

САША МАРКОВИЋ*
Криминалистичко-
полицијска академија
Београд

УДК 316.66:351.74/.76(497.11)

Прегледни рад
Примљен: 13.12.2017
Одобрен: 24.01.2018
Страна: 211-232

ПРОТИВРЕЧНОСТИ КАРИЈЕРНОГ РАЗВОЈА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

Сажетак: „Каријерни развој-само најбољи могу напредовати у полицијској организацији“, „Запослени који имају везе са криминалом не могу бити део Министарства унутрашњих послова“ и сл... То су само неки јавно прокламовани циљеви након доношења новог Закона о полицији. Протеклих година били смо сведоци реформе правосуђа (2010. година) која нам показује да се до опште прихваћених друштвених циљева може доћи само уређеним процедурама и правним средствима. Аутор у овом раду указује на низ проблема у остваривању права из радних односа полицијских службеника који су се јавили доношењем Закона о полицији из 2016. године, као и са (не)доношењем нових подзаконских прописа. Анализирано је више примера из праксе при чему се дошло до закључка да су по одређеним питањима која су тражила хитност поступања донете (не)спорне одлуке. Наиме, примењиване су одредбе Закона о полицији из 2005. године и подзаконских аката донетих на основу тог закона, по процедурама које су престале да постоје. Већ на први поглед можемо закључити да је то по sense. Анализиране су и одређене законске одредбе, до чијих примена у пракси није дошло, где и сам овлашћени предлагач има недоумице у погледу њихове усаглашености са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода. Поставља се питање да ли је могуће селективно примењивати одредбе једног закона који је на снази? То значи, без обзира на „добру“ намеру и „оправданост“ такве одлуке, стављање ван снаге важећих правних норми. Ко је овлашћен и може то да учини?

Кључне речи: радни односи, полицијски службеници, каријерни развој, законитост, оцењивање, престанак радног односа

Уводне напомене

Каријерни системи су постали основни модели организовања службеничких система у већини европских земаља и другим земљама у свету. Углав-

* sasa.markovic@kpa.edu.rs, sasamarkovic975@gmail.com

** Рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта „Криминалитет у Србији и инструменти државне реакције“ чији је носилац Криминалистичко-полицијска академија у Београду.

ном су одлика стабилних демократских система у којима је рад управних органа строго одређен правним актима и узајамним обавезама, док мање погодну систему земаља у транзицији. Обзиром да се у каријерном систему службеници запошљавају на почетку каријере, запошљавање се углавном заснива на стручним квалификацијама и полагању стручних пријемних испита. Приликом пријема у радни однос, кандидати полажу пријемне испите, а касније се успостављају механизми мобилности и напредовања – службеници заузимају нова радна места и развијају каријеру (Вукашиновић-Радојичић, 2012:304). Одредбе *Закона о полицији из 2016.* (даље - ЗП) прате динамичност и потребе савременог друштва. Први пут се уводи низ института чији је циљ постићи високог нивоа компетентности полицијских службеника што треба у крајњем циљу да доведе до повећања учинка и трансформације полиције у модерну и одговорну. Када је у питању рационална и оптимална организациона структура с потребним бројем запослених одређених стручних профила у први план се ставља стручна обука, образовање и усавршавање, као и оцењивање службеника које ће бити основни параметар приликом одлучивања о одабиру кадрова и персоналним решењима за одређена радна места (Коларић, Марковић, 2016а:170). Питање је, наравно, да ли постојећи кадрови у Министарству унутрашњих послова (даље - МУП-а) могу да испуне постављене циљеве? Селективна примена одредби ЗП, мењање појединих подзаконским прописима изазива сумњу у том погледу. Да ли су већ пали на првом испиту? Како очекивати од грађана да поштују законе, када овлашћени предлагачи и доносиоци избегавају његову примену. У случају истог понашања грађани би одговарали материјално, кривично, прекршајно...

Такође, ЗП је најобимнији закон у области унутрашњих послова донет на овим просторима (258 чланова). Полазимо од премисе да је квантитет овог закона једнак његовом квалитету. Поједине међународне организације су, непосредно по његовом доношењу, извршиле анализу његових одредби. Приметили су да је легислативно-технички закон незадовољавајући јер садржи прегршт одредби које су нејасне, недоречене или међусобно противречне, али и због тога што законодавац није узео у обзир последице које измена једног закона има по друге, већ постојеће законе.¹ Дакле, јасно је да није извршена хармонизација овог закона са другим законима у оквиру јединственог правног поретка Републике Србије. Сматрамо и да назив закона није адекватан тексту, јер се закон односи на организацију, надлежности и послове целог министарства, односно на права и обавезе свих запослених у министарству. Одредбе које се односе на Дирекцију полиције, као организациону јединицу министарства која обавља полицијске послове, су само један део закона, па би адекватнији назив био „Закон о унутрашњим пословима“. Доминирајући и највећи део ЗП се односи на управљање људском ресурсима и то од 129. до 218. члана (укључујући и дисциплинску одговорност) и овај део обухвата „област рада која

¹ Анализа Закона о полицији, Мисија ОЕБС-а у Србији, Београд, 2016, стр.6. У овом званичном документу који је израдила мисија ОЕБС-а у Србији између осталог наведено је: „Све критике упућене у погледу квалитета законског текста треба схватити тако да се односе не само на Владу која је предложила закон, већ пре свега на Народну скупштину Републике Србије.“

подразумева израду стратегије и политика људских ресурса, анализу послова, израду каталога радних места и описа послова, спровођење конкурса, регрутацију и селекцију кандидата, каријерни развој и оцењивање запослених, обуку запослених, колективно преговарање и односе са синдикатима, здравствену и психолошку превенцију, безбедност и здравље на раду, радне односе, заступања, дисциплинске поступке, пензионисања и свеобухватно праћење индикатора квалитета управљања људским ресурсима.² При томе, треба имати у виду да „право на рад, чак и ако се посматра само са аспекта права, представља веома сложено право, са сложеном правном природом и веома широким садржајем. Самим тим, да би се дато право могло остварити у пракси, читав правни систем, почев од устава, преко прописа о образовању, радноправних прописа, прописа који уређују привредни систем земље и сл., мора деловати у правцу који омогућава материјализацију права на рад. Може се са сигурношћу рећи да сваки елемент правног система не може функционисати правилно сам, него у заједничком деловању са свима осталима. Ако закаже функција само једног од њих у пракси, доводе се у питање и сви остали, а тиме и остваривање права које се датим системом штити“ (Шкорић, 2016: 458).

На самом почетку скренућемо пажњу на неколико спорних одредби ЗП. Члан 10. предвиђа нову врсту запослених у државним органима – полицијске службенике, коју не предвиђа *Закон о државним службеницима* (даље – ЗоДС), тако да тумачећи наведене одредбе, долазимо до закључка да први пут у историји постојања органа унутрашњих послова службеници који обављају полицијске послове, тј. полицијски службеници, нису категорија државних службеника (Марковић, 2016а:264). Затим, запосленом у МУП-а престаје радни однос ако је против њега покренут кривични поступак или је осуђиван због кривичног дела за које се гони по службеној дужности.³ *Кривични законик* предвиђа да правне последице осуде не могу наступити кад је за кривично дело учиниоцу изречена новчана казна, условна осуда, ако не буде опозвана, судска опомена или кад је учинилац ослобођен од казне. Правна последица осуде која се односи на престанак или губитак одређених права, између осталих, је и престанак радног односа. Из наведеног видимо директну колизију два закона и некохерентност правног система Србије. Овде је битно истаћи да Уставни суд није надлежан да оцењује међусобну сагласност појединих одредаба закона тако да се исте могу променити само изменама (Коларић, Марковић, 2016:239), а самим тим можемо констатовати дискриминацију запослених у МУП-а у односу на запослене у другим министарствима и државним органима (Марковић, 2016:355). Устав Србије гарантује право на једнаку законску заштиту.

Затим, одредбама члана 167. ЗП предвиђен је другачији начин оцењивања рада запослених у односу на Закон о полицији из 2005. године (даље - ЗП/2005) и ЗоДС, и да мерила и начин оцењивања прописује Влада. *Уредба о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству уну-*

² ЗП, чл. 129.

³ ЗП, чл. 172 у вези чл. 138.

*траишњих послова*⁴ (даље - *Уредба о оцењивању*) је донета у марту 2017. године, тј. након више од годину дана од почетка примене ЗП. При томе, подзаконски прописи донети на основу ЗП/2005 су натавили и даље да егзистирају. Наиме, ЗП предвиђа да се такви прописи примењују уколико нису у супротности са одредбама овог закона.⁵

Даље, члан 189. ЗП прописује да запослени у МУП-а има право на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у висини трошкова само на територији општине или града запослења. Међутим, након 18 месеци од почетка примене закона ова одредба у пракси није примењена. Примењује се *Правилник*⁶ донет у складу са ЗП/2005 који је у супротности са наведеном одредбом ЗП.

Све ово је довело до свеопште конфузије у практичној примени прописа у МУП-а. Но, овде је реч о вери да је важно донети закон, а све остало и није толико важно, није толико важно да ли ће ти закони моћи да се примењују и да ли ће они који треба да их примењују уопште знати како треба да их примењују, те се тек накнадно, тек када се један закон усвоји приступа процесима едукације грађана, али и едукације оних који примењују законе (Ћирић, 2015:57).

Оцењивање полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова

Када је у питању већ раније поменута одредба о оцењивању, ЗП као *lex specialis* у области унутрашњих послова, чланом 167. уређује оцењивање рада запослених у МУП-а. За разлику од ЗП/2005 који је прописивао да се рад запослених у МУП-а оцењује једном годишње, овим чланом је прописано да се оцењује годишње, у два циклуса са једном закључном оценом. Као ни претходни, ЗП није прописао право на судску заштиту у случају незадовољства коначном оценом. ЗП/2005 је члановима 121–129 детаљно прописивао надлежност за оцењивање, поступак за оцењивање, право на приговор на првостепену оцену и оцењивање по приговору. На основу овог закона донета је *Уредба за унутрашње уређење* и иста је одредбама три члана (9-11) ближе дефинисала елементе за оцењивање и сам *Упутник за оцењивање рада*. Формално, ови чланови наведене уредбе стављени су ван снаге 14.03.2017. године применом нове *Уредбе за оцењивање*.

ЗП/2005 оцењивању запослених није дата велика важност, односно оцена није могла битно да утиче на радно-правни статус. Негативна годишња оцена рада је могла само да успори напредовање у више звање/чин запосленог (календарска година у којој је запослени оцењен негативном оценом се није рачунала у временски услов за редовно напредовање), а највиша позитивна

⁴ Уредба о оцењивању полицијских службеника и других запослених у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 17/2017,

⁵ ЗП, чл. 255.

⁶ Правилник о условима за остваривање права на накнаду трошкова за долазак и одлазак са рада у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС*, бр. 42/2014

оцена (у последње две календарске године) је била један од услова за превремено стицање непосредно вишег звања. Оцене рада су могле да утичу и на број дана годишњег одмора⁷, број бодова на интерним конкурсима (нпр. за коришћење стана у власништву МУП-а) и слично. Из тог разлога, због (не)важности оцене, није било пуно приговора на првостепену оцену, односно није се постављало питање права на судску заштиту. Насупрот ЗП/2005, ЗП је оцењивању дао већу важност за питање каријерног развоја, али и за радно-правни статус запослених. Један од услова за напредовање у виши чин/звање је да трогодишња просечна оцена не може бити нижа од „истиче се - 4“⁸. Запосленом који је два пута узастопно оцењен негативном оценом - „недовољан - 1“ престаје радни однос по сили закона.⁸ Имајући у виду хијерархију правних аката јасно је да се одредбе закона, као општег акта, не могу мењати подзаконским прописом или појединачном одлуком. Зато што ЗП није уредио процедуру оцењивања, а мерила и начин оцењивања запослених у МУП-а Влада није прописала до марта 2017. године, оцењивање у МУП-а за 2015. и 2016. годину уместо да је урађено на основу одредби ЗоДС, урађено је на основу одредби ЗП/2005 који је формално престао са применом. Нису примењене ни одредбе члана 167. ЗП у делу који говори да се оцењивање ради у два циклуса са једном закључном оценом. Оцењивање је извршено на образцу *Упитника за оцењивање рада* који је био прописан *Уредбом за унутрашње уређење* донетом на основу ЗП/2005. Иако образац обухвата оцену по приговору, процедура за давање коначне оцене није била прописана.

Уредбом за оцењивање донетом на основу ЗП уређен је поступак, начин и елементи за оцењивање, као и преиспитивање оцене. У члану 17. наведено је да запослени који је незадовољан закључном годишњом оценом рада може поднети захтев за преиспитивање те оцене, у року од 8 дана од дана достављања обрасца закључне оцене рада. Комисија, која у свом саставу има три члана, одлучује по захтеву за преиспитивање закључне оцене. Прва два члана комисије су председник и један стални члан које именује министар на период од три године. Трећи члан је променљив и то је оцењивач или контролор који је дао оцену. Наведена комисија доноси коначну закључну оцену рада.

Ако узмемо у обзир да је наведеном уредбом прописано да је један члан Комисије за преиспитивање закључне оцене лице које је донело првостепену оцену, поставља се питање да ли је ова уредба у складу са одредбама Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода⁹ (даље – Конвенције) и чланом 36. Устава Србије, тј. да ли је наведена комисија независно тело. Сматрамо да није. Жалбена комисија Владе је једино валидно тело које је законски овлашћено да одлучује у жалбеном поступку. Ово је формални разлог због којег се коначна оцена рада може довести у питање.

⁷ Видети: Посебни колективни уговор за полицијске службенике, "Службени гласник РС", бр. 22/2015, 70/2015, члан 18.

⁸ ЗП, чл. 172. ст. 1 т. 4.

⁹ Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода измењена у складу с Протоколом бр. 11, *Службени лист СЦГ - Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005, *Службени гласник РС - Међународни уговори*, бр. 12/2010, 10/2015

Двостепеност у управном поступку је правило, а искључење права на жалбу је изузетак, који се може предвидети само законом а не и другим прописом нижег ранга. Начело двостепености изражено је у члану 13. Конвенције, о чему је још и Врховни суд Србије (ВСС) заузео став у решењу У 3431/08 од 22.01.2009. године: „Изостанак правне поуке о дозвољености жалбе у управном поступку представља повреду права тужиоца на делотворни правни лек из члана 13. Конвенције па стога и повреду права на приступ суду садржаног у члану 6. став 1. Конвенције“ (Вукашиновић, 2015:295). ЗП није предвидео форму акта којим се врши оцењивање запослених. Није предвидео ни жалбу на оцену. Самим тим, на шта смо већ указали, овим законом није предвиђена ни судска заштита. Када то ЗП није предвидео, а подзаконски прописи не могу за предмет имати оно што је *materia legis*, јасно је да се мора се променити ЗоДС.

Управи суд, у складу са чланом 3. Закона о управним споровима¹⁰ (даље – ЗУС), одлучује о законитости коначних управних аката, и других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено. Међутим, ЗоДС се примењује супсидијарно на права и дужности, рад и радне односе полицијских службеника, када то није другачије прописано. Истим законом је прописано да о правима и дужностима државних службеника одлучује руководиоца решењем (члан 140.), оцену одређује руководиоца решењем (члан 84.), у року од 8 дана запослени има право жалбе Жалбеној комисији Владе (члан 16.), а против те одлуке може се покренути управни спор (члан 143.). То значи, првостепена оцена се даје решењем. Подзаконским актом се законска одредба не може изменити, јер питања уређена ЗоДС, који се примењује, између осталог, на све органе државне управе, могу се другачије уредити само посебним законом, којим се због природе послова уређују и поједина питања везана за положај запослених у појединим органима. Из тог разлога, сматрамо да је незаконито оцењивање извршено на Упитнику за оцењивање рада, или на Обрасцу за оцењивање рада запослених како је то предвиђено наведеним уредбама донетим на основу ЗП/2005, односно ЗП. Судска пракса ће показати да ли смо у праву. Ово је други, формални разлог због којег се коначна оцена рада може довести у питање.

Тако, 28.02.2017. године, у складу са упутством Сектора за људске ресурсе¹¹, Директор полиције је оценио полицијског службеника на обрасцу *Упитника за оцењивање рада*, оценом „добар-3“. Уложено је правно средство. Донета је идентична другостепена оцена 11.5.2017. године, на истом обрасцу упитника, од стране (не)овлашћеног руководиоца. У даљем току поступка, запослени је захтевао да му се донесе решење о оцењивању на основу одредби ЗоДС. Међутим, дописом истог сектора¹², обавештен је да је „чланом 255. ЗП предвиђено важење прописа до доношење нових на основу овог закона – прописи на основу ЗП/2005 остају на снази до доношења прописа којим се стављају ван снаге, уколико нису у супротности са одредбама ЗП“ и да је „оцењивање

¹⁰ Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009,

¹¹ Допис МУП-а бр. 60/17 од 16.1.2017. године

¹² Допис МУП-а бр. 112-1029/2017 од 8.8.2017. године

рада за 2016. годину запослених у МУП-а вршено на основу чл.123.,124. и 125. ЗП/2005 и *Уредбе за унутрашње уређење*.“ Решење о оцењивању није донето. Уложена је жалба Жалбеној комисији Владе, и поступак је у току.

Из овог примера, имајући у виду да се у МУП-а оцењивање врши на основу уредбе а не закона, можемо закључити да полицијски службеник може поднети захтев да му се донесе решење о оцењивању. Ако се исто не донесе у прописаном року од 30 дана¹³ подноси се жалба Жалбеној комисији Владе, а ако иста не одлучи у року од 30 дана¹⁴ подноси се накнадни захтев другостепеном органу и ако он у року од 7 дана не донесе решење по жалби¹⁵ може се поднети тужба Управном суду због ћутања управе. Тада ће, највероватније, Управни суд усвојити тужбу и наложити туженом органу да донесе решење по жалби. У најбољем случају, након више месеци, полицијски службеник ће добити решење, па може користити право на жалбу ако је незадовољан оценом. Имајући у виду дужину трајања поступака пред Управним судом, ако се у оваквим случајевима поново покрене управни спор, до коначне одлуке (годишње оцене рада) може проћи неколико година. Поставља се питање какву сврху има годишња оцена рада у том тренутку?

Управни суд је донео више решења којим је одбацио тужбе запослених у МУП-а које су подношене ради поништаја *Упитника за оцењивање рада*. Тако, решењем У.7507/16 од 9.6.2016. године тужба коју је поднео тужилац (запослен у МУП-а) против туженог органа (МУП-а РС) се одбацује из разлога што акт који се тужбом оспорава не представља акт о чијој се законитости одлучује у управном спору. Тужба је поднета због тога што је запосленом изречена првостепена оцена рада „истиче се – 4“ на *Упитнику за оцењивање рада* за 2015. годину и која му је саопштена 11.5.2016. године. У образложењу се наводи да је тужилац имао право да на изречену годишњу оцену уложи приговор, али и да у складу са законом туженом органу поднесе захтев за доношење решења о њеној оцени, које би, када стекне својсво коначности, могло бити предмет оцене законитости пред овим судом. Подсећамо, у тренутку оцењивања ЗП/2005 се није примењивао, а суд у образложењу решења констатује да је тужилац имао право на приговор, а то право ниједним законом није прописано. Такође, решењем У.10893/17 од 6.10.2017. године тужба полицијског службеника због оцене рада „добар -3“ за 2016. годину, која је потврђена након поднетог приговора на *Упитнику за оцењивање рада*, се одбацује из идентичних разлога. Суд наводи „оцена рада полицијског службеника се одређује решењем... па полицијски службеник има право да тражи од надлежног старешине, који је донео коначну оцену, да донесе и достави му решење о оцени његовог рада“. Међутим, донете су и одлуке којима је тужба уважена (У.7665/15), а у једном предмету Ув је усвојен приговор тужиоца и укинута решење судије појединца којом је тужба одбачена. Зато је одржана седница свих судија Управног суда како би се размотрило ово питање, при чему је зау-

¹³ Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, Видети: члан 145.

¹⁴ ЗоДС, чл. 143. и ЗУС, чл. 19.

¹⁵ ЗУС, чл. 19.

зет заједнички правни став¹⁶ „оцена рада полицијског службеника донета по приговору полицијског службеника, која је садржана у обрасцу за оцењивање под називом *Упитник за оцењивање рада* не представља акт из члана 3. ЗУС против кога је дозвољено вођење управног спора“. Такође, „оцена рада полицијског службеника се одређује решењем против кога се може изјавити жалба Жалбеној комисији Владе, па полицијски службеник има право да захтева од надлежног старешине који је донео коначну оцену да донесе и достави му решење о оцени његовог рада.“

У образложењу овог правног става се наводи „члан 11. *Уредбе за унутрашње уређење*, који регулише начин оцењивања на посебном упитнику, у супротности је са одредбама ЗП, па сматрамо да се, сагласно одредби члана 255. ЗП, оцењивање полицијских службеника више не може вршити на начин прописан овом уредбом“. Овај судски став нам даје потврду нашег става да је оцењивање запослених у МУП-а за 2015. и 2016. годину урађено на противправан начин. Такође, наведено је „према изричитој одредби закона, Влада је законом овлашћена само да донесе Уредбу о мерилима и начину оцењивања полицијских службеника и запослених у Министарству, али није овлашћена да пропише надлежност и поступак оцењивања. Али, у том тренутку (седница одржана 4. априла 2017. године) већ је ступила на снагу нова *Уредба о оцењивању* и иста је прописала надлежност и поступак оцењивања. Да ли је и нова уредба противправна време ће показати.

Иако је у претходном примеру наведено да су у МУП-а приликом оцењивања за 2016. године „ОДЛУКОМ“ надлежних у Сектору за људске ресурсе (даље – СЈР) примењиване одредбе ЗП/2005, то је само делимично тачно. Наиме, чланом 125. овог закона било је прописано да се приговор на оцену подноси у року од 15 дана од када је оцена саопштена. Полицијски службеник је 9.2.2017. године оцењен на Упитнику за оцењивање оценом „довољан – 2“. Оцена му је саопштена 22.2.2017. године а приговор је поднет 21.3.2017. године. Значи, пробијен је преклузивни законски рок закона чија је важност престала. Уз напомену да је приговор уложен након месец дана од саопштења оцене, прослеђен је на даљу надлежност Дирекцији полиције.¹⁷ Међутим, приговор је усвојен и полицијски службеник је на истом упитнику оцењен оценом „истиче се -4“. На овом примеру желели смо да прикажемо да је очигледно да селективност у примени законских одредби доводи до правила „циљ оправдава средство“.

Напредовање у виши чин/звање полицијских службеника

Кретање запослених током службе се углавном односи на њихово напредовање, стицање виших звања, промену радних места (промену платних разреда), стручно усавршавање, мобилност, престанак радног односа. Препоз-

¹⁶ Правни став утврђен на 71. седници свих судија одржаној 04.04.2017. године

¹⁷ Допис МУП-а бр. 01-35/17 од 27.3.2017. године

навање професионалних потенцијала запослених и омогућавање услова за стицање виших звања (чинова), утичу на мотивацију службеника и подстичу на постизање бољих резултата рада (Вукашиновић-Радојичић, 2013:343). ЗП прописује да су полицијски службеници лица која обављају полицијске послове у статусу овлашћених службених лица и примењују полицијска овлашћења (овлашћена службена лица - ОСЛ) и лица на посебним дужностима која обављају друге унутрашње послове у непосредној вези са полицијским пословима (лица на посебним дужностима - ПД). При томе, у октобру 2017. године у радни однос МУП-а су примљена лица у својству приправника, на радна места полицијских службеника у статусу ОД (запослени на одређеним дужностима)¹⁸ која су била предвиђена чланом 4. став 2. тачка 2. ЗП/2005. Спорно је то што је та одредба закона престала са важењем 5. фебруара 2016. године а ЗП за полицијске службенике не предвиђа статус ОД већ само ОСЛ и ПД. Затим, за разлику од предходног закона, ЗП предвиђа за све полицијске службенике у статусу ОСЛ чинове уместо звања, а за примену појединих одредби ЗП неопходно је доношење подзаконских аката и остављен је крајњи рок од годину дана за њихово доношење.¹⁹ На пример, предвиђено је да до доношења прописа из члана 9. и члана 184. став 2. ЗП, запослени на дан ступања на снагу овог закона настављају да раде на истим радним местима и задржавају чинове, односно звања и плате према досадашњим прописима и другим актима.²⁰ Чланом 165. (примењују након истека рока од једне године од ступања на снагу овог закона) предвиђено је да начин стицања чина/звања и друга питања у вези са њиховим коришћењем, односно каријерним развојем, прописује Влада, у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона.²¹ Међутим, истеком предвиђених рокова подзаконски прописи нису донети, а члан 165. ЗП није почео са применом. Одговор на недоношење подзаконских прописа је да је у МУП-а настављена примена чланова 119. и 120. ЗП/2005 који је престао да важи.

У „СКЛАДУ“ са чланом 165. ЗП, 17.02.2017. године, или више од годину дана од почетка примене закона, донета је *Уредба о каријерном развоју полицијских службеника*²² (даље – *Уредба о каријерном развоју*). *No sense* је да је наведеном уредбом продужена примена чланова 12-23 *Уредбе о начелима за унутрашње уређење у Министарству унутрашњих послова*²³ (даље – *Уредба за унутрашње уређење*), која је донета на основу ЗП/2005 и који се односе на губитак и стицање звања/чинова. Полицијски службеници су и даље задржали звања по ЗП/2005, многи су чак и напредовали у виша звања која су била прописана законом који је престао са важењем, а члан 166. ЗП, чија примена није одложена, предвиђа за сва ОСЛ чинове. При томе, у прелазним одредбама ЗП наведено је да даном ступања на снагу овог закона престаје да важи ЗП/2005,

¹⁸ Видети: Решења МУП-а, број 9924 и број 9937/17 од 28.9.2017. године

¹⁹ ЗП, чл. 251.

²⁰ ЗП, чл. 253.

²¹ ЗП, чл. 165. ст. 4.

²² Уредба о каријерном развоју полицијских службеника, *Сл. гласник 11/2017*,

²³ Уредба о начелима за унутрашње уређење у Министарству унутрашњих послова, *Службени гласник РС, број 8/06, 14/09 – УС, 119/13, 11/2017, 17/2017*,

сем чланова 75-82, који важе до доношења посебног закона који ће регулисати послове у области обраде података о личности.²⁴ То значи, чланови 116.-120. ЗП/2005 који се односе на врсте, услове и начин стицања и губитка звања престали су да важе. Како су онда у пракси примењивани до 1. септембра 2017. године, али и након тога?

Поставља се питање, да ли и како применити одређену одредбу подзаконског прописа која формално није стављена ван снаге, када недостаје законска процедура за њену примену, јер закон на основу којег је донета је престао са важењем. Логично је да се такве одредбе не могу применити. У конкретном случају, једино исправно решење је примена одредби ЗодС и *Закона о општем управном поступку* (даље –ЗОУП), у складу са чланом 250. ЗП.

Такође, члан 166. ЗП прописује да ОСЈ имају чиновне у зависности од стручне спреме запосленог и временаведеног у предходном чину. ЗП/2005 у члану 116. је прописивао да ОСЈ имају звања. Ступањем на снагу ЗП престао је са важењем члан 116. ЗП/2005. Међутим, у пракси није. У складу са чланом 253. ЗП, ОСЈ су и новим решењима о распоређивању²⁵ која су уручена по ступању ЗП на снагу, и доношењем новог Правилника²⁶, задржала звања која су имала.²⁷ Иако је предвиђено задржавање звања до доношења прописа из члана 9. ЗП²⁸, *по sense* је то што је у пракси настављено да се спроводи стицање вишег звања на основу услова које прописују одредбе ЗП/2005 и *Уредбе за унутрашње уређење*²⁹, донете на основу тог закона. Како је могуће наставити примену одредби закона које су престале да важе? Тај закон је прописивао врсте, услове (укључујући и временске услове) и начин стицања и губитка звања. Уредба, чије су одредбе 12-23 формално наставиле да постоје у правном систему до 1.9.2017. године, је само ближе уредила одређена питања која је ЗП/2005 регулисао. *Оправдање за овакво практично поступање је не доношење акта о каријерном напредовању???*³⁰

При томе, након истека од годину дана од почетка примене ЗП није почела примене члана 165. ЗП. Он прописује каријерно напредовање, али и да се времеведено у чину/звању са нижом стручном спремом не урачунава приликом израчунавања времена потребног за напредовање. То је иначе била

²⁴ ЗП, чл. 257.

²⁵ Видети: ЗП, члан 195. и члан 134. став 1 ЗодС.

²⁶ По ступању ЗП на снагу донет је Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места пов. 01 број:2149/16 од 2.3.2016. године, али наведеним нису одређени чиновни на основу ЗП, већ звања предвиђена ЗП/2005 који је престао да важи.

²⁷ Нпр. Решењем МУП-а 01-број: 5601-9/16 од 14.06.2016. године овлашћеном службеном лицу је одређено звање полицијски саветник, које је имао и до тада по ЗП/2005. То је примењено на сва решења која су донета за све запослене у складу са одредбама члана 195. ЗП.

²⁸ Влада прописује начела за унутрашње уређење Министарства, као и врсте организационих јединица, седишта и подручја за која се образују те јединице. Министар доноси Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места.

²⁹ *Уредба за начела о унутрашњем уређењу Министарства унутрашњих послова* објављена је 20.6.2017. године у Службеном гласнику РС, бр. 60/2017. Ступила је на снагу осмог дана од дана објављивања, чиме је престала да важи *Уредбе за унутрашње уређење*, изузев чланова 12-21.

³⁰ Допис Министарства унутрашњих послова, 08 број: 29/2016 од 1. септембра 2016. године.

једна од огромних мањкавости претходног закона и наведене уредбе донете на основу њега. Члан 16. *Уредбе за унутрашње уређење* прописује да „лицу које се прима у радни однос у Министарству са претходно оствареним радним стажом, звање се одређује према укупном радном стажу у ефективном трајању“, а члан 17. да „запосленом који је у току рада стекао вишу, односно високу стручну спрему приликом распоређивања на радно место које одговара тој стручној спреми, звање се утврђује према укупном радном стажу у ефективном трајању.“ Тако, лица која су се запослила у МУП-а са претходним радним стажом (нпр. у просвети, комуналном или приватном предузећу), односно запослени у МУП-а по стицању дипломе VII ССС, ако буду распоређени на адекватно радно место (сумњамо да је то било често под директним политичким утицајем), су добијали највише предвиђено звање или чин предвиђен за то радно место. Можемо само замислити какав је то руководиоца полиције у чини пуковника полиције а претходно је у каријери прескочио све официрске чинове (обављао послове васпитача, учитеља, магационера, секретарице, куварице или полицајца). Иако су ове одредбе уредбе у директој колизији са чланом 165. ЗП, настављена је њена примена и након 5. фебруара 2017. године. Наиме, донета је *Уредба о каријерном развоју* која се односи на уређивања начина стицања чина/звања и остала питања везана за каријерно напредовање полицијских службеника у МУП-а, али је одложена примена до 1.9.2017. године, при чему је том уредбом прописано да почетком њене примене престају да важе „спорне“ одредбе 12-23 *Уредбе за унутрашње уређење*. Можемо само замислити колико је донето противправних решења о унапређењу у више звање у МУП-а за ово време. Међутим, и након 1.9.2017. године, и формалног почетка примене *Уредба о каријерном развоју*, у пракси МУП-а није почела њена примена. СЈР је инструктивним дописом наложио да „до доношења Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, потребно је одређивати звања и чинове као и до сада“.³¹ То значи, примењивати закон који је престао са важењем 5.2.2016. године и уредбу која је престао са важењем 1.9.2017. године???

При томе, у прелазним и завршним одредбама *Уредба о каријерном развоју* прописани су услови за одређивање чинова и звања полицијским службеницима, при чему је једини критеријум да се дотадашњи чин/звање стечен по ЗП/2005 преводи у еквивалентни чин. Да ли је тако испоштована одредба члана 165.ЗП? Значи, да се полицијском службенику са IV ССС који је након ступања ЗП на снагу стекао VII ССС по одредбама ЗП/2005 које се не примењују, и (не)законито стекао адекватно звање на основу целокупног радног стажа, одређује еквивалентни чин, сходно одредби члана 14. ове уредбе. При томе, овим подзаконским актом (чланом 14.) је прописано да „полицијском службенику који не испуњава услове у погледу степена образовања потребног за одређивање чина/звања радног места на којем се налази, оставља се рок од три школске године од дана распоређивања да испуни услове у погледу степена образовања за стицање чина/звања радног места на које је распоређен.“ Да ли се на овај начин уредбом мења законска материја?

³¹ Допис МУП-а број:112-118/2017 од 18.9.2017.

Следећа неусклађеност *Уредбе о каријерном развоју* са одредбама ЗП се може видети у члану 12. који предвиђа да „запосленом у Министарству у својству државног службеника који након што је изабран на интерном конкурс, се премешта на радно место полицијског службеника (ОСЛ/ПД), чин/звање одредиће се према пословима радног места на које се премешта, у складу са ефективним радним стажом оствареним у Министарству, при чему се под ефективним радним стажом, не рачуна се време проведено на радном месту са нижом стручном спремом.“ Да ли то значи да се подзаконским прописима мења законска одредба. Наиме, став 3. члана 165. ЗП изричито прописује да „у године стажа потребне за напредовање у наредни чин/звање рачуна се искључиво време ефективно проведено на радном месту у претходном чину/звању.“ Ако се примени наведена одредба *Уредбе о каријерном развоју* поново ћемо у МУП-а имати пуковнике полиције и генерале полиције, који су претходно дуги низ година обављали административне послове (аналитичке, статистичке, информатичке, управне). Једина разлика у односу на претходни период биће то што су раније те послове обављали у истој стручној спреми. Али њихов претходни чин/звање нису полицијски? Значи, имаћемо руководиоце стратешког и високог нивоа руковођења у Дирекцији полицији, који претходно нису обављали полицијске послове. У следећем примеру, приказаћемо до чега могу довести овакве нелогичности. Ако упоредимо полицијског службеника примљеног у радни однос по завршетку Полицијске академије 1998. године, и указом Председника Републике промовисаног у чин потпоручника, са ефективним радним стажом од 19 година на руководећим полицијским пословима у Дирекцији полиције, који се у тренутку почетка примене *Уредбе о каријерном развоју* налази на руководећем радном месту полицијских службеника високог нивоа у звању полицијског саветника и државног службеника који има исто радно искуство на неполицијским пословима а на конкурс је изабран на идентично руководеће радно место полицијских службеника високог нивоа, након почетка примене наведене уредбе. За оба запослена у МУП-а почетком примене *Уредбе о каријерном напредовању*, биће им одређено еквивалентан чин. Првом, биће одређен чин потпуковник полиције, зато што је за то радно место нпр. предвиђен распон чинова од потпуковника полиције до пуковника полиције, а чин потпуковника полиције је еквивалентан звању полицијски саветник које је имао до тада. При томе, не треба изгубити из вида да тај полицијски службеник има ефективно проведених 19 година у истој стручној спреми и на руководећим пословима полиције а члан 9. наведене уредбе каже да је потребно 15 године да би испуњавао временске услове за чин пуковника полиције (3 године у чину поручника полиције, 4 године у чину капетана, мајора и потпуковника полиције). Насупрот њему, други, државни службеник, примљен у исто време када и претходно поменути ОСЛ, све време је радио у истој стручној спреми, на истим неполицијским пословима. Премештањем на радно место ОСЛ, где је исти распон чинова, након избора на интерном конкурс, одредиће му се адекватан чин на основу ефективног радног стажа (19 година) - чин пуковника полиције. Да ли је ово у духу каријерног развоја које промовише ЗП?

То што нису донети прописи о каријерном напредовању, не значи да поједини полицијски службеници нису распоређени у ниже звање, иако то ЗП/2005 није предвиђао. Члан 15. *Уредбе за унутрашње уређење* прописивао је да „по потреби службе, запослени може бити распоређен на радно место на којем је највише систематизовано звање ниже од звања које запослени има...“. Одлуком УС³² овај члан је проглашен неуставним. ЗП чланом 196. предвиђена је оваква могућност, тј да се распоређивање може вршити на основу степена и врсте образовања на радно место за које је предвиђено једно звање/чин ниже од звања/чина које запослени има. Али, није предвиђено да се дотадашње звање губи. Без обзира на то, решењем МУП-а³³ овлашћено службено лице у звању главни полицијски инспектор је трајно премештен на ниже радно место, при чему му је одређено ниже звање - самостални полицијски инспектор. По поднетој жалби Жалбена комисија Владе није одлучила у законском року, нити након тога, па је полицијски службеник обавештен да поступи по ожалбеном решењу јер је исто постало коначно у складу са чланом 143. ЗоДС.³⁴ Видимо да се наведени закон у одређеним случајевима супсидијарно примењује, за разлику од поступка оцењивања. Наравно, увек постоји могућност вођења управног спора, али већ смо рекли да пракса показује да су поступци спори - трају више година, а за то време полицијски службеници морају поступити у складу са донетим решењима, колико год било очигледно да су незаконита.

Занимљиво је истаћи и то како су полицијским службеницима који су се запослили у периоду након ступања ЗП на снагу утврђена звања. Њима је, такође, одређено звање по одредбама *ЗП/2005* и *Уредбе за унутрашње уређење* иако они нису били у радном односу у време примене овог закона. Тако, након доношења споразума о преузимању државног службеника из Министарства трговине, туризма и телекомуникација у МУП-а, у октобру 2017. године, донето је решење о распоређивању запосленог на радно место у статусу ОСЈ. При томе, утврђено му је максимално звање предвиђено за то радно место *Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МУП-а* (самостални полицијски инспектор). У образложењу решења наведено је да се запосленом утврђује звање у складу са чланом 134. наведеног правилника и *Уредбе за унутрашње уређење*, а у вези члана 255. ЗП.³⁵ Али, наведена уредба се није примењивала у то време, а правилник је у супротности са одредбама ЗП јер за радна места у статусу ОСЈ предвиђа звања а не чинове.

Нови разлози за престанак радног односа по сили закона

Нема сумње да државни службеници поред стручних треба да имају и одређене моралне (етичке) вредности које ће допринети законитом, професионалном, политички неутралном, јавном и ефикасном раду управе. Правила

³² *Сл. гласник РС*, бр. 14/2009 од 20. фебруара 2009. године

³³ Допис МУП-а број 112-12052/16 од 07.09.2016. године

³⁴ Допис МУП-а број:442/17-3 од 22.03.2017. године

³⁵ Решење, 112-278/2017 од 25.10.2017. године.

службеничке етике обухватају однос службеника према грађанима о чијим правима и дужностима одлучују, однос службеника према друштвеној заједници, однос службеника према органу управе и однос службеника према пословима и задацима које обавља као своју професију (Васиљевић: 2016:114-115). Али, да ли је правично, по сили закона, прекинути радни однос службенику само зато што је против њега покренут кривични поступак. И то само једној врсти службеника - полицијском службенику.

ЗП први пут у наш правни систем уводи одредбу којом по сили закона престаје радни однос запосленом против којег се води кривични поступак за кривична дела за која се гони по службеној дужности.³⁶ Закон о унутрашњим пословима из 1991. године - ЗУП³⁷ предвиђао је дискрециону могућност послодавцу да запосленом прекине радни однос због вођења кривичног поступка.³⁸ Постоји велики број случајева да је оваква мера донета, а да је код запосленог касније правоснажном одлуком суда утврђено да нема кривице (Коларић, Марковић: 2016:236).

ЗП/2005. године (члан 167. став 1 тачка 2) било је предвиђено да запосленом престаје радни однос кад суд достави правоснажну пресуду којом је осуђен за кривична дела која се гоне по службеној дужности - даном доношења решења о престанку радног односа. Након шест година од ступања закона на снагу, под великим притиском синдикалних организација полиције, ова одредба је брисана и убачена је нова којом је прописано да радни однос запосленом престаје кад се утврди да је правоснажном пресудом осуђен на безусловну³⁹ казну затвора у трајању дужем од шест месеци - даном достављања правоснажне пресуде Министарству.⁴⁰ Доношењем ЗП, овај разлог за престанак радног односа по сили закона је враћен у правни систем Србије.⁴¹ При томе, треба имати у виду да ЗоДС као услов за престанак радног односа запосленом у државним органима прописује осуду на казну затвора од најмање шест месеци, *Закон о судијама*⁴² прописује да се судија разрешава кад је осуђен за кривично дело на безусловну казну затвора од најмање шест месеци или за

³⁶ ЗП, чл. 172. ст. 1 т. 2.

³⁷ Закон о унутрашњим пословима, *Службени гласник РС*, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/2000, 8/2001 и 106/2003.

³⁸ УС је износио негативно мишљење о иницијативама за оцену уставности, између осталог јер се "овом одредбом закона, остављала могућност надлежном органу Министарства да цени о каквом се кривичном делу ради због којег се води кривични поступак, и да у складу са том оценом у конкретном случају донесе одлуку о престанку радног односа." Видети: IV бр. 346/95 од од 7.03.1996. године

³⁹ У питању је терминолошка непрецизност законодавца која је до скоро постојала и у Кривичном законнику, а постоји и у садашњем Закону о полицији. Наиме, довољно је рећи „осуђен на казну затвора“ јер су казна затвора и условна осуда две различите кривичне санкције.

⁴⁰ Измене и допуне Закона о полицији, *Сл. гласнику РС*, бр.92/2011 од 7. децембра 2011. године, са ступањем на снагу наредног дана од дана објављивања.

⁴¹ ЗП, чл. 172. ст. 1 т. 2.

⁴² Закон о судијама, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 58/2009 (*Одлука Уставног суда*), 104/2009, 101/2010, 8/2012 (*Одлука Уставног суда*), 121/2012, 124/2012 (*Одлука Уставног суда*), 101/2013, 111/2014 (*Одлука Уставног суда*), 117/2014, 40/2015, 63/2015 (*Одлука Уставног суда*), 106/2015

кажњиво дело које га чини недостојним судијске функције, а *Закон о јавном тужилаштву*⁴³ прописује да се јавни тужилац и заменик јавног тужиоца разрешавају кад су правноснажно осуђени за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које их чини недостојним јавнотужилачке функције.

Због чега су услови за престанак радног односа запослених у МУП-а толико ригорозни? Ако прихватимо објашњење да је то због послова којима се баве полицијски службеници (безбедносна заштита живота грађана, заштита имовине, права и слобода грађана, превенција криминала, откривање и расветљавање кривичних дела, прекршаја, хапшење учинилаца итд.), због чега такво решење није предвиђено и за судијску и јавно тужилачку професију, нарочито ако упоредимо значај судијске или професије јавног тужиоца у односу на професију полицијског службеника. Достојност је главна одлика неопходна за обављање тих функција. Ако јавном тужиоцу, који издаје налоге полицији у предистражном поступку, или судији који доноси наредбу за претресање стана, или решење о одређивању притвора осумњиченом, престаје функција по сили закона тек ако буде осуђен на казну затвора од најмање шест месеци затвора, због чега би полицијском службенику престао радни однос по сили закона ако је покренут кривични поступак за кривично дело које се гони по службеној дужности или ако је осуђен на новчану казну или условну осуду. Иако немамо рационалне одговоре на постављена питања сматрамо да је ЗП *lex specialis* за запослене у МУП-а и мора се применити. Да ли је у пракси баш тако?

По нашем сазнању, без обзира на ступање ЗП на снагу 5. фебруара 2016. године, највероватније због новог великог притиска полицијских синдикалних организација, до данас (крај октобра 2017. године) ове одредбе нису примењене. Наиме, поднето је неколико иницијатива УС за оцену њихове уставности. Секретаријат МУП-а дао мишљење да треба застати са поступањем и применом спорног члана 172., као и чланова 170. и 189. ЗП до доношења одлуке Уставног суда⁴⁴, а затим су сви запослени обавештени да се члан 172. ЗП неће примењивати, до доношења коначне оцене о уставности од стране УС.⁴⁵ Поставља се питање, који орган је овлашћен да донесе одлуку да се одређена одредба закона који је донет у Народној скупштини и проглашен од стране Председника Републике, привремено или трајно суспендује? Влада, као ни министарство које је део Владе, нису за то овлашћени. Једино УС може у току поступка, до доношења коначне одлуке, обуставити извршење појединачног акта или радње која је предузета на основу општег акта чија се уставност или законитост оцењује, ако би њиховим извршавањем могле наступити неотклониве штетне последице.⁴⁶

⁴³ Закон о јавном тужилаштву, *Службени гласник РС*, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 (Одлука Уставног суда), 121/2012, 101/2013, 111/2014 (Одлука Уставног суда), 117/2014, 106/2015

⁴⁴ Допис 02/1 Број: 276/16-3 од 22.03.2016. године

⁴⁵ Обавештење, број: 01-4868/17 од 5.5.2017. године

⁴⁶ Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/2013 (Одлука Уставног суда), 40/2015, 103/2015 члан 56.

Одмах по доношењу ЗП од стране полицијских синдиката и других заинтересованих организација упућено је више иницијатива за покретање поступка за оцену уставности појединих одредаба овог закона, између осталог и чланова 154. став 2, 170. став 4 и 5, 172. став 1 така 2, и члана 189. став 1.⁴⁷ Када анализирамо наведене одредбе, без обзира на то што сматрамо да примена појединих може довести до дискриминације запослених у МУП-а у односу на запослене у другим државним органима, ако узмемо у обзир став УС у сличним предметима⁴⁸ у којима је истакнуто да је законодавац слободан да се определи на који начин ће код појединих категорија запослених уредити питање остваривања права на рад, могло се унапред претпоставити да су мале шансе да наведене иницијативе успеју. Уставни суд је закључком ИУз-36/2016 из октобра 2017. године обацио све иницијативе за покретање поступка за оцену уставности поменутих чланова ЗП. Највећа дилема је зашто је законодавац предложио закон чије ће одредбе извршна власт селективно примењивати. Јасно је да то доводи до стања правне несигурности.

Даље, осврнућемо се на заузете правне ставове ЕСЈП по овом или сличним питањима. Упркос констатацији да заштита права радника није у фокусу Конвенције, може се тврдити да јуриспруденција ЕСЈП обилује одлукама које се непосредно односе на радничка права, како у смислу пружања заштите, тако и у смислу толерисања државних мера којима се права ограничавају, зарад остварења неког другог, легитимног циља (Павловић, 2017:295). ЕСЈП је у предмету *Миливојевић и други против Србије*,⁴⁹ донео пресуду у којој се констатује да је отпуштање подносилаца представки на основу члана 45. ЗУП-а представљало мешање у њихово право на поштовање приватног живота у оквиру значења члана 8. Конвенције.⁵⁰ У овој пресуди Суд је заузео становиште да појам „приватног живота“ обухвата професионалне активности иако се из члана 8. не може извести опште право на рад. Суд је понавдио своју утврђену судску праксу која прописује да отказ са посла може представљати мешање у право на поштовање приватног живота. Разлози за отказ могу такође штетити угледу подносиоца представке. Отказ може имати утицај на њихов „унутрашњи круг“, пошто губитак посла мора имати осетљиве последице за материјално стање подносилаца представки и њихових породица. Суд је прихватио став да је отпуштање подносилаца представки из полиције штетило њиховом угледу, као и широком опсегу њихових односа са другим лицима, укључујући и односе професионалне природе. Суд је закључио да је отпуштање подносилаца представки представљало мешање у њихово право на поштовање приватног живота у оквиру значења члана 8. Конвенције. Суд је усталио судску праксу према којој изрази „прописано законом“ и „у складу са законом“ у чл. 8. до 11.

⁴⁷ Иницијативе су поднели: Независни синдикат полиције, Синдикат српске полиције, Синдикат полиције Слога, Одбор за људска права, итд.

⁴⁸ *Одлуке Уставног суда*: ИУ-346/95 од 7.03.1996. године, ИУз-13/2008, од 15. јула 2010. године, ИУз-190/2009, од 30. јуна 2011. године, ИУз-1536/2010, 23. фебруара 2012. године.

⁴⁹ Представке: бр. 43519/07, 43524/07 и 45247/07, пресуда донета 15. децембра 2015. године, а јавно објављена 12. јануара 2016. године.

⁵⁰ Пресуда је објављена 07. јуна 2016. године, *Службени гласник РС*, бр. 53/2016

Конвенције захтевају, не само да спорна мера треба да има неки основ у домаћем закону, већ да се, такође, односи и на квалитет закона. Закон би требало да буде и адекватно доступан и предвидив, формулисан са довољно прецизности да појединцу омогући - ако је потребно, одговарајући савет - ради регулисања његовог понашања. Да би закон испунио ове захтеве, он мора да омогући меру законске заштите од произвољних мешања државних органа у права заштићена Конвенцијом. У стварима која утичу на основна права, било би супротно владавини права, једном од основних начела демократског друштва предвиђених Конвенцијом, да се законско дискреционо право које је поверено извршном органу изражава у смислу неограниченог овлашћења. Сходно томе, тај закон мора довољно јасно назначити област примене сваког таквог дискреционог права датог надлежним органима и начин на који ће се оно примењивати. Непрецизна формулација закона може се исправити ако се успоставе довољне процесне заштите, као што је контрадикторни поступак пред независним телом које може размотрити примену дискреционих права и осигурати да се она неће примењивати на произвољан начин. Недовољно је да се дискреционо право, неограничено својом дефиницијом, само формално подвргава судском разматрању. Независно тело мора бити надлежно да разматра да ли предузете мере теже легитимном циљу и да ли су пропорционалне (Коларић, Марковић, 2016:246). Неадекватним остваривањем и заштитом права на рад, не угрожавају се само права оних који су запослени, већ често и права чланова њихове породице, у првом реду деце запослених. Последице тога не иду само ка материјалној угрожености права деце, већ се угрожавају њихова права на здраво детињство проведено у једној здравој породици у којој родитељи имају право на дневни и недељни одмор, право на плаћени годишњи одмор, право на зарплату, а самим тим и право на време које ће проводити у васпитавању своје деце. Дакле, не може се очекивати побољшање укупног стања у држави и у друштву, уколико не постоји јасна политика, како у запошљавању, тако и у остваривању свих зајамчених уставних права (Шкорић: 2016:463).

Доношењем члана 172. став 1. тачка 2. ЗП, на „мала врата“ враћа се модификована верзија ове законске одредбе. Разлика је у томе што се не даје дискреционо право МУП-а да одлучује о престанку радног односа запосленом, већ радни однос престаје по сили закона. Занимљиво је да је ЗП донет у време када су правни заступници Владе Србије у предмету *Миливојевић и други против Србије* истакли да је отказ подносилаца представки заснован на јасној законској одредби при чему су признали да ова законска одредба „има одређене пропусте“ у смислу да је „непрецизна... у односу на права оних лица која желе да се врате на посао у МУП-а након... ослобађајуће одлуке“, и да су ти пропусти касније исправљени одлукама УС и усвајањем ЗП/2005.⁵¹ Наиме, доношењу ЗП/2005 претходило је доношење *Решења о неприхватању иницијатива за покретање поступка за утврђивање неуставности*⁵² оспорених одредби чланова 34. и 45. ЗУП-а, али и званично обраћање УС Народној скупш-

⁵¹ Видети: Пресуда Европског суда бр. 43519/07, 43524/07 и 45247/07

⁵² ГУ бр. 346/95 од од 7.03.1996. године и ГУ бр. 107/2001 од 4. марта 2004. године,

тини у коме је указано на потребу да се прецизирају овлашћења министра у доношењу одлуке о престанку радног односа полицијских службеника против којих је покренут кривични поступак, као и права лица којима је престао радни однос када се поступак пред надлежним судом правоснажно оконча доношењем ослобађајуће пресуде.⁵³ У МУП-а постоји велики број случајева да је мера престанка радног односа донета, а да је код запосленог касније правоснажном одлуком суда утврђено да нема кривице. Без обзира што су ниже степени парнични судови заузимали мишљење да у таквим случајевима, треба лице вратити у радни однос, ВСС је доносио супротне одлуке, и потврђивао одлуке МУП-а о престанку радног односа.⁵⁴ Међутим, за разлику од ВСС, УС је у две пресуде у којем су биле поднете уставне жалбе донео супротне одлуке, установио да се таквим судским пресудама чини повреда права на правично суђење из члана 32. став 1. и права на рад из члана 60. Устава, па је поништио пресуде ВСС и наложио му да донесе нове одлуке по ревизији.⁵⁵ Приликом оцене повреде члана 6. став 1. Конвенције ЕСЉП у предмету *Миљивојевић и други против Србије* се позвао на ове две пресуде УС, који је разматрао два слична предмета која су пред овим судом покренула суштински идентична питања. Он је закључио да су и закон на основу ког су подносиоци представки отпуштени и судске одлуке које су идентичне одлукама донетим у предметима подносилаца представки, биле произвољне у утврђивању повреде права на правично суђење. У светлу скоро идентичних чињеничних и правних околности предмета које је УС разматрао и овог предмета, ЕСЉП није видео ниједан разлог да одступи од образложења УС па је донео одлуку да је дошло до повреде члана 6. став 1. Конвенције.

*Закон о парничном поступку*⁵⁶ (даље – ЗПП) прописује да се правоснажно окончан поступак може поновити ако странка стекне могућност да употреби одлуку ЕСЉП којом је утврђена повреда људског права, зато што би иста могла да буде од утицаја на доношење повољније одлуке⁵⁷, и ако је УС, у поступку по уставној жалби, утврдио повреду или ускраћивање људског или мањинског права и слободе зајемчене Уставом у парничном поступку, а то је могло да буде од утицаја на доношење повољније одлуке.⁵⁸ То не значи да сви који су у сличној ситуацији могу аутоматски искористити одлуку ЕСЉП *Миљивојевић и други против Србије* зато што ЗПП не предвиђа понављање ревизијског поступка, тако да је ВКС у таквим случајевима заузео став да предлог тужиоца за понављање ревизијског поступка окончаног одлуком ВСС није дозвољен и да се одбацује.⁵⁹

⁵³ Видети: Решење Уставног суда IY бр. 107/2001 од 4. марта 2004. године, *Службени гласник РС*, бр. 39/2004

⁵⁴ Видети: Пресуда Врховног суда Србије Рев. II 814/09 од 18. јуна 2009. године,

⁵⁵ Видети: Предмет Уж-753/2008, од 19.01.2011. године, *Службени гласник РС*, број 15/2011, и предмет Уж-1757/2009, 27 септембра 2012. године,

⁵⁶ Закон о парничном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 72/2011, 49/2013 (Одлука Уставног суда), 74/2013 (Одлука Уставног суда), 55/2014,

⁵⁷ Исто, члан 426. став 1. тачка 11.

⁵⁸ Исто, члан 426. став 1. тачка 12.

⁵⁹ Решење Врховног касационог суда, Рев2 1732/2016 од 1.2.2017. године

Закључак

Применом метода анализе садржаја, компаративне и формално-логичке анализе, у раду је анализирано више примера из праксе Министарства унутрашњих послова упоредно са анализом резултата актуелних теоријских истраживања и релевантних правних прописа и аката. Резултатима примене тих метода, као кључни проблеми у остваривању права на правну сигурност полицијских службеника, идентификовани су проблеми у поступцима: службеног оцењивања, стицања чинова, распоређивања и престанка радног односа. Закључцима изведеним синтезом тих резултата, као кључни узроци описаних проблема потврђени су: 1) неблаговремено доношење подзаконских прописа, 2) селективна примена закона и 3) примена одредаба позаконских прописа који су престали да важе. Тако утврђено стање правне сигурности полицијских службеника у области радних односа не може се оценити сагласним са становиштем *Европског суда за људска права* према којем законске одредбе треба да буду „адекватно доступне, предвидиве и формулисане са довољно прецизности да појединцу - ако је то потребно, омогуће одговарајући савет - ради регулација његовог понашања“.⁶⁰

На крају можемо закључити, одредбе о каријерном систему у МУП-а, тј. каријерном развоју полицијских службеника у Србији треба преиспитати и учинити их транспарентнијим. Закони и многобројни подзаконски акти који се доносе формално постоје, а практично су непримењиви. Селективна примена позитивноправних прописа је један основних проблема. Поред тога, *no sense* је што се примењују поједине одредбе закона и уредби које су престали са важењем. Законитост се може одредити као сагласност нижих правних аката са вишим правним актима. Нико у теорији права чак ни не разматра могућност примене одредби закона који је престао да важи. Законитост рада управе је основни елемент садржаја појма правне државе. Под појмом правне државе у најширем смислу речи подразумева се она држава у којој ради обезбеђења слободе правне једнакости и правне сигурности функционисања и манифестовање државне власти има правне форме и у којој су постављене одређене правне границе деловања државне власти (Живковић, 1997:296). Кроз овај рад видели смо да судска контрола управе почива на принципу „правда је спора али достижна“. Зато, у огромном броју случајева, запослени у МУП-а и не покрећу питање законитости управног акта који им је достављен. До коначне одлуке суда може проћи и више од десетак година. Управни акт до тада постаје беспредметан, па се пред службеника поставља дилема – да ли је вредно тражити правду чак и онда када и „лаик“ види да управни акт није донет у складу са законом.

⁶⁰ То је синтагма коју користи Европски суд за људска права. Види: *The Sunday Times против Уједињеног Краљевства* (број 1) пресуда од 26. априла 1979. године, серија А број 30, стр. 31, став 49.

Литература:

1. Analiza Zakona o policiji (2016): Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd,
2. Vasiljević, D. (2016): Prilog pitanju etike kadrova u državnoj upravi, *NBP - Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, br. 2, str. 111-123.
3. Vukašinović, J. (2015): Načelo dvostepenosti u upravnom postupku kroz upravno-sudsku praksu, *Bilten Vrhovnog kasacionog suda*, broj 2, Intermex, Beograd, str. 295-314.
4. Vukašinović Radojičić, Z. (2012): *Evropski principi zapošljavanja javnih službenika – Osvrt na karijerne sisteme i sisteme pozicija*, Pravni život, Časopis za pravnu teoriju i praksu, Broj 10, Knjiga 556, Tom II, Udruženje pravnika Srbije, Glavni i odgovorni urednik: Slobodan Perović, Beograd, str. 299-313.
5. Vukašinović Radojičić, Z. (2013): *Specifičnosti sistema službeničkih odnosa u policiji*, Pravni život, Časopis za pravnu teoriju i praksu, br. 10, tom II, knjiga 564, Udruženje pravnika Srbije, glavni i odgovorni urednik: Slobodan Perović, Beograd, str. 335-347.
6. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda izmenjena u skladu s Protokolom br. 11, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br. 9/2003, 5/2005, 7/2005, *Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori*, br. 12/2010, 10/2015
7. Živković, M. (1997); Uvod u pravo, VŠUP, Beograd.
8. Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS*, br. 6/2016. Objavljen 28. januara 2016. godine, a stupio na snagu 5. februara 2016. godine.
9. Zakon o policiji, *Službeni glasnik RS*, br. 101/2005, 63/2009, 92/2011, 64/2015. Objavljen 21. novembra 2005. godine, a stupio na snagu 29. novembra 2005. godine.
10. Zakon o sudijama, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 58/2009 (Odluka Ustavnog suda), 104/2009, 101/2010, 8/2012 (Odluka Ustavnog suda), 121/2012, 124/2012 (Odluka Ustavnog suda), 101/2013, 111/2014 (Odluka Ustavnog suda), 117/2014, 40/2015, 63/2015 (Odluka Ustavnog suda), 106/2015
11. Zakon o javnom tužilaštvu, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011, 101/2011, 38/2012 (Odluka Ustavnog suda), 121/2012, 101/2013, 111/2014 (Odluka Ustavnog suda), 117/2014, 106/2015
12. Zakon o Ustavnom sudu, *Službeni glasnik RS*, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 (Odluka Ustavnog suda), 40/2015, 103/2015
13. Zakona o opšte upravnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 18/2016
14. Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014
15. Zakon o upravnim sporovima, *Službeni glasnik RS*, br. 111/2009
16. Zakon o unutrašnjim poslovima - Zakon/1991, *Službeni glasnik RS*, br. 44/91, 79/91, 54/96, 25/2000, 8/2001 i 106/2003.
17. Zakon o parničnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 (Odluka Ustavnog suda), 74/2013 (Odluka Ustavnog suda), 55/2014,
18. Kolarić, D., Marković S. (2016): Osnovna ljudska prava policijskih službenika u svetlu novog Zakona o policiji, *Srpska politička misao*, godina 23, broj 3, vol 53, Institut za političke studije, Beograd, str. 231-252,
19. Kolarić, D., Marković S. (2016a): Neke pravno političke postavke novog Zakona o policiji, *Srpska politička misao*, godina 23, broj 1, vol 51, Institut za političke studije, Beograd, str. 169-197,

20. Marković, S. (2016): Nova rešenja u Zakonu o policiji - sa posebnim osvrtom na saradnju tužilaštva i policije-, *Dominantni pravci razvoja krivičnog zakonodavstva i deruga aktuelna pitanja u pravnom sistemu Srbije* (glavni i odgovorni urednik dr Goran Ilić - zamenik javnog tužioca), Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije, Kopaonik, str. 334-359
21. Marković, S. (2016a): Radno-pravni položaj zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova u svetlu odredbi novog zakona o policiji, Sedmi naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem pod nazivom "*Evropske integracije: Pravda, sloboda i bezbednost*" Kriminalističko-policijska akademija i Fondacija „Hans Zajdel“ u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova Republike Srbije, Tara, Tom 1, str. 259-287,
22. Odluka Ustavnog suda, UŽ-753/2008, od 19.01.2011. godine, *Službeni glasnik RS*, broj 15/2011,
23. Odluka Ustavnog suda, UŽ-1757/2009, 27. septembra 2012. godine,
24. Pavlović, D (2017): Uticaj Evropskog suda za ljudska prava na zaštitu ljudskih prava radnika u Srbiji, *Srpska politička misao*, godina 24, broj 2, vol 56, Institut za političke studije, Beograd, str. 281-301
25. Posebni kolektivni ugovor za policijske službenike, *Službeni glasnik RS*, br. 22/2015, 70/2015,
26. Pravilnik o uslovima za ostvarivanje prava na naknadu troškova za dolazak i odlazak sa rada u Ministarstvu unutrašnjih poslova, *Službeni glasnik RS*, br. 42/2014
27. Presuda Evropskog suda, br. 43519/07, 43524/07 i 45247/07
28. Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. II 814/09 od 18. juna 2009. godine,
29. Čirić, J. (2015): Idealni zakoni i nesavesni pravници, *NBP - Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, br. 2, str. 55-71.
30. Uredba o karijernom razvoju policijskih službenika, *Sl. glasnik*, br.11/2017,
31. Uredba o načelima za unutrašnje uređenje u Ministarstvu unutrašnjih poslova, *Službeni glasnik RS*, broj 8/06, 14/09 – US, 119/13, 11/2017, 17/2017,
32. Uredba o načelima za unutrašnje uređenje u Ministarstvu unutrašnjih poslova, *Službeni glasnik RS*, broj 60/2017,
33. Uredba o ocenjivanju policijskih službenika i drugih zaposlenih u MUP-a, *Službeni glasnik RS*, br. 17/2017,
34. Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006
35. Rešenje Ustavnog suda IU br. 107/2001 od 4. marta 2004. godine, *Službeni glasnik RS*, br. 39/2004
36. Rešenje Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 1732/2016 od 1.2.2017.godine
37. Rešenje Upravnog suda, U.7507/16 od 9.6.2016. godine
38. Rešenje Upravnog suda, U.10893/17 od 6.10.2017. godine
39. Škorić S. (2016): Pravo na rad u teoriji i praksi, *Kultura polisa*, Beograd, br. 31, godina XIII, str. 457-465

INCONSISTENCY OF CARRIED DEVELOPMENT OF POLICE OFFICERS IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary: In this thesis are presented results of the research referred to career development of police officers in the Republic of Serbia. The goal of that research was to identify and scientifically describe, in methodologically accurate process, key problems of police officers in achieving their labour law rights, after adopting the 2016 Police Code. Using the content analysis method, comparative and formally-logical analysis, many examples from

the Ministry of internal affairs' practice were analysed, simultaneously with the analysis of the results of the current theoretical researches and relevant legal regulation. As key problems in achieving the right of legal certainty of police officers, were identified problems in procedures of: official rating (appraisal), acquiring (gaining) ranks, placement, and cessation of employment. As key causes of described problems, were confirmed: 1) untimely adoption of by-laws, 2) selective usage of laws 3) usage of outdated regulations. Such a determined condition of legal certainty of police officers in domain of labour law can not be rated as agreeable (corresponding) to the European Court of Human Rights' standpoint, according to which, legal provisions should be „adequately available, predictable and formulated with enough precision to enable an individual, if needed, corresponding advice – in order to regulate his behaviour. Legality can be determined as compliance of lower legal acts with higher legal acts. Nobody in legal theory considers the application of outdated legal acts. Legality of the administration's activities is the basic element of the content of the term „Rechtsstaat". Under the term „Rechtsstaat" in the broadest sense is considered the state in which in the sake of securing the freedom of legal equality and legal certainty, functioning and manifestation of state's authority has legal forms and in which certain legal limits to the state's authority are set. Displayed results of the research in this thesis show that judicial control of administration operates on principle that "justice is slow, but achievable". That's why, in majority of cases, employees do not even initiate the question of legality of the administrative act they received. Until the court's final decision, ten years or more can pass, and afterwards the administrative act becomes objectless.

Key words: human rights, employment relationships, police officers, legality, assessing, termination of employment