужбени захтеви према узорку од 470 пресуда Управног суда, према надлежним већима дисциплинских комисија

Надлежна већа Дисциплинске комисије	Број предмета у другом степену
Веће у Београду	33
Веће у Крагујевцу	81
Веће у Нишу	41
Веће у Новом Саду	105
Укупно предмета	260

У предметима у којима су уважени тужбени захтеви евалуацијом поступања у примени процесних и материјалних норми у сваком конкретном предмету, обрадом првостепених и другостепених поступака, поређењем доказа и донетих решења може се доћи за управноправну праксу до корисних закључака у вези с дисциплинском одговорношћу и поступком у којем се утврђује. Тиме би се смањио број поништених решења. Детаљнијом анализом ових и других статистичких показатеља могуће је евалуирати резултате рада сваког појединачног већа у складу с бројем предмета у управном спору.

Графикон 9 прати табеларни приказ 9.



Закључци и поуке из анализе пресуда Управног суда у којима су уважени тужбени захтеви запослених у МУП-у могу допринети правној сигурности и предвидљивости у тумачењу закона и правила која ће се примењивати на будуће исте или сличне случајеве. Анализа пресуда помаже у обликовању будућих правних норми и доприноси тумачењу

закона, чиме се омогућује правилнија примена права на конкретним ситуацијама и пружају смернице за рад дисциплинских и осталих органа МУП-а.

Такође, анализом наведених судских пресуда и одлука може се доћи и до закључака који би усмерили будући рад законодавца у погледу попуне правних празнина у појединим сегментима који су од изузетне важности за органе који примењују прописе.

У Табели 10 приказани су статистички подаци који показују из којих првостепених дисциплинских органа, по организационим јединицама Министарства унутрашњих послова, долазе предмети решавани по приговору пред надлежним већима дисциплинских комисија, а након тога су били и предмет решавања у управном спору пред Управним судом, у којима су уважени тужбени захтеви.

Табела 10. Преглед броја предмета који је био на решавању пред другостепеном Дисциплинском комисијом, по организационим јединицама МУП-а где су вођени првостепени поступци

Организациона јединица МУП-а ⁴¹⁴	Број првостепених решења:
ПУ за град Београд	11
ПУ Ваљево	6
ПУ Врање	43
ПУ Зајечар	2
ПУ Зрењанин	3
ПУ Јагодина	17
ПУ Кикинда	2
ПУ Крагујевац	20
ПУ Краљево	11
ПУ Лесковац	1
ПУ Ниш	13
ПУ Нови Пазар	3
ПУ Нови Сад	38
ПУ Панчево	4
ПУ Пирот	4
ПУ Пожаревац	4
ПУ Пријепоље	7
ПУ Прокупље	10
ПУ Смедерево	4
ПУ Сомбор	2
ПУ Сремска Митровица	14

⁴¹⁴ ПУ скраћено од Полицијска управа.

ПУ Суботица	9
ПУ Ужице	2
ПУ Чачак	5
ПУ Шабац	4
Жандармерија	6
Координациона управа за КиМ, Полицијска управа за Ђаковицу	1
Оперативни центар	1
Сектор за ванредне ситуације	2
Сектор за људске ресурсе	2
Управа граничне полиције	8
Управа саобраћајне полиције	1
Укупно	260

Анализом статистичких показатеља датих у Табели 10, према обрађеним пресудама, највише је решавано предмета пред другостепеном Дисциплинском комисијом из Полицијске управе у Врању (43), затим следе полицијске управе у Новом Саду (38), Крагујевцу (29), Јагодини (16), Сремској Митровици (14), Нишу (13), Краљеву (11), Београду и Прокупљу по 10. итд. У овој табели је уочљиво да Полицијска управа за град Београд, која има највише запослених, има мање предмета који су се решавали пред другостепеном Дисциплинском комисијом – Већем у односу на остале мање полицијске управе, а што заслужује посебну анализу.

Графикон 10. Приказ повреда службених дужности које су биле предмет првостепеног, другостепеног дисциплинског поступка и управног спора (уважене тужбе)



У Графикону 10 је слично као и у Графикону 7 скраћено приказан број лаких и тешких повреда службене дужности у предметима у којима су уважени тужбени захтеви, према члановима, ставовима и тачкама, нпр., 156.1.5., за лаке повреде и 157.1.1., за тешке повреде службене дужности, по „раније важећем“ ЗОП-у⁴¹⁵ и из чланова 206.1.2 за лаке и 207.1.1. за тешке повреде службене дужности, по новом ЗОП-у.⁴¹⁶

Слични су показатељи за најчешће лаке и тешке повреде, као у претходном графикону, с тим што међу поступцима за лаке повреде преовлађује кашњење на посао или одлазак раније с посла, као понашање које изазива последице мањег значаја. Тешке повреде које предњаче су идентичне као у претходној табели (понашање које штети угледу МУП-а и незаконит, несавестан и немаран рад или пропуштање радње за коју је запослени овлашћен, а које су проузроковале или су могле да проузрокују штету или незаконитост у раду).

Однос уважених и одбијених тужбених захтева је скоро идентичан.

Поједини дисциплински предмети вођени су истовремено за више извршених повреда службене дужности, па је самим тим у статистичком приказу било више повреда службених дужности у односу на број предмета у којима су уважени тужбени захтеви.

Резултати ове анализе могу бити од значајна са аспекта стручног усавршавања и оспособљавања, као и контролне делатности, а како би се превентивним радом утицало на подизање свести, квалитета и успешности рада службеника у МУП-у. Ово је посебно значајно због превенције, да не би долазило до извршења или пропуштања радњи, с последицом покретања и вођења дисциплинских поступака и кажњавања за најчешће врсте повреда службених дужности.

Имајући у виду да је у 260 пресуда уважен тужбени захтев из одређених разлога везаних за примену материјалног права или процесних одредаба у спровођењу поступка, од посебног је значаја да дисциплински и други органи у МУП-у узму у обзир све ставове и примедбе суда, како се из истих разлога не би у будућности поништавала решења, већ уједначавала управноправна пракса у поступању дисциплинских органа.

⁴¹⁵ Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 92/2011, 63/2009 - Одлука УС РС и 64/2015).

⁴¹⁶ Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)

У статистичком прегледу датом у Табели 11 приказано је 260 анализираних пресуда којима су уважени тужбени захтеви, према трајању решавања тужбеног захтева. Из Табеле 11 видљиво је да је тужбене захтеве најдуже решавало Одељење Управног суда у Нишу, у просеку 3 године 11 месеци и 5 дана, а да су остала одељења Управног суда тужбене захтеве решавала годину дана краће, у просеку за 2 године и 8 месеци. На нивоу свих одељења Управног суда Србије, просек решавања тужбених захтева запослених у МУП-у у управном спору износио је 3 године и 11 дана.

Табела 11. Преглед просека трајања решавања предмета након коначности решења (доношења другостепеног решења)

Управни суд	Број пресуда	Време између доношења коначног решења и пресуде суда
Управни суд Београд	33	2 године, 9 месеци, 27 дана
Одељење у Крагујевцу	69	2 године, 9 месеци, 0 дана
Одељење у Нишу	78	3 године, 11 месеци, 5 дана
Одељење у Новом Саду	80	2 године, 7 месеци, 11 дана
Просек решавања	260	3 године, 0 месеци и 11 дана

Према одредбама ЗОП-а, незадовољна странка има право да благовремено, 30 дана од уручења другостепеног решења поднесе тужбу и покрене управни спор.

У овој анализи се као проток времена узима у обзир временски период за подношење тужбе и трајање управног спора, који је прилично дуг, што касније има могуће импликације на застарелост дисциплинског поступка. Ствар се додатно компликује када се уважи тужба и предмет врати МУП-у на поновно одлучивање.

Последице наступања застарелости су велике и оне се одражавају како на запосленог који је можда повредио службену дужност и остао несанкционисан, тако и на обавезу органа да надокнади трошкове заступања у дисциплинском поступку јер по ставу суда застарелост представља ситуацију повољног решења по странку.

У том смислу треба се подсетити да ЗОП недвосмислено утврђује рокове застарелости за покретање (од учињене повреде), као и за вођење дисциплинског поступка (рок тече од покретања дисциплинског поступка) због лаких и тешких повреда службених дужности, као и апсолутну застарелост дисциплинског поступка.

Ако се узму у обзир наведне одредбе, као и чињеница да вођење управног спора не прекида ток застарелости, евидентно је из презентованих статистичких података да код већине предмета који се врате на поновни поступак остаје само да се констатује застарелост за даље вођење поступка, те се он мора по слову закона обуставити и странци надокнадити трошкови уколико су истакнути током поступка и оцењени као нужни и оправдани.

Налази из овог истраживања, као и налази истраживања које је спровело Министарство правде указују да је овај проблем неопходно убрзано решавати и озбиљније сагледати место, улогу и организацију Управног суда с његовим одељењима и бројем судија и запослених у Србији, изналазећи продуктивнија и ефикаснија решења која ће омогућити да у нормалној правној процедури Управни суд може брже и за краће време решавати тужбе у управним споровима. У противном то може оставити несагледиве последице по правну сигурност, решавање управних спорова у разумном року и по казнену политику уопште.

У Табели 12 и Кружном дијаграму 1 сумирани су број и проценат одбијених и уважених тужбених захтева, на узорку од 470 пресуда Управног суда.

Табела 12. Преглед броја пресуда, одбијених и уважених тужбених захтева које су донели Управни суд у Београду и одељења у Крагујевцу, Нишу и Новом Саду у периоду 2016–2023.

Управни суд	Број пресуда:	Број одбијених тужбених захтева:	Број уважених тужбених захтева:
Управни суд Београд	93	60	33
Управни суд – Одељење у Крагујевцу	108	39	69
Управни суд – Одељење у Нишу	115	37	78
Управни суд – Одељење у Новом Саду	154	74	80
Укупно пресуда у периоду 25.04.2016 - 16.11.2023	470	210	260

Од укупно 470 анализираних судских пресуда Управног суда, код њих 210 или 45% одбијени су тужбени захтеви, а код 260 или 55% уважени су тужбени захтеви (Кружни дијаграм 1). Највећа разлика између броја одбијених и уважених тужбених захтева је у

Одељењу Управног суда у Нишу и износи 32% : 68%, а најмања разлика је у Одељењу Управног суда Новом Саду о износи 48% : 52%.

Кружни дијаграм 1. Процентуални преглед одбијених и усвојених тужбених захтева



У Графикону 11 приказани су разлози који су у узорку од 260 пресуда били основ уважавања тужбених захтева, а односе се на одредбе материјалног права чија је погрешна примена, по ставу суда, разлог да се коначно решење у дисциплинском поступку поништи и врати на поновно одлучивање другостепеном органу, односно Дисциплинској комисији.

Графикон 11. Преглед погрешне примене материјалног права, што је утицало на поништај решења у управном спору



Из Графикана 11 може се закључити да се највећи број поништаја решења (119 или 25,31%) односио на погрешну или непотпуну примену члана 141 ЗУП-а.⁴¹⁷ Овај члан Закона се односи на саставне делове и садржину решења. Дакле, решење је строго формални акт и уколико садржи недостатке који нису техничке природе, поништава се као такво.

Одређени број поништаја (19 или 4,10%) односио се и на примену одредбе члана 168 ЗУП-а којим се регулише испитивање жалбених навода од другостепеног органа (дисциплинске комисије), а 22 или 4,69% поништаја везано је за уважавање жалбеног захтева.

Према ранијем ЗУП-у,⁴¹⁸ који се не примењује од 1. 6. 2017. године, најчешћи поништаји решења од стране суда били су због погрешне или непотпуне примене одредаба члана 198 тог закона (диспозитив решења) и члана 199 тог закона (образложење решења), због тога што не садрже све потребне податке, или су диспозитив и образложење решења у супротности.

Одредбе из ЗОП-а ко приказане у Графикуну 10 односе се на члан 214 (правна квалификација повреде службене дужности у закључку и решењу о утврђивању дисциплинске одговорности) и члан 215 којим се уређује застарелост.

Резилтати анализе недвосмислено указују у којим сегментима је неопходно поправити и појачати активности у погледу даљег рада у првостепеним и другостепеним дисциплинским поступцима како би се смањио број решења која би садржала повреде поступка прописане приказаним одредбама законских прописа. Правилна примена закона обезбеђује једнакост, правну сигурност и поверење у правни систем јер се на такав начин спречава произвољност у одлучивању и осигурава правичност у поступању.

⁴¹⁷ Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС).

⁴¹⁸ Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010).

Континуирана едукација у примени закона, правних процедура и етичких стандарда од виталног је значаја за унапређење рада и квалитета обављених послова и задатака уопште, што важи и за дисциплинску материју у МУП-у.

VIII. РЕЗУЛТАТИ И ЕВАЛУАЦИЈА ХИПОТЕЗА

1. Синтеза најбитнијих резултата

Сагледавајући све аспекте дисциплинског поступка и његове ефекте на запосленог, уочљиво је да сам режим дисциплинске одговорности за лаке и тешке повреде службене дужности има ефекат специјалне и генералне превенције. Специјална превенција се фокусира на појединце који су повредили службену дужност како би се, уз адекватне дисциплинске мере, санкционисали учињени пропуси и показало да послодавац не толерише такве видове понашања који утичу на радну дисциплину и углед послодавца. Циљ генералне превенције су смањивање учесталости и понављања повреда службене дужности и стварање радног окружења у којем ће се поштовати правила понашања и законитост у предузимању свих мера и радњи од стране запослених.

Веома је значајно констатовати да смо кроз овај рад показали да и поред свих различитости у системима који штите правила понашања и законитост у раду постоји и јединство у свим дисциплинским поступцима, а које се односи на заштиту интереса и угледа послодавца и заштиту општих интереса и добра, што и јесте основни циљ и функција државе која се односи на заштиту и одржавање благостања, безбедности, правде и законитости у друштву. Ова концепција обухвата различите аспекте државне активности и политика усмерених на заштиту општег добра и интереса грађана у целини.

Статистичким анализама закључили смо да је у периоду обухваћеном анализом највећи процентуални број усвојених тужбених захтева, уз извођење одређених закључака у којем правцу треба усмерити активности у будућем раду и кроз даља истраживања предложити конкретна нормативна решења, како у дисциплинским процедурама, тако и у систему судске контроле и заштите.

Констатовали смо и које се повреде службених дужности најчешће понављају, па се сходно томе могу усмерити превентивне активности и даље едукације како би се у будућности оне драстично смањиле.

2. Провере основаности полазних претпоставки

Ради провере постаљених полазних претпоставки које се односе на дисциплински поступак и његову контролу у судском поступку анализирали смо велики број правних аката, судских пресуда и ставова, а сада ћемо их у овом делу рада довести у корелацију с полазним претпоставкама истраживања, односно са општом хипотезом, посебним и појединачним хипотезама како бисмо извели закључке о њиховој потврђености.

Општа (генерална) хипотеза

„У процесу спровођења првостепеног и другостепеног дисциплинског поступка у МУП-у Републике Србије, ради утврђивања дисциплинске одговорности запослених, примењују се материјални и процесни прописи који се односе на дисциплински поступак, при чему крајњу оцену даје Управни суд у поступку по тужби.“

Као што се кроз рад може видети, првостепени и другостепени дисциплински поступак спроводи се у потпуности према правним правилима ЗОП-а, подзаконског прописа Владе (Уредбе) којим се ближе уређује односни поступак у МУП-у, уз сходну примену ЗУП-а. Наиме, наведеним прописима регулисани су покретање, вођење и одлучивање у дисциплинском поступку, начела, процесна правила и процедуре везане за утврђивање чињеница и доношење одлуке којом се одлучује у поступку. Против коначне одлуке у управном поступку, односно решења другостепеног органа – Дисциплинске комисије, којом је одлучено по приговору на првостепено дисциплинско решење, може се покренути управни спор. То је спор о законитости појединачног акта, о чему одлуку доноси Управни суд. С тим у вези констатујемо да су створене правне претпоставке и механизми

за утврђивање одговорности и заштиту права пред надлежним (Управним) судом. Тиме је генерална хипотеза *дефинитивно потврђена*.

Посебне хипотезе

Прва посебна хипотеза

„Постојећа управноправна теорија о дисциплинској одговорности у државној управи и правне норме које регулишу дисциплински поступак заостају за управноправном теоријом и правним нормама у развијеним земљама.“

Сагледавајући упоредноправни преглед дисциплинског поступка у Србији, Хрватској, Црној Гори, Федерацији Босна и Херцеговина, Републици Српској, као и Републици Грчкој, уочавају се разлике у начину уређења и у поступцима утврђивања дисциплинске одговорности. Наиме, разлике се могу видети како у одређеним органима који спроводе првостепени и другостепени поступак, тако и у самом систему заштите пред судом. Суштина и циљ поступака су јединствени и имају јасну намеру, а то је да се за неко непримерено понашање, чињење или нечињење, које је као такво прописано као дисциплински преступ или повреда службене дужности, након спроведеног поступка изрекне одговарајућа прописана дисциплинска мера. Такође, може се видети да у појединим земљама (Грчка, Белгија) постоји посебан закон који се бави утврђивањем дисциплинске одговорности полицијског особља, односно полицијских службеника. Ове разлике делом одсликавају карактер и специфичности правних система тих држава, али и културолошке разлике које постоје међу њима, што је сасвим природно и нормално због разлике у правним системима. Међутим, разлике које се могу видети кроз упоредну анализу, саме по себи, не могу указати да дисциплински поступак у Републици Србији заостаје за поступцима других земаља, нарочито након професионализације, формирања организационих јединица са њиховом надлежностима у првостепеном и другостепеном дисциплинском поступку, а самим тим и подизања значаја дисциплинских поступака, али указује на могућност побољшања појединих делова и сегмената поступка и заштите, што доводи до закључка да је ова хипотеза *делимично потврђена*.

Друга посебна хипотеза

„Очекује се да ће дисциплински поступци који су прецизно регулисани у законским и подзаконским прописима резултирати бржим решавањем дисциплинских случајева, смањењем правно оспораваних одлука и унапређењем поверења грађана у рад органа управе уопште и МУП-а Републике Србије, посебно.“

Из резултата истраживања може се закључити да прецизно нормиране одредбе о утврђивању дисциплинске одговорности, законским и подзаконским актима, омогућују већу правну сигурност, како странака које учествују у поступку, тако и самих органа који спроводе те поступке у контексту примене норми које се односе на покретање, вођење и одлучивање у дисциплинском поступку. Самим таквим опширним и прецизним уређењем утиче се на доследност и предвидивост у спровођењу поступка, па самим тим и до његове економичности јер се захваљујући прецизно постављеним правилима и процедурама скраћује трајање поступака и наилази се на мањи број спорних питања. Пример оваквог позитивноправног уређења је Република Грчка, која има посебан Дисциплински закон полицијског особља, који на посебан начин регулише целу ову материју и област. Међутим, на основу изнетих анализа и предузетих мера можемо закључити да је Министарство унутрашњих послова препознало потребу за што потпунијим нормативним уређењем ове материје, те је и предузело мере за даље унапређење материјалних и процесних правила и начела за поступак утврђивања дисциплинске одговорности, чиме је ова хипотеза *дефинитивно потврђена*.

Појединачне хипотезе

1. *„Постојање усклађених и јасно дефинисаних законских норми, правила и процедура дисциплинског поступка у органима управе у првом степену доприноси ефикасности и правичности ових поступака у МУП-у Републике Србије.“*

Као што је наведено у првој посебној хипотези, прецизне норме, правила и процедуре доприносе ефикаснијем и правилнијем исходу самих поступака. Првостепени

поступак је најважнији део дисциплинског поступка јер се спроводи на усменој јавној расправи, на којој се путем доказног поступка и активног учешћа странке расправља о дисциплинској одговорности и утврђује чињенично стање. Дакле, једнообразност у поступању свих дисциплинских органа у првом степену, уз начело предвидивости, прописано ЗУП-ом, у постуности је у интересу свих учесника у поступку. На овакав начин доприноси се повећању ефикасности и правичности. Самим тим, ради уједначавања деловања и поступања, потребно је организовати повремене сусрете ради размене мишљења и искустава, како првостепених дисциплинских старешина, тако и с представницима другостепеног органа, све у циљу побољшања и унапређења самог поступка, уједначавања поступања у предметима и омогућавања запосленима права и могућности да у поступцима на што ефикаснији и потпунији начин искористе сва своја законом дата права, што доказује да је ова појединачна хипотеза *у потпуности потврђена*.

2. „Постојање усклађених и јасно дефинисаних законских и подзаконских норми, правила и процедура дисциплинског поступка у другом степену доприноси ефикасности и правичности ових поступака, смањењу правно оспораваних одлука и унапређењу поверења грађана у рад органа управе, посебно МУП-а Републике Србије.“

И у евалуацији ове посебне хипотезе потврђено је да прецизније норме, правила и процедуре доприносе ефикаснијем, правилнијем и правичнијем исходу дисциплинских поступака. Уједначавање праксе код свих већа другостепеног органа, уз праћење праксе Управног суда, доприноси правној уједначености и сигурности у одлучивању. Самим тим, таквим професионалним приступом подиже се углед другостепеног органа, као и самог МУП-а, што утиче и на поверење грађана у рад органа управе. Значај другостепеног органа је од изузетне важности јер се унутар самог органа спроводи поступак контроле првостепених дисциплинских поступака и донетих решења, па самим тим има законску обавезу да у поступку по приговору провери све његове наводе, исконтролише поступак утврђивања чињеничног стања, поступак извођења доказа, изведе закључке на основу утврђених чињеница и провери форму и садржину донетог првостепеног решења како би поступак заштите запослених био у потпуности спроведен према законом прописаним нормама. Другостепени орган доноси одлуке у Већу од три члана, при чему је трећи члан

изван МУП-а, као представник јавности. Сваки члан гласа засебно и може да издвоји своје мишљење. На седницама Већа сачињавају се записник са седнице и записник о већању и гласању. Отуда свеукупни резултати истраживања аргументовано доказују да је ова појединачна хипотеза у *потпуности потврђена*.

Трећа посебна хипотеза

„Правна заштита путем вођења управног спора пред Управним судом против решења МУП-а донетих у дисциплинском поступку игра кључну улогу у обезбеђивању правичности и законитости поступка. Претпоставља се да ће адекватна правна заштита омогућити појединцу да оствари своја права и интересе, пружајући му могућност да оспори неправилности или незаконитости у дисциплинском поступку и да осигура да се правилно примени закон.“

Странка незадовољна коначним решењем другостепеног органа – Дисциплинске комисије, донетим по приговору у другостепеном поступку утврђивања дисциплинске одговорности, има могућност (право) да покрене судски поступак, тј. управни спор, тужбом Управном суду, 30 дана од уручења коначног решења, у којој ће суду истаћи законске и друге разлоге прописане ЗУП-ом и ЗУС-ом због којих сматра да дисциплински поступак није спроведен у складу с материјалним прописима, као и описати на који начин су повређене одредбе о поступку или су чињенице погрешно и непотпуно утврђене, односно изведен погрешан закључак у погледу чињеничног стања, и указати на све друге разлоге незадовољства донетим решењем и изреченом дисциплинском мером. Дисциплинска комисија доставља на захтев суда одговор на тужбу и све списе дисциплинског предмета. Сви наводе тужбе проверава у управном спору Управни суд, који након спроведеног поступка доноси пресуду којом одлучује о основаности поднете тужбе. Судска пресуда је обавезујућа за орган и он је мора извршити на начин на који се определи суд. Оваквим видом судске заштите сваком појединцу у дисциплинском поступку је омогућено да заштити права пред независним носиоцем судске функције у држави, а по указаној потреби

и пред ЕСЈП-ом, након исцрпљивања правних средстава у Србији. Из наведених аргумената мође се закључити да је трећа посебна хипотеза у *потпуности потврђена*.

Четврта посебна хипотеза

„Постоји значајна разлика у правном оквиру и пракси контроле решења МУП-а донетих у дисциплинским поступцима између земаља Хрватске, Црне Горе, Босне и Херцеговине и Грчке, што се одражава на правичност, ефикасност и законитост дисциплинских поступака у тим земљама.“

Анализом правних прописа наведених земаља којима је регулисан дисциплински поступак, а самим тим и режим правне заштите предвиђен као вид заштите у судском поступку, може се закључити да постоје разлике, али и сличности у нормативном регулисању. Наиме, надлежност Управног суда је установљена у већини земаља које су биле предмет истраживања (Хрватска, Црна Гора, Грчка), али уз специфичности везане за начин регулисања према прописима који се односе на уређење надлежности судова и начина спровођења управног спора, почев од спора оцене законитости управног акта до поступка пуне јурисдикције. Сходно томе, евидентна је потреба за реформисањем Управног суда у погледу успостављања могуће двостепености (увођењем спора пуне јурисдикције) или у повећању броја судија, имајући у виду број предмета и оптерећеност сваког појединачног судије великим бројем предмета. Наведени аргументи утичу на рокове у одлучивању, па се самим тим може покренути и поступак за суђење у разумном року, чиме би се увећали трошкови поступка и дошло до могућег кажњавања од стране ЕСЈП-а. Међутим, како се ова ситуација на време препознала, у будићности можемо очекивати адекватнија решења. Што се тиче дисциплинских поступака, конкретно, у свакој земљи појединачно је обезбеђена судска заштита, али с обзиром на надлежност суда и процедуру разликују се обим и начин заштите у судском поступку (Управни, Окружни суд), па се самим тим, с високим степеном извесности, може констатовати да је четврта посебна хипотеза *потврђеност у већој мери*.

Пета посебна хипотеза

„Очекује се да анализа појединачних пресуда Управног суда у поступцима правне заштите против аката донешених у дисциплинским поступцима открије обрасце у примени закона и пракса од стране Управног суда, укључујући учесталост поништавања дисциплинских одлука МУП-а, разлоге за поништавање и типичне облике неправилности у дисциплинским поступцима.“

На основу анализе 470 пресуда Управног суд од 25.04.2016. до 16.11.2023. године, егзактно је утврђено да је у наведеном узорку било 260 пресуда у којима је усвојен тужбених захтев. Даљом анализом урађена је детаљнија статистика која се односи на судске јединице и организационе јединице МУП-а повезане односним пресудама. На крају анализе аргументовано су потврђени најчешћи разлози на које је указао Управни суд, а у којима су се садржале повреда материјалног права и повреда правила поступка, те који су били разлози за усвајање тужби и поништај дисциплинских одлука. Егзактно проведена статистичка анализа указује на шта треба обраћати пажњу у даљем раду како би поступци били потпунији и садржајнији, што би резултирало побољшањем будуће статистике у овом сегменту, а самим тим омогућило и законито и правично поступање. Професионализација службених лица првостепеног и другостепеног дисциплинског поступка утицаће на побољшање стања и бољу посвећеност тој проблематици јер ће то бити примарни послови запослених који буду распоређени на тим радним местима, за разлику од ранијег периода када су поред својих послова и задатака обављали и послове утврђивања дисциплинске одговорности по овлашћењу руководиоца. Такође, анализа садржаја пресуда Управног суда показала је да резултати ове анализе могу имати великог значаја у усмеравању даљег рада и уједначавању начина поступања, па самим тим и подизању нивоа стручности и професионалности дисциплинских органа и судова. Повременим анализама садржаја пресуда Управног суда могу се исправити пропусти на које указује суд, чиме не би биле поништене одлуке из истих разлога. Такође, из таквих анализа могуће је указивати суду у одговорима на тужбу на евентуалне пропусте у доношењу одлука јер се странке често позивају на одређене чињенице о којима је суд већ заузео ставове и донео одлуке. Отуда се

може закључити да је праћење судске праксе од великог значаја за ставове суда заузете поводом појединих спорних питања, као и за континуитет статистичког праћења ставова суда у дисциплинским поступцима, чиме је пета посебна хипотеза истраживања у *потпуности потврђена*.

IX. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Имајући у виду сложеност полицијског рада, организацију и делатност полиције, њене функције у савременој држави, као и надлежности, полиција све више постаје предмет научних и стручних истраживања разних теоретичара и практичара (правника, социолога, политиколога, филозофа, криминалиста и др.). У том смислу све већа пажња посвећује се обради питања законитог и правилног поступања запослених у полицији и понашања полицијских службеника од којих зависе ред, унутрашња дисциплина, углед и поверење грађана у полицију.

Наиме, МУП Републике Србије и Полиција као његов интегрални део спадају у класичне државне органе управе, без којих нема државе. У том смислу полиција је институција. Она је посебна организациона целина у систему државне управе, обавља полицијске и друге послове, стара се о безбедности, јавном реду и спречава и сузбија криминал и прекршаје. Полицијска овлашћења уређују се строго законом, у складу са уставом, у циљу остваривања безбедности грађана и имовине и остваривања и заштите људских права. Поред теоријских одређења полиције постоји и позитивноправни појам садржан у законским текстовима (позитивноправни појам полиције у нас уређен је чланом 3, став 1 Закона о полицији).

Због деликатности полиције, мноштва и разнородности унутрашњих послова, полиција је вишеструко контролисана у правној држави. Постоји читава лепеза врста, облика, видова и механизма контроле полиције, од политичке и правне контроле, унутрашње и спољашње, управне и судске, до неформалне контроле јавног мњења, у ствари медија и штампе.

Један од механизма одговорности запослених у полицији јесте и дисциплинска одговорност. Дисциплинска одговорност је одговорност запослених због повреда службених дужности, које се утврђују у посебном поступку, дисциплинском поступку, који је уређен полицијским прописима. Реч је о правној контроли због тога што је уређена правом и због механизма одговорности и мера које се могу изрећи. Тај поступак је хибридни, мешовити поступак који има елементе и унутрашње и спољашње, управне и судске контроле. Најтачније је ту одговорност одредити као особену одговорност, *sui*

generis. Садржински посматрано, у посреди је судска делатност управе, што се види и по називима органа који су водили те поступке, означавањем као дисциплински судови. Суштина дисциплинске одговорности у полицији је очување унутрашњег реда и дисциплине према се то рефлектује и на екстерне односе полиције према грађанима и другим организацијама.

Важећим Законом о полицији, као и његовим претходником, дисциплинска одговорност уређена је јединствено за све запослене у Министарству унутрашњих послова, без обзира на њихов статус осим за оне у Министарству које је на положај поставила Влада Републике Србије, а то су помоћници министра (начелници сектора), а чини се и директор полиције. Они дисциплински одговарају према, из угла полиције, општем правном режиму установљеном Законом о државним службеницима. За њих поступак покреће министар, а одлуку доноси Високи службенички савет. Поступак је једностепен, а против тих (коначних) одлука може се покренути управни спор.

Према има додирних тачака с кривичном и прекршајном одговорношћу, дисциплинска одговорност је особена, посебна у односу на поменуте и може се упоредо спроводити са њима, што је и речено у Закону о полицији. Дакле, начело *ne bis in idem* се не односи на поступке, већ евентуално на идентитет радње, што је и схватање Европског суда за људска права. Такође, одлуке (ослобађајуће или осуђујуће) у кривичним и прекршајним поступцима не утичу на одлуке у дисциплинском поступку, због тога што је реч о особеној одговорности, за повреде службених дужности, иако одлуке могу проистећи из истог чињеничног догађаја.

Правни оквир дисциплинске одговорности запослених у МУП-у Републике Србије чине полицијски прописи, а сам поступак одговорности уређен је Законом о полицији и Уредбом којом се ближе уређује дисциплински поступак. На сва остала питања примењује се Закон о општем управном поступку, сходно аналогној примени, примерено природи дисциплинског поступка. Резултати истраживања у докторској дисертацији потврдили су да је радно законодавство, почетком две хиљадитих, напустило уређивање дисциплинске одговорности, а службеничко законодавство је постало место за уређивање дисциплинске одговорности државних службеника. Пртом, због особености полиције у односу на државне службенике, дисциплинска одговорност запослених у полицији посебно је уређена

тзв. полицијским законодавством. Нема места ни супсидијарној примени норми из службеничког законодавства јер се на неуређена питања поступка сходно примењује ЗУП, а одредбама о дисциплинској одговорности обухваћени су сви запослени, дакле, и државни службеници и намештеници.

Законом о полицији уређена је дисциплинска одговорност свих запослених у МУП-у (члан 203), где су предвиђене (лаке и тешке) повреде службених дужности, уређен дисциплински поступак, предвиђене дисциплинске мере (казне) које се могу изрећи, регулисана правна средства која се могу користити, као и судска контрола у управном спору појединачних аката донетих у дисциплинском поступку.

О правној природи појединачних аката донетих у дисциплинском поступку нема сагласности у теорији, као ни у законодавству и судској пракси. Они су дуго били део радног права, стога је и њихова судска контрола била у радном спору, вишестепена, чак петостепена (два степена у дисциплинском поступку и три у судском, све до Врховног суда). Таква решења постала су неефикасна, поступци су дуго трајали, што је изазивало бројне проблеме у пракси. Службеничко и управно законодавство подвели су под управноправни режим дисциплинску одговорност запослених у управи, тиме и у полицији.

Будући да резултати истраживања дисциплинске одговорности запослених у МУП-у Републике Србије не произлазе само из теоријских поставки, то је захтевало спровођење емпиријског истраживања судских пресуда о контроли законитости решења у дисциплинском поступку и управном спору.

Потреба за истраживањем дисциплинског поступка у полицији и појединачних одлука (решења) донетих у том поступку, као и контроле законитости тих решења од стране Управног суда произишла је и из чињенице да ова тема није до сада систематски обрађивана на нашим просторима, уз емпиријско истраживање којим се употпуњују добијени резултати и вредносни судови. Наиме, дисциплинска одговорност у полицији спорадично је обрађивана у стручним и ређе научним мчланцима, али не систематски и целовито, што је био кључни мотив за обраду ове теме.

Резултати до којих се дошло имају теоријски, али и практични значај, а у одређеној мери могу послужити и за унапређење нормативних решења како би се поједина питања

дисциплинске одговорности и судске контроле потпуније и квалитетније уредили у циљу правне сигурности и успостављања што бољег система.

Резултати истраживања су потврдили да је судска контрола у управном спору од непроцењивог значаја за законитост дисциплинске одговорности, али се основано може поставити питање њене делотворности зато је управни спор једноступен и одлуке у њему се доносе углавном без усмене расправе. Законом о управним споровима од 2009. године учињени су одређени квалитативни помаци у односу на дотадашње стање, али је неопходна и даља реформа управног спора, највише због потребе увођења двостепености тог поступка и његове еманципације од парничног поступка. Такође, резултати истраживања су показали да је неопходно унапредити и нормативна решења која се односе на спор пуне јурисдикције. Притом, треба имати на уму ноторну чињеницу да је управа део извршне власти и да је она такође везана уставом и законом, али да одлуке доноси у јавном интересу. У том смислу и даље је неопходно задржати начело поделе власти, у супротном би се суд претворио у вршиоца управе. Дакле, резултати истраживања су потврдили да је потребно наћи праву меру приликом уређивања судске контроле решења донетих у дисциплинском поступку, што је једно од најделикатнијих питања у правној теорији и пракси.

Резултати истраживања у докторској дисертацији су потврдили да су целоживотно усавршавање запослених у полицији, вештине руковођења у полицији, награђивање уместо кажњавања и мотивација запослених подстицајни механизми одговорности запослених. Ипак, дисциплинска одговорност је неминован механизам у полицијској и свакој другој организацији, који омогућује одржавање унутрашње дисциплине у полицији, од које бенефит имају сви, а највише грађани. Стога те механизме треба унапређивати.

Дисциплинска одговорност у полицији традиционално се систематизује у полицијском законодавству после одредаба о радним односима. Међутим, резултати истраживања су показали да постоје земље које су дисциплинску одговорност полицијских службеника уредиле посебним законом (нпр., Грчка). Чини се да би то могао бити пут и за уређивање дисциплинске одговорности полицијских службеника у нашем поретку. Искуства из Грчке и неких других земаља указују да би *de lege ferenda* требало размислити и о доношењу посебног закона којим би се уредила дисциплинска одговорност

полицијског особља (униформисаног и неуниформисаног), а не свих запослених у МУП-у, јер највећи број повреда службених дужности из Закона о полицији државни службеници и намештеници не могу ни учинити. Тим законом би требало потпуније уредити дисциплинску одговорност, уз могућност подзаконске разраде техничких питања. Потпуније законско уређивање водило би правној сигурности запослених, грађана, предвидивости дисциплинске одговорности и имало би превентивни значај самим постојањем посебног закона. Први корак је учињен интерним Правилником о уређењу, установљавањем радних места дисциплинских старшина и Дисциплинске комисије, формирањем организационих јединица за обављање тих послова. Доношењем посебног закона који би био *lex specialis* заокружила би се уређеност дисциплинске одговорности у полицији, што би представљало скроман допринос унапређењу теорије и праксе управног права.

Општи је закључак из проведеног истраживања да се судска контрола надовезује на дисциплински поступак спроведен у МУП-у. Уколико је поступак нормативно уређенији, лакши је посао суда у провери оцене законитости предузетих радњи и донетих одлука. У супротном, посао суда се усложњава кроз тражење најбољих решења штитећи интерес странке, али сагледавајући и ставове органа који је поступао по таквим предметима.

Посматрано из угла органа, свакако је интерес да се већи број одлука одржи у судском поступку, односно да се одбију тужбени захтеви, па самим тим се константно трага за најбољим решењима. Такав став не треба посматрати као субјективан став органа јер се до најбољих решења може доћи искључиво сагледавајући грешке на које указује суд и усмеравајући даљи рад и предлагање измена прописа како би странке биле задовољније спроведеним радњама од стране органа, што у пракси најчешће није могуће постићи у поступцима који имају казнене мере. Међутим, заједнички је интерес свих у дисциплинском поступку да се законитим радом ствара атмосфера предвидивости поступка, и доношења одлука, као и да странка у поступку буде упозната са свим фазама и резултатима поступка, да јој се омогуће остваривање и заштита права, чиме се стиче утисак и долази до потпуне примене закона, а с друге страна, да одлука буде недвосмислена и јасна, што на крају оцењује суд ако дође до спора.

ЛИТЕРАТУРА

А. Књиге, монографије, научни часописи и зборници радова с научних скупова

1. Анђелковић, Ј. *Специфичности дисциплинске одговорности државних службеника (мастер-рад)*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, 2017.
2. Атанасковић, Ј. *Однос дисциплинске одговорности запослених у општем и посебном режиму радних односа (мастер-рад)*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, 2021.
3. Бранковић, Г. *Судска пракса и управни спор, докторска дисертација*, Универзитет у Нишу, Правни факултет, 2012.
4. Безбрадица, Р. „Дисциплинска одговорност државних службеника“, *Радно и социјално право*, бр. 1/2007, 2007.
5. Бошковић, Д. *Дисциплинска одговорност у Војсци Републике Србије (мастер-рад)*, Правни факултет Универзитета у Приштини с привременим седиштем у Косовској Митровици, 2021.
6. Бобан, С. Никач, Ж. „Контрола полиције у Републици Србији у функцији заштите људских права“, *Култура полиса*, бр. 9/2012.
7. Бикаревић, Д. „Поступак решавања притужби у Министарству унутрашњих послова“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, бр. 3/2015.
8. Брајић, В. *Радно право*, пето измењено издање, Београд, 1991
9. Већић, Е., *Pravno uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika u Bosni i Hercegovini*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XXVIII., 2020.
10. Вукићевић-Петковић, М. „Повреда права на суђење у разумном року у управном спору“, *Економски сигнали*, 2016, 11(2).
11. Вулићевић, В. „Судска пракса као извор права“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине*, (7), 1966, стр. 10
12. Вукашиновић Радојичић, З., Чогурић, В, *Дисциплинска одговорност државних службеника у теорији и пракси*, 2023.
13. Влатковић, М. Брковић, Р. Урдаревић, Б. *Службеничко право*, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, Београд, 2013.

14. Вуковић, Ј. *Одговорност субјеката радног односа и систем управљања људским ресурсима*, Универзитет „Дон Незбит“, Правни факултет, Београд, 2017
15. Денковић, Д. „Државни савет у Србији и Југославији“, *Југословенска ревизија за међународно право*, Београд, бр. 1–3/73.
16. Драгомир Милојевић, председник Врховног касационог суда, Снежана Андрејевић, судија Врховног касационог суда, Веско Крстајић, судија Врховног касационог суда, (2018) *Уједначавање судске праксе – изазови и могућа решења*, Мисија ОЕБС-а у Србији.
17. Димитријевић, П. *Управно право*, Правни факултет Универзитета у Нишу, 2019,
18. Ђуричић, М., Кулић Ж. *Радно право*, Нови Пазар, 2009.
19. Зекавица, Р. *Сузбијање дискриминације у Србији: с посебним освртом на улогу и допринос МУП-а Р. Србије*, Влада Р. Србије, Канцеларија за људска и мањинска права, 2014.
20. Ивошевић, З., Ивошевић М. *Коментар Закона о раду*, Београд, „Службени гласник“, 2006.
21. Ивошевић, З. *Дисциплинска и материјална одговорност*, Београд, 1991.
22. Ивошевић, З. *Радно право* (седмо измењено и допуњено издање), Београд, 2014.
23. Јовановић, П. *Радно право*, Београд, 2003.
24. Јовановић, П. *Радно право*, Правни факултет у Новом Саду, Нови Сад, 1998.
25. Јовановић, П. *Одговорност запосленог кроз поступак отказа уговора о раду*, Радно право у условима транзиције, Крагујевац, 2003.
26. Југовић, С. *Закон о полицији и унутрашњим пословима Републике Српске — критички поглед*, Свеске за јавно право, 2016.
27. Југовић, С. *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
28. Југовић, С. „Преображај Државног савета у Србији XIX века – ка институционализацији управног спора“, *Устав Краљевине Србије од 1888 – 125 година од доношења*, Зборник радова са научног скупа, Правни факултет, Београд, 2015.
29. Јурас, Д. *Судска заштита права државних службеника у дисциплинском поступку*, НКЈУ-ССРА, (2013).

30. Јурас, Д. *Одвојеност дисциплинске и казнене односно прекршајне одговорности полицијских службеника*, Полиција и сигурност, 2/2013.
31. *Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869–2019* (ур. Вук Цуцић), Управни суд Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, 2019,
32. Juras, D. Filipović H., „Disciplinska odgovornost policijskih službenika – *de lege lata* i *de lege ferenda*“, *Polic. sigur.* (Zagreb), godina 31. (2022), broj 3, (str. 270–302), 2022.
33. Juras, D. Nikač Ž. *Disciplinske mere za policijske službenike u Hrvatskoj i Srbiji*, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2019.
34. Juras, D. *Disciplinska odgovornost policijskih službenika Republike Hrvatske s osvrtom na praksu Evropskog suda za ljudska prava u predmetima protiv Republike Hrvatske*, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* (Zagreb), vol. 24, broj 2/2017, str. 335–354, 2017.
35. Juras, D. *Sudska zaštita prava državnih službenika u disciplinskom postupku*, НКЈУ-ССРА, god. 13. (2013). Br. 2., 2013.
36. Juras, D. *Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Republici Crnoj Gori*, *Kriminalistička teorija i praksa*, 2015.
37. Juras, D. *Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Republici Srpskoj*, *Žurnal za kriminalistiku i pravo*, 2015.
38. Камарић, М. *Управни спор и контрола управе путем управног спора*, Сарајево, 1963
39. Кулић, Ж. Шкорић С., *Радно право*, Нови Сад, 2016.
40. Кунић, П. *Управно право*, Бања Лука, 2006.
41. Ковачевић-Перић, С. *Одговорност у радном односу – особености дисциплинске одговорности у општем и посебном режиму радних односа*, Зборник радова Правног факултета у Нишу | Број 89 | Година LIX | 2020.
42. Ковачевић-Перић, С. *Начело аутономности у поступку утврђивања дисциплинске одговорности*, *Правни живот* бр. 11/15, Београд, 2015.
43. Ковачевић-Перић. С. *Одговорност у радном односу – особености дисциплинске одговорности у општем и посебном режиму радних односа*, Универзитет у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2020.
44. Кошутећ, Б. *Судска пресуда као извор права – докторска дисертација*, Београд, Савремена администрација, 1973.

45. Крбек, И. *О управном спору*, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 3–4, 1954
46. Кулић, М. Управни спор у пореским стварима, *Законодавство и правна пракса, Финансије и порези*, број 1/2010, 2010.
47. Лукић, Р. *Увод у право*, Београд, 1971
48. Лукић, Р. *Увод у право*, Београд, Савез удружења правника Југославије, 1964.
49. Лилић, С. *ЗУП & ЗУС* (са компаративним законодавством и регистром појмова), Савремена администрација, Београд, 1999.
50. Лилић, С. *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, „Службени гласник“, Београд, 2008.
51. Лубарда, Б. Кошутећ, Б. Јовановић, П. *Увод у радно право са елементима социјалног права* – треће издање, Београд, 2015
52. Лубарда, Б. *Лексикон индустријских односа*, Београд, 1997
53. Марковић, Р. *Управно право*, Београд, 2002,
54. Марковић, Р. *Управно право*, Београд, 1995.
55. Миловановић, М. *Дисциплинска одговорност у Војсци Србије*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета Унион у Београду, 2016.
56. Миловановић, Д. Предмет Управног спора, *Зборник радова 150 година управног спора у Србији 1869–2019*, Београд, Управни суд Републике Србије, Правни факултет Универзитета у Београду, 2019.
57. Миленковић Д., Марићевић А. *Заштита права грађана пред Управним судом*, Водич за грађане, 2013.
58. Милков, Д. *Однос управе и судова*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2/2009, 2009.
59. Митић, И. *Унутрашња контрола и дисциплинска одговорност припадника безбедносно-обавештајних служби и полиције у Републици Србији*, Безбедност, Београд, 2023.
60. Милетић, С., Југовић, С., *Право унутрашњих послова*, Београд, 2019.
61. Милетић, С. *Коментар Закона о полицији*, Београд, 2009.
62. Милетић, С. *Коментар Закона о полицији*, Параграф, Београд, 2024.
63. Милетић, С. Југовић С., *Право унутрашњих послова*, Београд, 2019.

64. Маја Матић, начелник Одељења за поступање по представкама Агенције за борбу против корупције, *Притужбе на рад Полиције*, 2019.
65. Milivojević Kruljac, L. Disciplinski postupak u Ministarstvu unutarnjih poslova Republike Hrvatske te opće naznake nekih poredbenih sustava disciplinskog sudovanja, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 13, broj 1/2006, str. 127–170, 2006.
66. Mitrović, Lj. *Disciplinska i materijalna odgovornost zaposlenih u organima unutrašnjih poslova, odnosno policijskim organima, u: Primena i ostvarivanje prava u oblasti radnog i privrednog zakonodavstva BiH*, Glosarijum, Beograd, 2009.
67. Никач, Ж., Јурас, Д. *О притужбама против полицијских службеника у Републици Србији*, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, год. 53, 4/2016., стр. 1079–1094, 2016.
68. Николић, А. *Радно право*, Београд, 1983.
69. Обрадовић, Г., Ковачевић Перић, С. *Субординација и дисциплинска власт послодавца*, Право и привреда – Београд: Удружење правника у привреди Србије, бр. 7–9, 2014.
70. Обрадовић, Г. Ковачевић Перић, С. *Дисциплинска одговорност запослених*, Правни факултет, Ниш, 2016.
71. *Правни лексикон*, Београд, 1964.
72. Поповић, С. *Управни спор у теорији и пракси*, Београд, 1968.
73. Репановић, К. *Да ли судије стварају право или га само примењују*, Право-терија и пракса, Број 7-9/2018, 2018.
74. Рајко, А. *Начело "ne bis in idem" и дисциплински поступак – прије и након пресуде Европског суда за људска права у предмету А. и Б. против Норвешке*, Фондација Центар за јавно право, 2019.
75. Радошевић, Р. *Реформа управног спора: нови покушај – стари проблеми*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2020, 2020.
76. Радошевић, Р. *Организација управног судства*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2014, 2014.
77. Рађеновић, М. *Управни спор и његово правно регулисање*, Годишњак Правног факултета у Бањој Луци, 1998,
78. Rivero J. Savatier J. *Droit du travail*, Paris, 1987.

79. Сремчев-Илић, С. *Кодекси професионалног и етичког понашања као извор радног права, докторска дисертација*, Београд, Правни факултет у Београду, 2015.
80. Срзентић, Н., Стајић, А., Лазаревић, Љ. *Кривично право* (општи део – четрнаесто издање), Београд, 1987.
81. Стјепановић, Н. *Управно право*, Београд, 1973.
82. Томић, З. *Опште управно право*, Београд, 2009.
83. Томић, З. „Белешке о југословенском управном спору *de lege ferenda*“, *Управа у условима транзиције*, књига 2, Будва, 1995.
84. Тодоровић, Б., *Дисциплински поступак против полицијског службеника*, Инг-про, прописи.нет, 2022.
85. Horvat, V. „Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 52, No.1, 2015.
86. Урдаревић, Б. Дисциплинска одговорност запослених у светлу нових законских решења, *Радно и социјално право*, бр. 1, XVIII, Београд, 2014.
87. Филатова, М. *Поступак у разимном року: Збирка примера из судске праксе Европског суда за људска права*, Савет Европе, 2021.
88. Цуцић, В. *Управни спор пуне јурисдикције*, Универзитет у Београду, Правни факултет, 2015.
89. Џакић, Т. „Организација и надлежности судова у Босни и Херцеговини“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 1/2015, 2015.
90. Шундерић, Б. Ковачевић, Љ. *Радно право*, Београд, 2019.
91. Шундерић, Б. *Радно право* (пето допуњено издање), Београд, 2015.
92. Περίκλης Κ. Γκουλιαμας, Μαρτίος 2016, Η ΠΕΙΘΑΡΧΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ, Δημοκритειο Πανεπιστημιο Θρακης (Pericles K. Gouliamas, 2016, THE DISCIPLINARY PROCEDURE OF OF POLICE OFFICERS, Democritus University of Thrace)
93. Τζούμα Βασιλική, 2023, Τοπειθαρχικόδίκαιοτουαστυνομικούπροσωπικού, Δημοκритειο Πανεπιστημιο Θρακης (Tzouma Vasiliki, 2023, The disciplinary law of police personnel, Democritus University of Thrace)

Б. Правни прописи

1. Устав Републике Србије, („Службени гласник РС“, бр. 98/2006 и 115/2021)
2. Конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Рим, 4. новембра 1950. године
3. Повеља Европске уније о основним правима (2016/С 202/02)
4. Закон о раду („Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – Одлука УС, 113/2014 и 95/2018 – аутентично тумачење)
5. Закон о радним односима („Службени гласник РС“, бр. 55/1996).
6. Закон о државним службеницима („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 и 142/2022)
7. Закон о Војсци Србије („Службени гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010, 10/2015, 88/2015 – Одлука УС, 36/2018, 94/2019 и 74/2021 – Одлука УС)
8. Закон о полицији („Службени гласник РС“ бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)
9. Закон о унутрашњим пословима „Службени гласник РС“, бр. 44/91, 79/91 и 54/96. Види: Одлуку СУС IY бр. 11/99 - СЛ СРЈ, 27/2000-3. Види: Одлуку СУС IY број 171/94 и 153/93 - СЛ СРЈ, 5/2001-5. Види: Одлуку УС РС, IY бр. 10/2001 - 106/2003-4
10. Закон о судовима („Службени гласник РС“, бр. 46/91, 60/91, 18/92 и 71/92. Види: чл. 97. Закона - 116/2008-3, чл. 3. Закона - 29/2004-1, чл. 7. Закона - 27/2003-1, чл. 14. Закона - 42/2002-19 и чл. 84. Закона - 63/2001-1)
11. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 - други закон, 78/2011 - други закон, 101/2011, 101/2013 (чл. 31–33 нису у пречишћеном тексту), 40/2015 - други закон, 106/2015 (чл. 5. и 6. нису у пречишћеном тексту), 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 - Одлука УС РС, 87/2018 и 88/2018 - Одлука УС РС. Види: тач. 5. Одлуке УС РС - 81/2020)
12. Закон о удруженом раду „Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије“, бр. 53/76
13. Закон о управним споровима („Службени гласник РС“, бр. 111/2009, Види: Решење УС РС - 98/2011)

14. Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС“, бр. 30/2010)
15. Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/2016, 95/2018 - аутентично тумачење и 2/2023 - одлука УС)
16. Закон о радним односима у државним органима „Службени гласник РС“, бр. 48/91, 66/91 и 39/2002. Види: чл. 42. Закона - 44/98. Види: чл. 18. Закона - 49/99. Види: чл. 15, тач. 2) Закона - 34/2001
17. Закон о радним односима, („Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије“), бр.53/57.
18. Закон о радним односима, („Службени лист Социјалистичке Федеративне Републике Југославије“), бр.17/65
19. Закона о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 - одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 - Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 18/2020)
20. Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 92/2011, 63/2009 - Одлука УС РС и 64/2015)
21. Закон о полицији, NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15, 121/16, 66/19
22. Закон о подручјима и седиштима судова у Republici Hrvatskoj („Narodne novine“, 144/10
23. Закон о судовима Republike Hrvatske („Narodne novine“, 150/05, 16/07, 113/08, 153/09, 116/10, 122/10, 27/11 i 130/11).
24. Закон о управним споровима Republike Hrvatske („Narodne novine“ 20/10).
25. Закон о унутрашњим пословима („Службени лист Црне Горе“, бр. 70/2021, 123/2021 i 3/2023)
26. Закон о државним службеницима и намјештеницима („Службени лист Црне Горе“, бр. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)
27. Закон о управним споровима („Службени лист Црне Горе“, бр. 54/2016).
28. Закон о унутрашњим пословима Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“, бр. 81/2014)
29. Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине („Сл. гласник БиХ“, бр. 27/2004, 63/2004, 5/2006, 58/2006, 58/2006, 15/2008, 50/2008 - др. закон, 63/2008, 35/2009, 7/2012 i 42/2018 - одлука УС)

30. Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 9/14, 37/15, 48/16 i 9/17
31. Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 17/2022 - prečišćen tekst, 6/2023 - ispr. i 22/2023
32. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12
33. Закон о државним службеницима, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16
34. Закон о полицији и унутрашњим пословима („Службени гласник Републике Српске“, бр. 57/2016)
35. Закон о полицији („Службени гласник РС“, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018)
36. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015, 13/2016, 108/2016, 113/2017, 65/2018 – Одлука УС, 87/2018, 88/2018 – Одлука УС)
37. Закон о уређењу судова („Службени гласник РС“, бр. 10/2023)
38. Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 49/2009 – prečišćeni tekst, 74/2009 – ispravka i 97/2009)
39. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода („Сл. лист СЦГ – Међународни уговори“, бр. 9/2003, 5/2005 и 7/2005 - испр. и „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 12/2010 и 10/2015).
40. Закон о ратификацији Конвенције Међународне организације рада бр. 158 о престанку радног односа на иницијативу послодавца, „СЛ. СФРЈ – Међународни уговори“ бр. 4/84
41. Закон о судовима Републике Српске („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 37/2012, 14/2014 - odluka Ustavnog Suda, 44/2015, 39/2016 - odluka Ustavnog Suda i 100/2017)
42. Προεδρικό Διάταγμα 120/2008, ФЕК 182/A/2-9-2008, Πειθαρχικό Δίκαιο Αστυνομικού Προσωπικού (Presidential Decree 120/2008, Official Gazette 182/A/2-9-2008, Disciplinary Law of Police Personnel)
43. Закон о Регистру административних поступака („Службени гласник РС“, бр. 44/2021)

44. Уредба о дисциплинској и материјалној одговорности радника у државним предузећима „Службени лист Федеративне Народне Републике Југославије“, бр. 27/49.
45. Уредба о начину спровођења дисциплинског поступка у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС” бр. 26/2017)
46. Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 71/92)
47. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva unutarnjih poslova, NN 97/2020
48. Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika u republičkim organima uprave, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 104/12
49. Уредба о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 8/2006)
50. Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 72/04 i 75/09
51. Правилник о начину понашању и личном изгледу полицијских службеника и ругих запослених у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, бр. 13/2018 и 83/2021)
52. Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika, NN 141/07
53. Pravilnik o utvrđivanju disciplinske odgovornosti policijskih službenika („Sl. list Crne Gore“, br. 31/2013)
54. Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti policijskih službenika Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 18/2005, 34/2008 i 73/2012).
55. Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 20/03 i 94/10
56. Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti državnih službenika, javnih službenika i namještenika u organima uprave Brčko Distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 40/06
57. Правилник о дисциплинском поступку („Службени гласник Републике Српске“, број 8/2017)

58. Правилник о начину понашања и личном изгледу полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС“, број: 13/2018 и 83/2021)
59. Правилник о притужбеном поступку у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник“, бр. 90/2019)
60. Правило о војној дисциплини („Службени војни лист“, бр. 9/2016)
61. Кодекс части припадника Војске Србије – Генерлштаб Војске Србије, новембар 2010. године
62. Кодекс полицијске етике (Службени гласник РС“, број: 85/2023)
63. Судски пословник („Службени гласник РС“, бр. 110/2010, 70/2011, 19/2012, 89/2013, 96/2015, 104/2015, 113/2015 – испр., 39/2016, 56/2016, 77/2016, 16/2018, 16/2018, 78/2018, 43/2019, 93/2019 и 18/2022).
64. Пословник о уређењу Врховног касационог суда („Службени гласник РС“, бр. 37/2010, 51/2014, 41/2016, 62/2016 и 74/2018)

В. Интернет извори

1. <https://advokatskakancelarija.slavicajanjic.co.rs/portfolio/radno-pravo/>
2. https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/haralampos_hahalis/peitharhiko-dikaio-astynomikoy-prosopikoy
3. <https://barkagiannis.gr/ypiresies/peitharchiko-dikaio-astynomikon-ypallilon/>
4. <https://www.vlc-law.gr/blog/peitharhiko-dikaio-astynomikoy-ypalliloy>
5. <https://wapi.gov.me/download-preview/bcc96287-131a-47f9-8f9a-1b83386ea18d?version=1.0>
(жалбена процедура)
6. <https://lawsupport.gr/peitharhiko-dikaio-astynomikon/>
7. <https://www.shiftbase.com/glossary/disciplinary-hearing>
8. <https://vardags.com/law-guide/disciplinary-proceedings/what-is-a-disciplinary-hearing>
9. <https://www.globaljusticeblog.ed.ac.uk/2022/09/14/comparing-police-discipline-in-the-us-and-the-uk-lessons-for-american-law-enforcement-part-2/>

Г. Судске одлуке

1. Решење Врховног касационог суда Рев 202/2017 од 12. октобра 2017
2. Одлука Уставног суда Уж-6627/2011 од 17. 7. 2014. године
3. Пресуда Окружног суда у Ваљеву, Гж. 134/01 од 27. 9. 2001. године
4. Одлука Уставног суда Србије, Уж. 2216/16 од 28. 6. 2018. године
5. Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 245/20 од 13. 5. 2020. године
6. Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 1043/20 од 21. 10. 2020. године,
7. Управни суд у Београду, пресуда: 20 У 5906/18 од 13. 11. 2019. године
8. Управни суд у Београду, пресуда: 12 У 16556/17 од 4. 6. 2021. године
9. Одељење у Крагујевцу, пресуда: I-4 У 5027/17 од 5. 8. 2020. године
10. Одељење у Нишу, пресуда: II-5 У 12484/18 од 12. 4. 2021. године
11. Одељење у Нишу, пресуда: II-3 У 6665/19 од 28. 1. 2021. године
12. Пресуда Трећег општинског суда у Београду П1. бр. 92/00 од 8. 5. 2003. године
13. Пресуда Окружног суда у Београду Гж. 1. бр. 9043/05 од 6. 4. 2005. године
14. Пресуда Врховног суда Србије Рев. бр. 1562/05 3. 10. 2006. године
15. Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 1043/20 од 21. 10. 2020. године,
16. Пресуда Врховног касационог суда, Кзз 245/20 од 13. 5. 2020. године,
17. Решење Врховног суда Србије Рев. 1246/07, од 6. 2. 2008. године,
18. Одлука Уставног суда Уж-2216/2016 од 28. 6. 2018. године,
19. Пресуда Врховног касационог суда Кзз 179/16 од 14. 4. 2016. године
20. Пресуда Врховног касационог суда, Кзз. 1053/17 од 7. 12. 2017. године
21. Пресуда Управног суда РС, 9 У. 30672/ 10 од 9. 11. 2011. године
22. Пресуда Управног суда, I-3 У. 17685/10 од 3. 11. 2011. године
23. Одлука Уставног суда Србије, Уж. 3314/11 од 22. 1. 2014. године
24. Пресуда Управног суда РС, 21 У. 10798/10 од 09.06.2011. године
25. Пресуда Врховног касационог суда Рев2 213/19 од 20.02.2019. године
26. Пресуда Управног суда 9 У 8833/16 од 29.03.2018. године
27. Пресуда Врховног касационог суда, Рев. 2. 481/15 од 08.04.2015. године
28. Пресуда Управног суда, 8 У. 5000/13 од 22.05.2013. године

29. Пресуда Управног суда, Одељење у Нишу У. 6596/19 од 06.02.2020. године
30. Пресуда Управног суда II-1 У 17355/16 од 13.07.2017. године
31. Пресуда Управног суда 14 У-уз 1/21 од 09.05.2022. године
32. Пресуда Управног суда I-4 У 4884/19 од 03.07.2019. године
33. Одлука Уставног суда Уж-3535/2017 од 20.06.2019. године
34. Пресуда Врховног касационог суда, Рев2. 3356/21 од 23.02.2022. године,
35. Пресуда Управног суда, II-1 У 11651/2013 од 12.12.2013. године
36. Пресуда Управног суда II-9 У 18509/13 од 26.02.2015. године
37. Пресуда Управног суда, Одељење у Новом саду У. 9640/18 од 21.02.2020. године
38. Пресуда Управног суда 9 У 9027/11 од 08.12.2011. године
39. Пресуда Управног суда 13 У 6068/10 (2008) од 11.11.2010. године
40. Пресуда Управног суда I-1 У 11162/10 (2009) од 28.07.2011. године
41. Пресуда Врховног касационог суда, Узп. 617/11 од 26. 12. 2012. године
42. Пресуда Управног суда 9 У 14400/14 од 03.11.2016. године
43. Решење Врховног касационог суда, Узп. 262/10 од 29.10.2010. године
44. Пресуда Врховног Касационог суда, Узп. 240/19 од 05.12.2019. године
45. Пресуда Управног суда, 9 У. 20797/10 од 30.08 2011. године
46. Пресуда Управног суда РС, III-4 7167/10 од 10.06 2011. године
47. Пресуда Управног суда Србије, У. 13577/13 од 09.10.2014. године
48. Пресуда Управног суда Србије, У. 17279/13 од 10.07.2015. године
49. Пресуда Управног суда РС, 21 У. 12936/10 од 18. 2. 2011. године
50. Пресуда Управног суда 19 У 7526/1 од 19.04.2012. године
51. Пресуда Управног суда Србије, У. 3633/11 од 28.02.2013. године
52. Пресуда Управног суда Србије, У. 13722/13 од 19.09.2014. године
53. Пресуда Управног суда Србије, Одељење у Нишу, У. 3521/16 од 22.11.2018. године
54. Пресуда Управног суда Србије, У. 1676/17 од 11.01.2019. године
55. Пресуда Управног суда Србије, Одељење у Новом Саду, У. 2871/16 од 06.11.2018. године
56. Пресуда Управног суда, 9 У 774/17 од 14.03.2019. године
57. Пресуда Управног суда 7 У 15013/16 од 18.05.2017. године

58. Пресуда Управног суда У. 9648/18 од 12.03.2020. године
59. Решење Врховног Касационог суда, Узп. 385/19 од 20.12.2019. године
60. Пресуда Управног суда 9 У 8833/16 од 29.03.2018. године
61. Пресуда Управног суда 8 У 24783/10 од 08.12.2011. године
62. Пресуда Управног суда - Одељење у Београду 24 У 458/22 од 06.04.2023. године
63. Управни суд - Одељење у Нишу II-9 У 5455/20 од 14.04.2022. године
64. Управни суд - Одељење у Нишу II-3 У 7431/19 од 15.10.2020. године
65. Управни суд - Одељење у Нишу II-6 У 14420/18 од 09.10.2020. године;
66. Управни суд - Одељење у Нишу II-3 У 16774/18 од 01.10.2020. године
67. Управни суд - Одељење у Нишу II-2 У 6523/19 од 12.09.2019. године
68. Управни суд - Одељење у Нишу II-2 У 10367/19 од 20.11.2019. године
69. Управни суд - Одељење у Нишу II-2 У 624/19 од 20.11.2019. године
70. Управни суд - Одељење у Нишу II-6 У 22080/18 од 25.03.2021. године
71. Управни суд - Одељење у Нишу II-3 У 10689/19 од 05.01.2021. године
72. Управни суд - Одељење у Нишу II-4 У 33737/21 од 28.04.2022. године
73. Управни суд - Одељење у Нишу II-1 У 4676/20 од 04.05.2023. године,
74. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-5У 19356/18 од 05.05.2020. године
75. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-5У 1742/21 од 29.03.2023. године
76. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-5У 6318/21 од 01.03.2023. године
77. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-6У 4529/20 од 08.02.2023. године
78. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-2У 19742/19 од 07.12.2022. године
79. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-3 У 7055/20 од 26.07.2023. године
80. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-3 У 7817/20 од 27.09.2023. године;
81. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-1 У 26023/20 од 13.10.2023. године
82. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-9У 16525/17 од 10.09.2020. године
83. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-9У 15032/17 од 01.10.2020. године
84. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-9У 11578/17 од 22.05.2020. године
85. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-7У 16084/17 од 15.05.2020. године
86. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-8У 9556/17 од 12.03.2020. године
87. Пресуда Управног суда, Одељење у Нишу У. 6596/19 од 06.02.2020. године

88. Одлука Уставног суда Србије, Уж. 3314/11 од 22.01.2014. године
89. Управни суд Београд 2 У 4619/17 од 15.07.2022. године
90. Управни суд Београд 9 У 13245/17 од 19.09.2019. године
91. Управни суд Београд 1 У 3734/18 од 03.09.2021. године
92. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-10У 7039/17 од 29.05.2020. године
93. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-2У 10167/17 од 13.05.2020. године
94. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-3У 11299/17 од 29.07.2019. године
95. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-1У 11300/17 од 13.09.2019. године
96. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-10У 7039/17 од 29.05.2020. године
97. Управни суд – Одељење у Новом Саду III-3 У.12716/20 од 02.11.2023. године
98. Правни став Управног суда утврђен на четрдесетчетвртој седници свих судија дана 31.03.2014.године
99. Правни став Управног суда утврђен на седници свих судија одржаној 16.12.2011. године
100. Правни став Управног суда утврђен на 77. седници свих судија одржаној 04.04.2017. године
101. Правни став Управног суда утврђен на 88. седници свих судија одржаној 22.04.2019. године
102. Правни став Одељења за заштиту права на суђење у разумном року Врховног касационог суда, са Пете седнице одржане 15.09.2014. године
103. Пресуда Трећег општинског суда у Београду П1. бр. 92/00 од 8.5.2003. године
104. Пресуда Округног суда у Београду Гж. 1. бр. 9043/05 од 06.04.2005. године
105. Пресуда Врховног суда Србије Рев. бр. 1562/05 од 03.10.2006. године
106. Управни суд Београд 20У 5906/18 од 13.11.2019. године,
107. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-7У 21001/18 од 03.03.2021. године
108. Управни суд - Одељење у Крагујевцу I-1У 7317/20 од 06.04.2023. године
109. Управни суд - Одељење у Крагујевцу Одељење у Новом Саду пресуде
110. Управни суд - Одељење у Крагујевцу III-8У 5004/18 од 25.06.2020. године
111. Управни суд - Одељење у Крагујевцу III-10У 15200/17 од 18.09.2020. године
112. Управни суд Београд 27 У 3151/18 од 21.09.2023. године

113. Пресуда Управног суда 11 У. 11106/2010(2009) од 30.06.2011. године
114. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-5 У.7333/20 од 12.10.2023. године,
115. Управни суд - Одељење у Новом Саду III-5 .20726/18 од 15.06.2022. године
116. Управни суд У. 11252/10 од 27.05.2010. године
117. Одлука Уставног суда Србије, Уж. 3314/11 од 22.01.2014. године

Д. Пресуде Управног суда Београд и Одељења у Крагујевцу, Новом Саду и Нишу

а) Пресуде Управног суда у Београду

1. 15У 1845/16 од 14.12.2017. године
2. 21У 2063/14 од 25.04.2016. године
3. 20У 5906/18 од 13.11.2019. године
4. 12У 16556/17 од 04.06.2021. године
5. 16У 11671/19 од 12.08.2021. године
6. 28У 5796/18 од 10.02.2022. године
7. 12У 16245/17 од 04.06.2021. године
8. 4У 13342/18 од 19.10.2021. године
9. 11У 25260/20 од 04.11.2021. године
10. 16У 20608/18 од 28.01.2021. године
11. 24У 590/19 од 04.05.2020. године
12. 21 У 7823/18 од 23.04.2021. године
13. 28 У 560/18 од 11.02.2021. године
14. 15 У 16086/16 од 04.05.2020. године
15. 6 У 8115/17 од 12.11.2020. године
16. 15 У 20674/19 од 28.10.2021. године
17. 3 У 5152/17 од 18.09.2020. године
18. У 4448/18 од 23.03.2021. године
19. 15 У 4504/18 од 05.03.2020. године
20. 9 У 9237/17 од 12.09.2019. године
21. 24 У 16362/21 од 13.07.2022. године

22. 18 У 11011/18 од 20.01.2023. године
23. 9 У 14947/19 од 29.05.2023. године
24. 16 У 12360/20 од 13.07.2023. године
25. 3 У 8796/21 од 29.06.2023. године
26. 9 У 17421/17 од 24.12.2019. године
27. 7 У 16950/17 од 12.12.2019. године
28. 11 У 9924/18 од 05.05.2020. године
29. 12 У 7591/19 од 08.06.2020. године
30. 6 У 8115/17 од 12.11.2020. године
31. 3 У 4893/18 од 05.11.2020. године
32. 8 У 16753/2018 од 27.01.2023. године
33. 8 У 10846/18 од 17.06.2022. године
34. 8 У 9187/18 од 04.02.2022. године
35. II-14 У 10450/19 од 24.03.2023. године
36. 6 У 3535/18 од 03.03.2022. године
37. 15 У 3532/20 од 21.04.2012. године
38. 17 У 19390/17 од 25.12.2020. године
39. 24 У 4501/19 од 04.05.2020. године
40. 2 У 4619/17 од 15.07.2022. године
41. 9 У 13245/17 од 19.09.2019. године
42. 27 У 13023/17 од 18.22.2021. године
43. 24 У 518/20 од 09.12.2020. године
44. 11 У 1977/16 од 05.05.2020. године
45. I У 19651/17 од 12.12.2019. године
46. 15 У 103/16 од 08.06.2017. године
47. 10 У 7735/16 од 30.05.2019. године
48. 10 У 19307/17 од 11.06.2020. године
49. 10 У 8265/16 од 24.10.2019. године
50. 11 У 18858/18 од 04.06.2020. године
51. 9 У 13486/17 од 28.01.2021. године

52. 22 У 2707/16 од 20.08.2019. године
53. 22 У 3105/16 од 20.08.2019. године
54. 2 У 9831/16 од 06.09.2019. године
55. 20 У 5518/16 од 06.03.2018. године
56. 27 У 19486/17 од 18.11.2021. године
57. 1 У 23336/18 од 24.06.2022. године
58. 24 У 5501/21 од 06.05.2022. године
59. 2 У 7731/17 од 10.06.2022. године
60. 9 У 552/19 од 30.09.2022. године
61. 22 У 9089/17 од 01.12.2022. године
62. 20 У 9366/18 од 14.10.2022. године
63. 10 У 3569/19 од 28.10.2022. године
64. 2 У 196/18 од 06.10.2022. године
65. 24 У 458/22 од 06.04.2023. године
66. 3 У 6339/19 од 18.01.2023. године
67. 13 У 9095/18 од 09.03.2023. године
68. 3 У 2421/18 од 19.11.2020. године
69. 8 У 18368/18 од 20.01.2023. године
70. 3 У 8721/19 од 02.02.2023. године
71. 14 У 17597/18 од 18.03.2022. године
72. 24 У 4501/19 од 04.05.2020. године
73. 5 У 18940/16 од 18.01.2018. године
74. 15 У 19127/16 од 10.04.2019. године
75. 1 У 10830/16 од 13.03.2019. године
76. 21 У 17277/17 од 06.09.2019. године
77. 16 У 13635/20 од 18.05.2023. године
78. 12 У 662/19 од 02.06.2023. године
79. 8 У 7480/17 од 08.05.2020. године
80. 15 У 13043/19 од 17.09.2021. године
81. 1 У 3734/18 од 03.09.2021. године

82. 10 У 10017/17 од 16.11.2020. године
83. 27 У 21052/18 од 01.09.2022. године
84. 13 У 1394/19 од 18.10.2022. године
85. 9 У 23389/18 од 13.06.2022. године
86. 27 У 9770/18 од 14.07.2022. године
87. 2 У 7824/18 од 04.08.2023. године
88. 27 У 3151/18 од 21.09.2023. године
89. I-4 У 8383/17 од 12.08.2020. године
90. I-1 У 1086/14 од 14.12.2016. године
91. I-4 У 7801/17 од 16.09.2020. године
92. I-6 У 18157/16 од 07.12.2018. године
93. II-9 У 20354/20 од 02.02.2023. године

б) Пресуде Управног суда – Одељење у Крагујевцу

94. I-2У 102/19 од 09.09.2020. године
95. I-5У 4181/19 од 09.04.2021. године
96. I-1У 6848/19 од 19.05.2021. године
97. I-7У 7535/18 од 27.01.2021. године
98. I-1У 1220/19 од 18.01.2021. године
99. I-1У 377/19 од 09.12.2020. године
100. I-7У 21001/18 од 03.03.2021. године
101. I-2У 10196/17 од 03.04.2019. године
102. I-4 У 5027/17 од 05.08.2020. године
103. I-7 У 2916/19 од 18.08.2021. године
104. I-5 У 7476/19 од 06.08.2021. године
105. I-2 У 49/19 од 03.03.2021. године
106. I-2 У 13000/18 од 19.08.2020. године
107. I-4 У 9166/18 од 25.05.2021. године
108. I-5 У 6771/19 од 16.04.2021. године
109. I-1 У 1375/19 од 27.01.2021. године

110. I-7 У 21001/18 од 03.03.2021. године
111. I-5 У 2844/19 од 12.02.2021. године
112. I-2 У 19078/17 од 12.06.2019. године
113. I-4 У 3995/19 од 19.10.2022. године
114. I-1 У 16076/19 од 18.11.2022. године
115. 2У 17115/16 од 04.10.2019. године
116. I-7У 8663/20 од 18.07.2023. године
117. I-2У 12813/18 од 21.10.2020. године
118. I-2У 16543/18 од 16.09.2020. године
119. I-2У 14960/18 од 04.09.2020. године
120. I-7У 20190/18 од 24.06.2020. године
121. I-7У 19478/18 од 24.06.2020. године
122. I-3У 10847/18 од 16.06.2020. године
123. I-2У 10534/18 од 27.05.2020. године
124. I-3У 4765/18 од 15.05.2020. године
125. I-2У 9194/18 од 27.05.2020. године
126. I-4У 10669/17 од 20.05.2020. године
127. I-6У 12847/14 од 13.01.2017. године
128. I-3У 2609/18 од 14.02.2020. године
129. I-4У 10731/17 од 12.02.2020. године
130. I-1У 16783/18 од 05.05.2020. године
131. I-2У 6934/18 од 05.02.2020. године
132. I-1У 16783/18 од 05.05.2020. године
133. I-4У 15813/16 од 27.05.2020. године
134. I-1У 16783/18 од 05.05.2020. године
135. I-5У 19356/18 од 05.05.2020. године
136. I-5У 16663/18 од 05.05.2020. године
137. I-5У 1742/21 од 29.03.2023. године
138. I-3У 9377/19 од 15.03.2023. године
139. I-1У 7825/20 од 06.04.2023. године

140. I-1У 7317/20 од 06.04.2023. године
141. I-5У 6318/21 од 01.03.2023. године
142. I-6У 5513/20 од 08.02.2023. године
143. I-6У 5512/20 од 08.02.2023. године
144. I-1У 7213/20 од 03.02.2023. године
145. I-6У 4529/20 од 08.02.2023. године
146. I-2У 20406/19 од 25.11.2022. године
147. I-2У 19357/19 од 01.12.2022. године
148. I-2У 19742/19 од 07.12.2022. године
149. I-8У 7284/20 од 25.11.2022. године
150. I-3У 16320/19 од 27.07.2022. године
151. I-2У 18470/19 од 14.10.2022. године
152. I-6У 5956/19 од 05.10.2022. године
153. I-2У 17785/19 од 26.08.2022. године
154. I-2 У 13552/19 од 16.09.2022. године
155. I-2 У 17928/19 од 26.08.2022. године
156. I-7 У 8273/19 од 20.05.2022. године
157. I-3 У 7055/20 од 26.07.2023. године
158. I-1 У 16991/20 од 25.08.2023. године
159. I-1 У 17098/20 од 08.09.2023. године
160. I-3 У 7817/20 од 27.09.2023. године
161. I-1 У 26023/20 од 13.10.2023. године
162. I-7 У 18136/20 од 29.09.2023. године
163. I-2 У 17787/18 од 12.11.2020. године
164. I-5 У 17534/18 од 05.05.2020. године
165. I-7 У 8527/18 од 04.03.2020. године
166. I-4 У 10762/16 од 12.06.2019. године
167. I-7 У 4459/18 од 19.02.2020. године
168. I-1 У 7700/18 од 31.01.2020. године
169. I-5 У 17074/17 од 22.11.2019. године

170. I-1 У 1773/19 од 03.02.2021. године
171. I-1 У 1933/18 од 22.01.2020. године
172. I-7 У 20788/18 од 27.01.2020. године
173. I-1 У 14901/14 од 23.08.2017. године
174. I-4 У 13665/17 од 22.01.2021. године
175. I-7 У 8999/18 од 13.01.2021. године
176. I-4 У 20820/18 од 28.05.2021. године
177. I-1 У 10786/19 од 26.05.2021. године
178. I-2 У 21544/18 од 13.01.2021. године
179. I-5 У 7632/21 од 02.08.2023. године
180. I-7 У 2073/20 од 13.01.2023. године
181. I-7 У 8734/20 од 05.06.2023. године
182. I-3 У 15794/21 од 02.11.2022. године
183. I-7 У 18642/19 од 19.08.2022. године
184. I-3 У 2342/18 од 02.11.2022. године
185. I-2 У 18825/19 од 14.10.2022. године
186. I-8 У 929/19 од 16.09.2022. године
187. I-2 У 16314/19 од 26.08.2022. године
188. I-6 У 11723/18 од 20.07.2022. године
189. I-8 У 19025/18 од 04.02.2022. године
190. I-2 У 14140/19 од 16.12.2021. године
191. I-7 У 3156/19 од 16.12.2021. године
192. I-8 У 11767/19 од 04.02.2022. године
193. I-7 У 10529/19 од 20.05.2022. године
194. I-1 У 25094/20 од 08.09.2023. године
195. I-2 У 12378/20 од 28.07.2023. године
196. I-3 У 3684/19 од 19.07.2023. године
197. I-5 У 7632/21 од 02.08.2023. године
198. I-7 У 23546/20 од 14.09.2023. године
199. I-7 У 22053/20 од 14.09.2023. године

- 200. I-7 У 26022/20 од 29.09.2023. године
- 201. I-1 У 25705/20 од 13.10.2023. године

в) Пресуде Управног суда – Одељење у Новом Саду

- 202. III-2У 18211/19 од 10.11.2022. године
- 203. III-2 У 18210/19 од 10.11.2022. године
- 204. III-1У 19585/18 од 11.10.2022. године
- 205. III-1У 8545/17 од 06.09.2019. године
- 206. III-3У 19345/17 од 06.12.2019. године
- 207. III-3У 19384/17 од 22.01.2020. године
- 208. III-2У 11586/17 од 20.09.2019. године
- 209. III-8У 15716/17 од 12.03.2020. године
- 210. III-7У 1195/17 од 08.05.2020. године
- 211. III-7У 19370/17 од 27.04.2021. године
- 212. III-9У 18726/17 од 11.02.2022. године
- 213. III-1У 18765/17 од 28.02.2022. године
- 214. III-7У 22469/18 од 14.10.2021. године
- 215. III-3У 20306/18 од 15.10.2020. године
- 216. III-4У 10883/18 од 28.02.2020. године
- 217. III-9У 5449/18 од 05.12.2019. године
- 218. III-9У 5449/17 од 05.05.2020. године
- 219. III-9У 16525/17 од 10.09.2020. године
- 220. III-9У 9547/17 од 12.03.2020. године
- 221. III-3У 496/18 од 08.04.2021. године
- 222. III-7У 7150/18 од 22.12.2021. године
- 223. III-4У 17747/20 (2016) од 08.12.2020. године
- 224. III-7У 23131/18 од 08.10.2020. године
- 225. III-3У 7476/18 од 24.07.2020. године
- 226. III-4У 20795/18 од 24.07.2020. године
- 227. III-10У 4236/20 од 26.07.2021. године

228. Ш-8У 2854/18 од 22.10.2020. године
229. Ш-4У 22189/18 од 19.02.2021. године
230. Ш-1У 6870/20 од 04.09.2020. године
231. Ш-1У 6452/20 од 10.09.2020. године
232. Ш-3У 15301/17 од 12.08.2019. године
233. Ш-7У 10940/17 од 15.01.2020. године
234. Ш-6У 10374/17 од 17.09.2020. године
235. Ш-2У 22187/18 од 26.10.2021. године
236. Ш-10У 4236/20 од 26.07.2021. године
237. Ш-7У 11298/17 од 10.09.2020. године
238. Ш-9У 15032/17 од 01.10.2020. године
239. Ш-9У 11578/17 од 22.05.2020. године
240. Ш-7У 16084/17 од 15.05.2020. године
241. Ш-8У 9556/17 од 12.03.2020. године
242. Ш-9У 9263/17 од 30.01.2020. године
243. Ш-8У 5004/18 од 25.06.2020. године
244. Ш-4У 14379/20 од 27.09.2021. године
245. Ш-3У 22188/18 од 04.09.2020. године
246. Ш-7У 7412/14 од 10.03.2017. године
247. Ш-10У 15200/17 од 18.09.2020. године
248. Ш-4У 17245/20 од 08.02.2022. године
249. Ш-5У 1501/19 од 31.08.2022. године
250. Ш-4У 24341/20 од 15.09.2022. године
251. Ш-3У 495/18 од 08.04.2021. године
252. Ш-2У 6467/18 од 23.04.2021. године
253. Ш-3У 12490/18 од 08.04.2021. године
254. Ш-8У 9777/17 од 27.02.2020. године
255. Ш-4У 13138/20 од 15.03.2021. године
256. Ш-3У 15838/17 од 07.05.2020. године
257. Ш-4У 18212/19 од 22.03.2021. године

258. Ш-5У 21895/18 од 29.01.2021. године
259. Ш-5У 916/18 од 29.01.2021. године
260. Ш-3У 11330/18 од 15.05.2020. године
261. Ш-3У 7628/18 од 21.02.2020. године
262. Ш-7У 10089/17 од 24.07.2020. године
263. Ш-2У 12021/17 од 05.05.2020. године
264. Ш-10У 158/17 од 15.05.2020. године
265. Ш-1У 4545/18 од 07.05.2020. године
266. Ш-2У 9640/18 од 21.02.2020. године
267. Ш-6У 12322/16 од 05.12.2018. године
268. Ш-8У 10939/17 од 30.01.2020. године
269. Ш-9У 16530/16 од 11.07.2019. године
270. Ш-8У 3733/18 од 10.09.2020. године
271. Ш-9У 15138/17 од 27.05.2020. године
272. Ш-7У 7627/18 од 05.03.2020. године
273. Ш-7У 4331/18 од 26.02.2020. године
274. Ш-1 У 26304/21 од 21.03.2023. године
275. Ш-2У 20278/19 од 21.04.2023. године
276. Ш-11 У 2025/19 од 01.12.2022. године
277. Ш-1 У 14889/17 од 07.05.2020. године
278. Ш-6У 15108/17 од 13.05.2020. године
279. Ш-2 У 20334/19 од 20.09.2023. године
280. Ш-2 У 824/21 од 04.10.2023. године
281. Ш-3 У 18773/20 од 11.10.2023. године
282. Ш-5 У 20726/18 од 15.06.2022. године
283. Ш-4У 6456/18 од 20.09.2019. године
284. Ш-3У 11299/17 од 29.07.2019. године
285. Ш-1У 11300/17 од 13.09.2019. године
286. Ш-1У 2301/16 од 05.03.2018. године
287. Ш-6У 10079/17 од 08.10.2020. године

288. Ш-2У 8246/17 од 05.05.2020. године
289. Ш-1У 1385/18 од 17.03.2020. године
290. Ш-8У 7683/18 од 24.09.2020. године
291. Ш-4У 22276/18 од 21.02.2020. године
292. Ш-10У 3349/17 од 07.04.2021. године
293. Ш-7У 20875/18 од 14.10.2021. године
294. Ш-7У 7475/18 од 27.09.2021. године
295. Ш-10У 7039/17 од 29.05.2020. године
296. Ш-2У 10167/17 од 13.05.2020. године
297. Ш-7У 12238/17 од 08.11.2019. године
298. Ш-4У 13631/18 од 03.12.2019. године
299. Ш-4У 7626/18 од 11.10.2019. године
300. Ш-3У 2081/19 од 24.02.2022. године
301. Ш-4У 12603/18 од 11.10.2019. године
302. Ш-7У 841/19 од 16.09.2021. године
303. Ш-10У 16267/18 од 24.07.2020. године
304. Ш-2У 15139/17 од 05.05.2020. године
305. Ш-2У 4691/2017 од 11.03.2020. године
306. Ш-6У 13684/17 од 13.05.2020. године
307. Ш-7У 11116/17 од 08.11.2019. године
308. Ш-7У 3931/17 од 08.11.2019. године
309. Ш-1У 9864/17 од 14.02.2020. године
310. Ш-10У 13778/18 од 12.05.2021. године
311. Ш-4У 18512/20 од 26.05.2022. године
312. Ш-3У 7593/19 од 18.08.2022. године
313. Ш-3У 10718/18 од 26.10.2021. године
314. Ш-6У 11224/17 од 04.06.2020. године
315. Ш-3У 19466/18 од 20.01.2022. године
316. Ш-10У 18188/18 од 21.08.2020. године
317. Ш-3У 13777/18 од 14.04.2022. године

318. Ш-11У 7995/18 од 10.02.2022. године
319. Ш-6У 457/18 од 12.09.2019. године
320. Ш-7 У 11069/19 од 20.06.2022. године
321. Ш-7 У 19576/17 од 08.05.2020. године
322. Ш-10 У 8603/17 од 18.10.2019. године
323. Ш-1 У 19782/17 од 08.11.2019. године
324. Ш-1 У 19578/18 од 04.09.2020. године
325. Ш-11 У 9405/17 од 21.01.2021. године
326. Ш-5 У 19761/18 од 04.03.2021. године
327. Ш-5 У 4928/18 од 19.02.2021. године
328. Ш-1 У 12353/18 од 22.05.2020. године
329. Ш-2 У 4691/2017 од 11.03.2020. године
330. Ш-11 У 10275/18 од 17.10.2022. године
331. Ш-4 У 35105/22 од 16.03.2023. године
332. Ш-7 У 8586/20 од 06.04.2023. године
333. Ш-1 У 5332/18 од 05.12.2022. године
334. Ш-2 У 19253/19 од 24.11.2022. године
335. Ш-2 У 11788/19 од 17.11.2022. године
336. Ш-2 У 17740/19 од 03.11.2022. године
337. Ш-4 У 20699/19 од 24.10.2022. године
338. Ш-4 У 40145/22 од 16.03.2023. године
339. Ш-5 У 11947/19 од 11.05.2023. године
340. Ш-4 У 53448/22 од 18.05.2023. године
341. Ш-2 У 14834/19 од 28.04.2023. године
342. Ш-4 У 23474/21 од 01.06.2023. године
343. Ш-8 У 16260/17 од 13.05.2020. године
344. Ш-4 У 18848/2018 од 05.05.2020. године
345. Ш-8 У 1763/18 од 25.06.2020. године
346. Ш-11 У 11810/17 од 24.09.2020. године
347. Ш-4 У 10994/21 од 17.11.2022. године

- 348. III-11 У 3767/19 од 19.05.2023. године
- 349. III-2 У 11299/21 од 20.12.2022. године
- 350. III-2 У 7913/19 од 17.10.2022. године
- 351. III-3 У 7231/20 од 28.07.2023. године
- 352. III-1 У 8668/20 од 08.08.2023. године
- 353. III-11 У 8004/19 од 04.10.2023. године
- 354. II-8 У 10681/19 од 02.11.2023. године
- 355. III-5 У 7333/20 од 12.10.2023. године

г) Пресуде Управног суда – Одељење у Нишу

- 356. II-2 У 16787/16 од 09.02.2017. године
- 357. II-1У 13333/18 од 03.09.2020. године
- 358. II-5У 19301/18 од 17.12.2020. године
- 359. II-7У 22136/18 од 03.09.2020. године
- 360. II-7У 10292/18 од 19.05.2021. године
- 361. II-1У 205/19 од 05.01.2021. године
- 362. II-3У 23340/18 од 28.05.2020. године
- 363. II-1У 23508/18 од 18.03.2021. године
- 364. II-7У 433/19 од 07.09.2021. године
- 365. II-3У 422013/18 од 27.02.2020. године
- 366. II-1У 20779/18 од 05.11.2020. године
- 367. II-5У 22472/18 од 17.12.2020. године
- 368. II-6У 21341/18 од 04.03.2021. године
- 369. II-4У 21340/18 од 23.04.2021. године
- 370. II-4У 6598/17 од 07.11.2019. године
- 371. II-1У 3707/19 од 24.02.2022. године
- 372. II-1У 3707/19 од 24.02.2022. године
- 373. II-6У 149/19 од 03.02.2022. године
- 374. II-1У 278/19 од 10.02.2022. године
- 375. II-5У 12492/18 од 17.12.2020. године

- 376. П-5У 13800/19 од 10.02.2022. године
- 377. П-3У 4900/2020 од 11.02.2021. године
- 378. П-11У 591/19 од 13.10.2022. године
- 379. П-11У 2606/19 од 13.10.2022. године
- 380. П-3У 7/19 од 12.11.2020. године
- 381. П-3У 1325/19 од 12.11.2020. године
- 382. П-3У 20635/19 од 03.09.2020. године
- 383. П-3У 17586/19 од 04.03.2021. године
- 384. П-1У 204/19 од 30.07.2021. године
- 385. П-4У 19712/18 од 21.01.2021. године
- 386. П-1У 9639/18 од 10.09.2020. године
- 387. П-5У 19821/18 од 09.10.2020. године
- 388. П-5У 12484/18 од 12.04.2021. године
- 389. П-8У 20862/18 од 17.05.2021. године
- 390. П-2У 4992/2019 од 23.04.2021. године
- 391. П-4У 13317/18 од 17.12.2020. године
- 392. П-3У 9172/18 од 26.09.2019. године
- 393. П-4У 8823/18 од 21.07.2020. године
- 394. П-5У 10813/19 од 27.01.2022. године
- 395. П-9У 2529/19 од 07.02.2022. године
- 396. П-5У 10877/19 од 10.02.2022. године
- 397. П-8У 10040/18 од 17.05.2021. године
- 398. П-1У 19936/18 од 03.09.2020. године
- 399. П-6У 5831/18 од 14.01.2021. године
- 400. П-4У 15348/18 од 21.01.2021. године
- 401. П-3У 6665/19 од 28.01.2021. године
- 402. П-3У 23438/18 од 21.01.2021. године
- 403. П-4У 15482/18 од 21.01.2021. године
- 404. П-3У 10812/19 од 28.05.2020. године
- 405. П-3У 1562/19 од 29.10.2020. године

406. П-5У 20882/18 од 10.09.2020. године
407. П-9У 5455/20 од 14.04.2022. године
408. П-3У 7431/19 од 15.10.2020. године
409. П-6У 14420/18 од 09.10.2020. године
410. П-3У 16774/18 од 01.10.2020. године
411. П-3У 6865/19 од 15.10.2020. године
412. П-3У 6749/19 од 28.01.2021. године
413. П-3У 7299/19 од 05.11.2020. године
414. П-2У 6523/19 од 12.09.2019. године
415. П-2У 10367/19 од 20.11.2019. године
416. П-2У 624/19 од 20.11.2019. године
417. П-5У 787/19 од 03.09.2021. године
418. П-6У 22080/18 од 25.03.2021. године
419. П-3У 10689/19 од 05.01.2021. године
420. П-3У 12247/19 од 09.10.2020. године
421. П-6У 17309/19 од 02.06.2020. године
422. П-4У 33737/21 од 28.04.2022. године
423. П-6У 5369/18 од 26.01.2023. године
424. П-9У 9066/20 од 02.02.2023. године
425. П-9У 11448/20 од 09.03.2023. године
426. П-3У 23376/18 од 27.02.2020. године
427. П-4 У 1883/20 од 23.02.2023. године
428. П-1 У 4676/20 од 04.05.2023. године
429. П-8 У 7611/20 од 01.06.2023. године
430. П-6У 6336/19 од 13.07.2023. године
431. П-10У 9062/20 од 14.09.2023. године
432. П-2У 13158/18 од 07.03.2019. године
433. П-3У 34070/21 од 12.10.2019. године
434. П-8 У 20387/19 од 09.03.2023. године
435. П-9 У 11448/20 од 09.03.2023. године

- 436. П-9 У 741/19 од 28.06.2021. године
- 437. П-4 У 2861/17 од 17.10.2019. године
- 438. П-4 У 14580/18 од 05.12.2018. године
- 439. П-4 У 3466/19 од 03.06.2021. године
- 440. П-5 У 367/17 од 30.01.2019. године
- 441. П-1 У 400/17 од 18.01.2018. године
- 442. П-4 У 7720/17 од 24.10.2019. године
- 443. П-7 У 19822/19 од 07.05.2021. године
- 444. П-1 У 1699/19 од 03.03.2022. године
- 445. П-10 У 20683/19 од 06.10.2022. године
- 446. П-10 У 11735/2019 од 10.02.2022. године
- 447. П-10 У 9949/19 од 26.05.2022. године
- 448. П-4 У 13156/18 од 17.12.2020. године
- 449. П-3 У 9860/19 од 25.03.2021. године
- 450. П-4 У 10884/18 од 21.01.2021. године
- 451. П-4 У 15531/18 од 17.12.2020. године
- 452. П-4 У 17212/18 од 05.11.2020. године
- 453. П-2 У 12486/18 од 10.10.2019. године
- 454. П-5 У 16444/19 од 28.10.2021. године
- 455. П-11 У 4284/19 од 13.10.2022. године
- 456. П-5 У 115/21 од 22.12.2022. године
- 457. П-4 У 7441/19 од 20.10.2022. године
- 458. П-9 У 3731/20 од 01.07.2022. године
- 459. П-4 У 5970/19 од 07.07.2022. године
- 460. П-13 У 7763/19 од 07.07.2023. године
- 461. П-4 У 14745/20 од 07.09.2023. године
- 462. П-11 У 15640/20 од 08.09.2023. године
- 463. П-4 У 11640/20 од 07.09.2023. године
- 464. П-2 У 15303/20 од 21.09.2023. године
- 465. П-11 У 5363/20 од 08.09.2023. године

- 466. П-1 У 17541/21 од 05.10.2023. године
- 467. П-3 У 20028/21 од 12.10.2023. године
- 468. П-6 У 14143/19 од 12.10.2023. године
- 469. П-2 У 7284/20 од 13.10.2023. године
- 470. П-1 У 10485/20 од 16.11.2023. године