

## Из чиновничког права: сабрани чланци, 1928.

### Садржај

#### Предговор

1. Изузетно ступање у сталну државну службу
2. Прелаз из самоуправне службе у државну
3. Значење речи „указ” у Закону о Држ. Савету
4. Појам „струке по новом Чиновничком Закону
5. О рангу чиновника по новом Закону
6. Статус скупштинских чиновника
7. Чиновници и министри на расположењу
8. Министри – ђенерали
9. Премештаји чиновника по казни
10. Један скуп члан Чиновничког Закона
11. Повишење броја година за чиновничку пензију
12. Објављивање службен. односа држ. чиновника

#### Напомене

342.983

Д

Д-р Лазар М. Костич

из

Чиновничког Права  
Сабрани Чланци



у нови инвентар бр. ~~1413~~ (i) 1413  
1942 год.  
Београд.

**БИБЛИОТЕКА  
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ**

23.

Др. ЛАЗА М. КОСТИЋ

**ИЗ ЧИНОВНИЧКОГ ПРАВА**

САБРАНИ ЧЛАНЦИ



33100

~~БИБЛИОТЕКА  
Министарства Прав.  
Бр. 1413~~

БЕОГРАД  
ИЗДАВАЧКА КЊИЖАРНИЦА, ГЕЦЕ КОНА  
1, КНЕЗ МИХАЈЛОВА БРОЈ 1.  
1928.

## ПРЕДГОВОР.

Међу мојим радовима из области Јавног Права (Уставног и Административног), ја сам издвојио само оне који третирају питања чиновничког правног положаја, нарочито у вези са новим Законом о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда од 1923, и, добротом г. Геце Кона, издајем их уједно. Сматрао сам за потребно да чланке, разбацане по разним ревијама и изашле у току неколико година, скупим баш у моменту кад се озбиљно ради на ревизији чиновничког законодавства. Највећи део ових чланака је имао за циљ да укаже на извесне рђаве, контрадикторне и нелогичне одредбе из Чиновничког Закона и Уредбе о разврставању, и да тражи њихову измену или прередиговање.

Сви су ови чланци били већ штампани, али су многи од њих допуњени, неки чак знатније. Ово нарочито важи за чланке о значењу речи указ и о рангу чиновника. Чланак о изузетном ступању у државну службу публикован је у *Архиву за правне и друштвене науке*, свесци за јануар 1924; чланак о прелазу из самоуправне службе у државну у *Савременој Општини*, свеске за децембар 1926 и јануар-фебруар 1927; Значење речи „указ“ у Закону о Државном Савету у *Браничу* за фебруар и март 1927; Појам струке по новом Чиновничком Закону у *Раскрсници* за август-септембар 1924; О рангу чиновника у *Мисли* за мај 1924 и *Браничу* за фебруар 1925 (то су две variante једног истог чланка изашле двапут ипак против моје воље); Статус скупштинских чиновника у *Архиву* за фебруар 1928; Чиновници

и министри на расположењу у Архиву за новембар-децембар 1926; Министри-ђенерали у Архиву за март-април 1927; Премештаји чиновника по казни у Архиву за фебруар 1928; Повишење броја за година чиновничку пензију у Архиву за фебруар 1927; најзад, чланчић под насловом Један скуп члан Чиновничког Закона штампан је у Трговинском Гласнику од 23 новембра 1926. Ма да новинарски чланак и по форми и по садржини, он је унет јер са претпоследњим сачињава једну целину и омогућује његово боље разумевање. Остали чланци о чиновничком проблему пуштени у Трговинском Гласнику, ма да многи од њих додирују и правна питања, нису ушли у ову збирку. С друге стране, ушли су сви чланци изашли до данас у ревијама, без одабирања. Једино је изостављен приказ коментара Чиновничког Закона публикован у Летопису Матице Српске за новембар-децембар 1926, јер у њему има само споредно по која олсервација чисто правне природе.

Београд, марта 1928.

Л. М. К.

## Изузетно ступање у сталну државну службу.

(Члан 17 Закона о чиновницима).

1.— По новом Чиновничком Закону, ниједан чиновник не може постати сталан ако није положио стручни испит и провео три године као привремени чиновник. Кад први пут ступа у државну службу, он се може примити само привремено, на пробу. То је опште правило. Али, изузеци су и ту предвиђени, и то баш чл. 17 истог Закона у вези члана 2. (1) Ако постоји службена потреба може се једно лице које се већ истакло стручним радом одма поставити за сталног чиновника. За пријем оваквих чиновника потребно је претходно повољно мишљење Стручног Савета. (2) И без обзира да ли то изискује потреба службе, може Министарски Савет да даје сталност *лицима* „која су се истакла својим радом“, ако то одобри Државни Савет. <sup>1)</sup> И ако се у Закону не

<sup>1)</sup> Ове случајеве треба разликовати од случајева прелаза у државну службу из слободне професије, Такви прелази су регулисани члановима 66 и 67 Чин Закона Код њих се ради о признању једне раније службе која није била државна, ту се могу признати извесне године рада у слободној професији али године стварно проведене у раду, које се на тај начин правно изједначају са годинама проведеним у државној служби. Овај прелаз је по својим последицама скоро истоветан са прелазом из самоуправне службе у државну; о тим прелазима имамо засебан чланак. Кол чл. 17 и 2 Чин. Закона не тражи се ранији рад у слободној професији, већ једно истацање у струци, једна вредна способност, која се могла очитовати и за кратко време. Ту се не признају године већ спрема.

говори о чиновницима него о *лицима* која се при-  
мају у државну службу, јасно је да се овде ради  
само о чиновницима, не о званичницима и служите-  
љима. То ће се видети из следећих излагања. Само за  
другу врсту је сумњиво с обзиром на чл. 68 Чин.  
Закона.

Док се код првих тражи претходно повољно  
*мишљење* Стручног Савета, код других се тражи  
*одобрење* Државног Савета. Да ли Стручни Савет  
има да да мишљење само о томе да ли се дотично  
лице збиља истакло својим *признајим* стручним ра-  
дом, или пак и о томе постоји ли службена потреба  
да се оно прими, не може се јасно разабрати из за-  
конског текста. Ако би се усвојило прво гледиште,  
министар би могао да даје сталност свим лицима  
која су нешто учинила у својој струци, јер њима  
Стручни Савет не би оспорио резултате. У том слу-  
чају, на основу дисертација иоле бољих, свршеним  
докторима би се могла дати одма сталност. Ако би  
се супротно гледиште узело као тачно, Стручни  
би Савет *излазио* из оквира своје првобитно му на-  
мењене надлежности. — Одобрење Државног Савета  
није везано ни у једном правцу, и оно ће, по свој  
прилици, бити политичке природе. Државни савет-  
ници не морају да воде регистар лица стручно спрем-  
них, а и само обилажење стручних савета јасан је  
доказ да Државни Савет нема да цени о стручној  
способнооти и дотадашњем раду лица у питању, или  
бар не само о томе. Та одредба је јамачно донета  
само зато да спречи злоупотребе. Министарски Са-  
вет ће теже чинити примене од свог овлашћења уз  
тако компликовану процедуру и уз бојазан да буде  
дезавуисан. Јер, баш зато што није ограничен само  
на оцену једне околности, Државни Савет може да  
ускрати одобрење кад хоће и зашто хоће. Да Др-  
жавни Савет ту решава по слободном убеђењу, ван  
спора је; али би се, шта више, могло бранити и  
мишљење да он није дужан ни да да образложење  
својој одлуци. У том случају, Државни Савет би опет

имао једну функцију која је по свој природи админи-  
стративна, по поступку више парламентарна.

Да ли може министар да једно лице, чије по-  
стављење за сталног чиновника није одобрио Државни  
Савет, постави ипак по првој алинеји чл. 17, након  
повољног мишљења Стручног Савета? Не би ли се  
то противило општој правној максими: *ne bis in  
idem*? По нашем мишљењу, не би, баш зато што  
Државни Савет има да цени једно а Стручни Савет  
друго. Може то лице не испуњавати услове које је прак-  
сом поставио Државни Савет као потребне, али  
може потпуно да задовољи услове Стручног Савета.  
Исто тако, ако Стручни Савет не да повољно ми-  
шљење за једно лице, министар може прибећи тра-  
жењу одобрења од Државног Савета. Само у том  
случају треба дотично лице да накнадно положи  
стручан испит (чл. 2, последња алинеја).

2.— Док чл. 17, који се налази у одељку: Сту-  
пање у државну службу, говори само о изузетном  
давању сталости извесним лицима, чл. 53 из одељка  
о кретању у служби, допуњује тај члан и чини јасни-  
јим. Јасно је и из самог чл. 17 да се лица у питању  
морају постављати у једну групу изнад најниже, јер  
су најниже групе све три категорије резервисане  
само за привремене чиновнике. 1) Члан 53, међутим,  
изречно дозвољава постављање и у једну вишу групу.  
Шта више изгледа сасвим нормално постављење у  
више групе; тај члан је у вези са чланом 17 ваљда  
у првом реду и имао то у виду. 2) Он је хтео омогућити

1) Кад би се чл. 17 тако уско тумачио, да се по њему  
може признати само сталност али да примљени чиновник остаје  
у служби као приправник, он би по чл. 56 Чин. Закона морао  
три године бити приправник. Онда тај цео институт изузетног  
примања не би имао никаквог практичног смисла.

2) То што се у тексту помиње да таква лица могу „изу-  
зетно“ ступити у коју вишу групу, изгледа само да је једна  
стилска омашка. Тим се, несумњиво, хтело рећи да је чл. 17 цео  
изузетан, а не да је изузетно постављење у вишу групу а не  
прву изнад најниже. Треба тај пасус разумети тако, да је и по-  
стављање у групу до најниже такође изузетак.

да у државну службу уђу и људи који су давно ликвидирали са школом и у приватном животу стекли глас. Такви људи ће, по правилу, тражити да уђу бар у ону групу у којој би били да су одмах после свршене школе ступили у државну службу.

По чл. 53 изгледа да савети, Стручни или Државни, треба да дају мишљење и о томе да ли се може неко примити и у вишу групу, а не само да ли може добити сталност, како то изгледа по чл. 17. Нејасно је једино да ли савети решавају односно дају мишљење и о томе која би група била погодна у даном моменту, или се пак изјашњују да се неко може поставити просто у „вишу“ групу. Пасус о ослобођењу од стручних испита из друге тачке чл. 53 апсолутно је сувишан; већ сам чл. 17 то инволвира. Принципи је да се испити полажу у периоду привремености и да је то услов за задобијање сталности; чим је један чиновник сталан, он се *ipso facto* ослобођа испита за сталност. Пропис чл. 2 само је један изузетак који се не може да проширује.

Својом незгодном стилизацијом, чл. 17 је отворио још једно питање: До које групе у свакој појединој категорији могу да се врше та изузетна постављења? Нејасноћа је проузрокована код лица која се постављају по повољном мишљењу Стручног Савета ставом којим се вели да „о пријему оваквих лица одлучује надлежни министар“. Међутим, надлежни министар поставља само чиновнике помоћних и приправних група (чл. 52). Како приправне групе овде не улазе у обзир, јер је баш реч о групама изнад њих, то би се чл. 17 односио само на 8 и 7 групу прве категорије, 4 и 3 друге, и 3 и 2 треће категорије. Остале чиновнике поставља Краљ. А онај ко поставља чиновника, он *de iure* и одлучује о томе хоће ли бити постављен; све што тој одлуци претходи, само су предлози и припреме. Овде је ван сваке сумње у питању стилска омашка: хтело се одузети то право постављања оваквих чиновника „подручним органима“ којима може да га делегира министар

(чл. 52). Редакторе Закона то не може да оправда, тим пре што ово није први случај да се једна правна надлежност меша са политичком и стварном моћи.<sup>1)</sup> И за лица која се постављају по одобрењу Државног Савета није јасно у који групу могу да уђу. Она бивају примљена у службу одлуком Министарског Савета. Али Министарски Савет не врши никаква постављења уопште. Остаје, или да се томе пасусу да аутентично тумачење у смислу да се тражи претходно „аслушање“ или пристанак Министарског Савета пре него ће то лице да постави орган који и иначе поставља, или да се узме да је Министарски Савет добио једну нову компетенцију коју до сада није имао ни наш ни који страни Министарски Савет, компетенцију постављања чиновника<sup>2)</sup>. У том последњем случају, Министарски Савет би могао да прима у службу и она лица која неће Краљ, само ако Државни Савет да за то одобрење. Међутим, ми не верујемо да је то била намера законодавчева.

3. — Под претпоставком да по члану 17 постављени чиновник није примљен у 1 групу I категорије, он је у једној групи у којој се нада унапређењу. Чиновнички Закон је у суштини оставио надлежним органима слободу у унапређивању чиновника, у њиховом померању из ниже групе у вишу. Само за неке групе у свим категоријама он је прописао извесне минималне рокове, без којих не може бити унапређења. Чл. 57, који о томе говори, конституисао је и на крају изузетак за оне чиновнике, који по Уставу или специалним законима не морају да се придржавају тих рокова, било да су ти закони ступили на снагу пре или после Чиновничког Закона.

<sup>1)</sup> Г. Сл. Јовановић, је н. пр. указао на апсурд Изборног Закона за Конституанту, који је овластио Владу да донесе Краљеву Уредбу.

<sup>2)</sup> Ми апстрахујемо од случаја кад Министарски Савет врши привремено власт шефа управне власти, зато што је овај спречен да је врши (осуствовање из земље и т. д.).

Међутим, у том члану се заборавило учинити и изузетак и за оне чиновнике који се постављају по чл. 17, тако да би његове одредбе могле у довољној мери да буду демантоване чланом 57 ако остане у садашњој редакцији. У другој и трећој категорији ти чиновници једва би могли икако да напредују, у првој само онда ако су постављени одмах у V групу (што је по нашем горњем излагању сумњиво да ли може у опште и бити). Тај члан предвиђа за стицање права на 5 групу дванаест година службе, а не четири године у шестој групи а остало у нижим групама. Ако се неко постави по чл. 17 одма у 6 групу, он мора да ту стоји пуних дванаест година док стекне право на 5 групу. Све што је добио изузетним постављењем, то је нешто бољу плату за време првих осам година, које би морао да проведе у нижим групама. И ту законски редактори нису јамачно тачно изразили вољу законодавчеву. А све док се не изврше измене у Закону, и Државни Савет и Главна Контрола имаће несумњиво ово исто гледиште као и ми.<sup>1)</sup>

4. — У члану 230 Чиновничког Закона прописано је како се има поступити приликом превођења дотадашњих чиновника по новом Закону. Том приликом, чл. 17 је, или намерно или случајно, потпуно игнориран. У пракси ће се ипак, о томе не може бити сумње, појавити питање и о његовој примени на тај случај. И оба гледишта моћи ће бити брањена правним аргументима.

За примену може се резоновати овако. Чл. 17 предвиђа ступање у државну службу, а овде се ради

<sup>1)</sup> Што се тиче урачунавања година за основну плату, изгледа да би требало поступати по члану 67 Чин. Закона. Тај члан изречно тражи његову примену за лица постављена по чл. 2 Чин. Закона, дакле и по другој алинеји чл. 17. Али ништа не каже како ће се, у том погледу, поступати са лицима примљеним у службу по првом ставу чл. 17. Ако таква лица нису вршила слободну професију, могло би се лако догодити у пракси да им се за основну плату уопште не призна никакво раније време.

не о ступању у службу, већ о даљем остајању у њој, не о увођењу у јавно-правни однос већ о превођењу у један такав однос из једног другог истог односа, који је само базирао на другим законским прописима. Чл. 230, поред тога, износи све изузетке од општег правила лимитативно; како је он изузетног карактера, свако проширење тих прописа косило би се са основним правним начелима (*exceptiones sunt strictissime interpretandae*) и кад би лимитативност допла у питање. Најзад, ако би се усвојило противно гледиште, злоупотребе се не би могле спречити, и цео систем конструисан 230 чланом срушио би се из темеља. Стручни Савет, састављен од чиновника, не би могао имати толико смелости да се успротиви жељама Владе, која га је и поставила. На тај начин би могли да остану на садашњим својим положајима сви они које чл. 230 у 2 тачки под 1) хоће да поврати на места која им припадају по новом Закону.<sup>1)</sup> „Потреба службе“ би се дала већ доказати.

Противни разлози били би ови. Чланом 224 сви су чиновници стављени на расположење које се у суштини битно разликује од стављања на расположење услед укидања звања или надлештва. У овом другом случају, чиновник стоји министру на расположењу у које ће га звање или које надлештво да постави кад буде упражњено место. У првом случају, чиновници су на расположењу да ли ће у опште бити поново примљени у службу, где ће по правилу обављати исте послове као и до сад. И кад они само могу али не морају бити преведени, *ergo* примљени изннова, значи да то поновно примање јесте у истину исто што и примање по први пут. Службене потребе биће више него икад да понеки чиновници остану на својим местима, где су стекли рутину и више година обављали посао на

<sup>1)</sup> Један еминентан случај ретроактивног дејства закона, који није противан нашем новом праву, али је противан правној свести и теорији.



опште задовољство. Има надлештава где би неусвајање овога гледишта довело до тога, да се рад потпуно обустави и да велик број места остане празан за један низ година, док са њих враћени опет не стекну право на њих. Могућност злоупотреба не сме да омете један у суштини добар систем; треба спречавати злоупотребе као такве, а не и њихову основу која је једновремено основа и добрих ствари. У осталом, могли би рећи браниоци овог мишљења, ми можемо, ако Државни Савет стане на супротно гледиште, и да заобилазним путем постигнемо исти циљ: можемо да дамо оставке, па да нас понова приме по чл. 17. Чинећи то, ми истина, обилазимо Закон али га не вређамо, поступамо *praeter legem*, али не *contra legem*.

5.— Да ли се чл. 17, у вези са чл. 53, може применити на случај кад једно лице прелази из једне струке у другу? По тексту самих законских прописа морао би се дати одречан одговор. И у једном и другом члану говори се само о лицима која ступају у државну службу уопште, а чл. 64, који говори о прелазу из струке у струку, није учинио никакав изузетак од општег правила. Таква лица могу се само, по повољном мишљењу Стручног Савета, ослободити полагања стручног испита. Међутим, у самој логици ствари лежао би потврдан одговор на то питање. Има случајева где лица врло спремна за једну струку врше дужност у другој, и њихов прелаз у прву струку, која, може бити, даје мање услова за угодан живот, условиће једним бољим положајем. Један стручњак у аграрној реформи остаће рађе срески начелник у Северној Србији него аграрни повереник у Јужној, сем ако му то место не доноси и већи ранг и боље припадности. У чл. 17, нигде се не спомињу године старости лица које се прима у службу, ни време протекло од његовог окончања студија. Кад се по њему може примити једно лице одмах из школских скамија или после кратког времена јавног или приватног рада, изгледало би нелогично не примити јед-

ног дотадашњег државног чиновника. Изгледало би као да законодавац сам сматра чиновнике неспособним за брзо и успешно оријентисање у једној струци ван своје сопствене. Усвајање пак таквог мишљења довело би опет до овог апсурда: један чиновник, ако се покаже вредан у другој струци, може добити привремено и више унапређење а не може га добити ако постигне и највеће резултате у струци у којој је. И једно и друго решење изгледа у својим крајњим консеквендама неправилно и чудно. Међутим, једно решење треба да буде правилно,

6.— Чл. 17 Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда само је набачен, и при доношењу других чланова заборављало се да је он ту. Поред тога, он је, као и чл. 2 на који се позива, незгодно и нејасно редигован. Закон је у опште рађен на брзу руку и овакве омашке нису ретке, Ми мислимо да само доприносимо циљу ако на њих укажемо. Јер, кроз најкраће време неће се моћи мимоићи измене и допуне, односно, што је у ствари исто, аутентично тумачење овог Закона.

\* \* \*

Овај чланак је био један од првих чланака који су третирали питања нашег новог чиновничког права, вероватно први уопште. Писан је непосредно после ступања на снагу Чиновничког Закона. Зато у њему има много нагађања, а стварна пракса није уопште наведена, јер је није ни било.

Та доцнија пракса је сасвим упропастила и компромитовала цео институт створен чл. 17 Чин. Закона. По том члану су фаворизирани само партизани и штребери, никако истински стручњаци. Највише се њим користила околина појединих министара, у првом реду „шефови кабинета“ и шефови персоналних одсека. Ми знамо неколико случајева да су шефови кабинета министарских искоришћавали и злоупотребљавали одредбе тога члана и добивали по њему високе групе. Стручни савети, састављени од

најоданијих министарских чиновника нису никад могли да оспоре шефовима кабинета „стручност“ у пријављивању публике и лепог опхођења с њом а шефовима персоналних одсека стручност у давању осустава и унапређења чиновника по партиском мерилу Главна Контрола обично не подиже тужбе против министрових нижих помоћника и саветодаваца. И њихове махинације добивају правну снагу.

Такође нису били ретки случајеви давања оставки појединих министарских фаворита да *после само два дана* опет буду примљени у државну службу, прескочивши по две и три групе. Са стручњацима то није рађено, али, и да је рађено, Главна Контрола не би олако прешла преко тих изузетних постављења

Приципиелно добар и целисходан, институт изузетног ступања у виши ранг државне службе, толике је у пракси изокренут и компромитован, да се може слободно поставити питање да ли га је боље укинут или реформисати.

## Прелаз из самоуправне службе у државну.

1.) Начелно, Закон о државним чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда од 1923 дозволио је чиновницима самоуправним (општинским, среским и т. д.) да могу прећи из своје дотадашње у државну службу<sup>1)</sup>. Ту дозволу је прокламавао чл. 66 Закона у свом првом ставу. Али већ други став предвиђа и могућност да поједине струке не дозволе такве прелазе. Он гласи: „Прописима о уређењу појединих грана државне управе прописано се да ли се овакови<sup>2)</sup> прелазу допуштају“ и т. д. Значи да се могу и не допустити. Прописима се могу предвидети специални услови за пријем тих лица у државну службу, али је један услов обавезан: мора се имати повољно мишљење Стручног Савета.

Ове диспозиције, по нашем мишљењу, потребују објашњења. Пре свега треба напоменути да се у том члану говори, не о простом прелазу таквих лица из једне службе у другу, већ и о њиховом до-

<sup>1)</sup> Под речју чиновник овде треба разумети и службенике државне (дакле и званичнике и служитеље). Чл. 66 и 67 Закона говоре о *лицима* која прелазе из једне службе у другу, али чл. 68 изречно наводи да то важи и за званичнике и за служитеље.

<sup>2)</sup> Реч је, поред самоуправне службе, о државној служби која није обухваћена Законом о чиновницима (војној, саобраћајној и т. д.) и о слободној професији. Ми се у излагањима ограничавамо углавном само на самоуправну службу, а друге додирујемо само у колико је то неопходно потребно за објашњење извесних места.

лажењу у коју вишу групу од припремне. Лице које прелази у државну службу мора имати школску спрему за положај који треба да заузме одн. категорију у којој се тај положај налази (у Закону се, очигледно погрешно, каже да мора имати спрему за струку у коју улази). Ако не би била у питању виша група од припремне, сви ти специални услови били би непотребни и неразумљиви. Кад кандидат за државну службу испуњава услове из главе III Закона о чиновницима, он се може у ту службу примити без икаквих даљих тешкоћа. Иначе би излазило да је претходно бављење у служби (самоуправној, другој државној и т. д.) једна отежавајућа околност приликом пријема у службу државних чиновника грађанског реда. Сва друга лица може министар поставити ако има празних места а она испуњавају услове из главе I Закона; једино за горе поменуте треба да има и повољно мишљење стручног савета. Кад се зна да свака служба у опште даје извесну рутину у послу, да службе за које не гажи Чиновнички Закон могу бити сасвим блиске, ако не и једнаке, службама које он регулише (на пр. финансијска у области и држави, адвокатска и судска и т. д.), сама околност да се неко раније налазио у једној од таквих служба треба да му олакшава никако отежава, ступање у државну службу.

Ради тога треба узети да чл. 66 Чин. Закона кад год говори о прелазу из самоуправне службе у државну, разуме прелаз у вишу групу од најниже или, у најмању руку, прелаз у најнижу групу са извесним бенефицијама. Те бенефиције би се састојале у урачунавању извесног времена проведеног у самоуправној служби за државну службу (њиховом правном изједначењу). Само у том смислу треба тумачити реч „прелаз“. Кад не би било тих бенефиција, говорило би се о ступању у државну службу, не о прелазу из једне друге службе. Иначе, ако се ради о простом ступању у државну службу, и то припремну и привремену без нарочитих повластица

и стечених права, није потребно повољно мишљење Стручног Савета за пријем у такву службу. Одлуку може донети сам министар, па чак и нижи управни орган ако га је министар за то овластио (чл. 15 Чин. Закона).

Док је Закон нејасно статуирао општу могућност прелаза из самоуправне службе у државну, дотле је он јасно предвидео могућност, при таквом прелазу, ступања у коју вишу групу категорије у питању. Али сва ограничења о којима је била горе реч важе за такав случај. У једну вишу групу се не може доћи без претходне сагласности Стручног Савета и ако још поједини ресори, у уредбама о сопственој организацији, не предвиђају те прелазе и не постављају им услове. У условима мора бити речено да ли ће се и кад таква лица ослобођавати полагања државног стручног испита. Закон је, дакле, дао начелну дозволу, и овластио владу да уредбоданим путем пропише специалне услове за прелаз из самоуправне службе у државну.<sup>1)</sup> У сваком случају, не могу се мимоићи мишљење и пристанак Стручног Савета.

По Чиновничком Закону, напредовања из групе у групу не врше се аутоматски; кад ће се један чиновник унапредити зависи од министрове воље и буџетске могућности. Али су ипак за све групе друге и треће категорије и за ниже групе прве категорије предвиђени минимални рокови службе које треба испунити пре напредовања у једну од виших група. Док се ти рокови не испуне, министар нема законског овлашћења да чиновника унапреди. Како стоји ствар са чиновницима који су „прешли“ из самоуправне службе? То је такође регулисао чл. 66 Чин.

<sup>1)</sup> За сад, ти услови још нису ни за један ресор познати, јер још нису донесене уредбе о организацији појединих министарстава. Док се оне не донесу, ми мислимо да опадају ограничења из другог става чл. 66, и да остаје једино потреба за повољним мишљењем Стручног Савета.

Закона, у трећем ставу, који гласи: „кад овакво лице ступи у једну групу за коју је прописан најмањи рок службе и у њој добије годишњу оцену, може даље напредовати само по прописима овог Закона, с тим да се за напредовање има сматрати као да је у времену ступања у групу имао онолико времена државне службе, колико се најмање тражи за ступање у ту групу“. Ако је, на пример, примљено у трећу групу друге категорије, у коју се не може ступити без седам година службе, њему не треба за прелаз у другу групу дванаест година, колико Закон тражи, већ само пет, јер већ пријемом у трећу групу то лице је, у погледу напредовања, изједначено са чиновницима који су већ седам година провели у државној служби.

2.) Значи ли то да такав чиновник има призна-тих седам година државне службе још на дан ступања у њу, или прелаза, како се Закон изражава? И значи и не значи. Зависи од тога што се разуме под „признатим годинама службе“. За напредовање те су године одиста признате, јер су потпуно изједначене са годинама проведеним на раду у дотичној струци. Али Закон познаје три врсте чиновничких година службе: 1) године које се рачунају за напредовање (за положајну плату), 2) године које се рачунају за основну плату и које, чим их је три, дају право на виши степен те плате, и најзад, 3) године које се убрајају за пензију. Ове последње не важе ништа за време саме службе,<sup>1)</sup> оне нити дају право на виши степен, нити утичу на стицање услова унапређења. Тек кад чиновник или службеник државни буде пензионисан, оне се просто придавају годинама признатим за основну плату у колико се с њима не подударају. Разуме се да стога од њих зависи и само стицање права на пензију (почетно од 10 или 15 година, и крајње од 35 година)

<sup>1)</sup> Изузеци постоје једино за професоре универзитета, по чл. 11 Чин. Закона и, вероватно, важе за стицање права на одмор по чл. 109 истог Закона.

Године које се по чл. 66 Чин. Закона сматрају као признате, или боље, изједначају са признатим за напредовање, нису једновремено признате ни за основну плату ни за пензију. То не значи да самоуправни чиновници, при прелазу у државну службу, не могу уопште добити виши степен плате и, следствено, извешан број година који ће им се за ту плату стално рачунати. Напротив, Закон је изречно статуирао и ту могућност, и то у чл. 67. Али се те године признају независно од година урачунатих за напредовање по претходном члану, и по другој процедури. Трећи став чл. 67 гласи: „Лицима која прелазе из самоуправне службе или из слободне професије одредиће надлежни министар, по повољном мишљењу Стручног Савета, а споразумно са Финансиским Одбором Народне Скупштине, основну плату према квалификацијама и годинама дотадашњег занимања“. Поред Стручног Савета, потребно је имати и одобрење Финансиског Одбора за одржавање основне плате, док за положајну то није потребно.

Из текста законског није одмах лако видети како треба да гласи министрова одлука: да ли министар, пошто је прибавио пристанак Стручног Савета и Финансиског Одбора Скупштине, просто одређује степен плате чиновнику примљеном из самоуправне службе или пак доноси решење колико му година самоуправне службе признаје за државну и, као следство тога, одређује степен плате. Разлика је у томе, што, у првом случају, степен почиње тећи од дана министровог решења; прва идућа периодска повишица пада тачно три године иза тога. У првом случају, министар не може признавати неколико месеци или дана, већ само целе године, па и њих једино у суми која је дељива са три. У другом случају, министар може, на пример, признати за основну плату 10 година, 5 месеци и 20 дана и одредити четврти степен плате. После једне године, шест месеци и десет дана, такав би чиновник добио пети степен плате. Иначе, њему би пропала једна година, пет месеци и 20 дана.

Ма да, по стилизацији става у питању, изгледа да је прео решење већма у сагласности с њиме, ми мислимо да за друго решење говоре остале одредбе Чиновничког Закона. Кадгод је реч о основној плати, Закон увек наглашава да се она рачуна о ефективном трајању: јединица рачунања је дан. Па и сам чл. 67 вели да ће се степен одређивати према годинама дотадањег занимања. И кад би се израз године тумачио стриктно, не би се могло извести да те године морају бити дељиве са три. А одбијати службенику читаве две године или још и 11 месеци више само зато што оне нису дељиве са три, изгледа у најмању руку неправедно.

Могло би се, код излагања овог члана, поставити питање да ли Стручни Савет може једновремено донети одлуку одн. дати повољно мишљење и по претходном и по овом члану, дати наиме једновремено мишљење и о признању година за напредовање и година за основну плату. Како то није ниједним законским прописом забрањено, несумњиво је да то Стручни Савет може учинити. Али у сваком случају морају бити донесене две одлуке, које се не морају подударити у количини времена признатог за државну службу. Једна од њих бива затим достављена Финансиском Одбору (по чл. 67), док по другој министар може, и не чекајући одлуку Финансиског Одбора Народне Скупштине, донети своје решење одмах кад је добио пристанак Стручног Савета.

3.) Државни чиновник примљен<sup>1)</sup> из самоуправне службе под владом данашњег Чиновничког Закона добија, као сваки други чиновник, периодске повишице аутоматски. Дан од кога му се имају урачунати, може бити споран. То смо већ утврдили. Али један пут одређен, тај дан представља основу од које рачунање почиње. За напредовање по групама, тај дан не игра никакву улогу, као што уопште време признато за основну плату не мора да важи и за

<sup>1)</sup> За чиновнике који су се затекли у државној служби на дан разврставања важе специјалне одредбе, о којима ће доцније бити реч.

напредовање. Но важи ли за пензију то време? Кад је већ једанпут признато као равно државној служби, може ли службеник ео ipso, према тим годинама, установити своје право на пензију? И овде су потребна детаљнија испитивања.

Одредбе о пензијама налазе се у деветој глави Чиновничког Закона, која почиње са 137 чланом. Тај члан у главном и конституише право на пензију. Пети став његов говори о урачунавању за пензију самоуправне службе. Ту се каже: „Време проведено у служи јавних самоуправних тела рачуна се за пензију лицима која буду из те службе непосредно примљена у државну“.

Различно од признања времена проведеног у самоуправној служби за положајну и основну плату, за пензију се то време рачуна без икаквих нарочитих признавања. Признавања ће бити само у толико, што ће, приликом пензионисања, министар констатовати постајање тога права. Али та констатација мора да се изврши и за године проведене у државној служби па и у струци у којој је службеник напослетку служио и са које је био пензионисан. Министар ће просто, без питања Стручног Савета или Финансиског Одбора Народне Скупштине, утврдити колико је времена чиновник провео у самоуправној служби и то време прибродити државној служби. На основу тога донеће одлуку о величини пензије.<sup>1)</sup>

Али се у Закону поставља и један услов за задобијање тога права: службеник је морао бити примљен непосредно из самоуправне службе у државну. Та реч није употребљавана у чл. 66 и 67. Значи ли то да за признање година за напредовање и основну плату није потребан непосредан прелаз? У члановима 66 и 67 није употребљена реч „непосредан“, али се

<sup>1)</sup> Лицима примљеним из слободне професије рачунају се за пензију чл. 137, став 6) године признате за основну плату по чл. 67 али највише десет. Код лица примљених из самоуправне службе нема тог ограничења ни у погледу признатих година, нити је њихов број максималан. Значи да се признају све године самоуправне службе.

говори о прелазу. Међутим, прелаз може бити само непосредан.

У сваком случају, дакле, за признање година проведених у самоуправној служби тражи се да је лице у питању непосредно прешло из те службе у државну.

Ми мислимо да би се у пракси ова околност морала ублажено тумачити. Врло је мало случајева да неко непосредно пређе из самоуправне службе у државну. Такво лице би требало да, још као активан чиновник самоуправних тела, тражи пријем у државну службу и да на том положају остане све до акта о пријему у ту службу (указу или министарском решењу) Да ли ће самоуправне власти трпети да један такав службеник остане у служби све док се горње решење не донесе? Да му напакосте, оне би га могле отпустити само неколико дана пре пријема у државну службу. Тада би тај службеник изгубио свако право на признање проведеног времена у самоуправној служби, ма у ком виду, Уосталом, није ни јасно шта значи непосредан пријем. Мора ли тада тога истог дана да службеник буде од своје дотадашње службе разрешен и да ступи у нову, државну?

Ми мислимо да би речи „прелаз“ или „непосредан пријем“ из државне службе у самоуправну требало тако тумачити, да рок од неколико месеци не утиче на губитак карактера непосредног пријема. То не би било противно духу самог Закона. Законодавац је хтео спречити случајеве да један пензионисани или отпуштени службеник самоуправних тела после много година осуствовања од службе тражи пријем у државну службу да би добио нека већа права (пензију и слично). Што ће он неколико дана или неколико месеци бити ван службе, не значи много (за државу може бити каткад корисније, јер му се то време не рачуна за пензију и остало). Најзад, не треба заборавити да и сами државни чиновници имају приликом простог премештаја из једног надлештва у друго неколико дана времена да се пријаве на нову дужност (чл. 105 Чин. Закона<sup>1</sup>).

У најгорем случају, треба узети да је непосредан прелаз увек онда, кад је службеник одмах након иступања из самоуправне службе, или чак још пре него је иступио, поднео молбу за пријем у државну службу. Лимитисање извесног крајњег рока да се тај пријем реализише (на пр. од године дана) било би ипак у сагласности са поменутиим члановима Чиновничког Закона.<sup>1</sup>)

Овакво бенигно тумачење израза „прелаз“ и „непосредан пријем“ требало би да се врши бар до момента у коме ће и службеницима јавних самоуправних тела бити обезбеђена сталност њихове службе, до момента наиме, кад их њихове власти неће моћи из ма кога узрока отпуштати из службе, дакле и из узрока што намеравају прећи у државну службу.

4.) Сумњиво је да ли ово урачунавање самоуправне службе у ма ком од три вида има да се примењује на све државне чиновнике одн. службенике без разлике, дакле и на оне који су се већ затекли у државној служби на дан ступања на снагу новог Чиновничког Закона, који су, другим речима, из самоуправне службе у државну прешли пре доношења тог Закона, или пак само на оне службенике државне који су доцније ступили из самоуправне службе. Сумња долази отуда, што је то урачунавање предвиђено и прелазним наређењима Чиновничког Закона и то у друкчијој стилизацији. Тако чл. 236 Чин. Закона прописује: „Државним службеницима који су из службе бивших земаљских, градских или верско-просветних аутономија непосредно ступили у државну службу, као и пензионерима таквих установа, време проведено у таквој служби признаје се као време државне службе“.

Нејасно је да ли се само овај члан односи на државне службенике који су раније били у само-

<sup>1</sup>) Државни Савет је, једном приликом, одбио да призна једном лекару службу самоуправног општинског лекара, јер му је она престала 27 фебруара 1923 а 20 марта исте године постављен је указом за управника државне болнице! Вл. Мих. Илић, Коментар Чиновничког Закона стр. 276.

управној служби или и сви раније поменути чланови (66, 67 и 137). И пракса Државног Савета неједнака је и колебаљива.

Као што се види, овај члан је, по свом домаћају, много ужи. Док ранији чланови говоре просто о „самоуправној служби“ или „служби код јавних самоуправних тела“ дотле се чл. 236 ограничава само на „службу бивших земаљских, градских и верско просветних аутономија“. Непосредност у прелазу тражи се и овде. По овоме члану, права њим конструисана не бисе простирала на раније службенике окружних и средњих самоуправа у Србији. Не би се односила ни на раније службенике сеоских општина у ма ком делу Државе, па чак ни на службенике градских општина Србије ако би се пропис стриктно тумачио. Јер, у Србији није било особених градских самоуправа као на пр. у Мађарској или Хрватској и Славонији. У Србији је постојао, и данас још постоји, свега један Закон о општинама, који је важио и за сеоске и за градске општине. Ове последње нису имале скоро никакву већу аутономију у решавању и надлежности у опште; оне нису биле градске већ општинске самоуправе. (Закон о местима овде не улази у обзир). Како се чл. 236 ограничава још на *бивше* аутономије, испало би, по најужем тумачењу, да аутономије које су постојале у времену доношења Закона не улазе у обзир. И онда би изашло да се рачунају раније мађарске градске и аустријске покрајинске самоуправе, а не рачунају раније српске и данашње (одн. тадашње - из 1923 - самоуправе српско-хрватско-словеначке)<sup>1)</sup>

Ради свега тога, ми мислимо да се чл. 236 Чин. Закона може да примени само на оне случајеве (у-

<sup>1)</sup> Како тек да се тумаче речи из чл. 236 „као и пензионерима таквих уставова“, нећемо овде испитивати. Могло би испасти да такви чиновници имају права на двоструке пензије, или чак да им се за државну пензију рачуна и време које су провели као пензионери. Ако се стане на треће гледиште, да пензионери самоуправни могу ступити у државну службу и да им се тада и самоуправни рачуна за пензију, онда нема никакве непосредности у прелазу.

колико би их било), где се из других чланова Закона не може извести право на признање година проведених у самоуправној служби. Тај би члан могао само да проширује, не да сужава, права дата другим члановима Закона. На евентуалну примедбу да су за разврставање меродавна била само прелазна наређења Закона, могло би се одговорити да та прелазна наређења махом базирају на прописима из претходних глава и позивају се на њих. Они их по правилу допуњују, ретко кад сужавају. Кад би био овај последњи случај, требало би га изречно предвидети, као што је чл. 246 изречно укинуо повластице из четвртог става чл. 137 Чин. Закона.

Ипак, морамо навести да је Државни Савет донео, на својој општој седници од 8 марта 1926, сасвим противну начелну одлуку. Та одлука гласи: „При разврставању рачуна се пређашња самоуправни служба онима, којима се та служба већ по ранијим законима при прелазу у државну службу рачунала за државну службу (чл. 241 и 242 у вези са специјалним законима). Осим тога и онима, који су прешли у државну службу из службе у бившим земаљским и градским самоуправама. Градску аутономију имају само они градови који по законима врше послове државне административне власти првог степена. Остала самоуправни служба не рачуна се у државну службу“).

5.) Државни Савет је нагласио да ће се и приликом разврставања признати у сваком случају за државну службу самоуправни служба призната по специјалним законима донетим раније од Чиновничког. Вредно би било видети који су то закони. Ми то можемо учинити само за Србију (предратну) и данашњу Краљевину С. Х. С. За друге покрајине наше данашње државе није нам могуће пронаћи правне изворе који су то питање регулисали.

<sup>1)</sup> Вид. Гојко Догадић, Одлука опште седнице Државног Савета о признању времена проведеног у служби јавних самоуправних тела за државну службу. „Полиција“ 1927. Уз одлуку, Г. Догадић је дао лепа образложења.

У Србији је признавање година службе значило само признавање тих година за личну пензију, и за породичну уколико је дотично лице улагало у пензиони фонд за удовице и сирочад. Што се тиче напредовања у служби, оно није било ограничено са никаквим роковима. Са положајем је била скопчана једина плата коју су ти чиновници уживали, т. зв. систематска плата.

Службеницима самоуправних тела, кад би ступили доцније у државну службу, није се, принципијелно, рачунало никако време дотадашњег службовања. Изузетак је учињен, колико је нама познато, само за четири врсте службеника одн. функционера.

По Закону о општинама од 1903, односно његовим изменама и допунама од 1909, председнику, потпредседнику и кметовима правницима у општини београдској, године проведене на овим положајима рачунају се у године указне службе кад ступе у државну службу, било да су пре тога били у овој било да у њу први пут улазе. Као што се види, ово признање је важило само за школоване часнике или судије у свега једној општини: београдској. Поред тога, та лица нису била службеници општински у правом смислу речи (служба им није била главно и доживотно занимање) већ чланови општинског суда или општинске управе, како се то каже у новим крајевима наше Државе, и то изабрани. На те положаје су дошли поверењем народа, као политички људи, са унапред ограниченим временом службовања. Отуда, овај први изузетак и није никакав изузетак; он правило и не руши и не потврђује.

Други је изузетак прописао Закон о уређењу округа и срезова од 1905 са доцнијим изменама и допунама, и то у чл. 123. По њему, „ако је лице изабрано за окружног деловођу било пре тога државни чиновник, па би после постало опет државни чиновник, њему ће се године службе које је провео као окружни деловођа рачунати као године указне државне службе. Ово вреди и за стручне самоуправне

чиновнике“. По овом члану, време проведено у самоуправној служби рачунало се окружном деловођи (који је морао имати квалификације за средњошколског начелника), али само ако је он био у државној служби и пре него је ступио у самоуправну, а не само после. Ко би све спадао у стручне самоуправне чиновнике (свакако само окружне) тешко је увек одредити. У сваком случају, ту би долазила лица која врше техничке послове (инжињери, архитекти и т. д.). Но и они треба да су пре тога били у државној служби (није потребан директан прелаз).

Трећи је изузетак био предвиђен Законом о уређењу Министарства Грађевина од 1898. По чл. 27 тог Закона „техничком особљу грађевинске струке, оне године службе проведене у општинској служби признају се као године проведене у државној служби кад буду примљени у државну службу“. И ова се повластица односила само на једну врсту чиновника, наиме техничких, и то само у општинама. У првом реду се односила на инжињере, које су имале само веће вароши. Па и то признање, само по себи, није представљало неке велике користи, као што је напред назначено.

Четврти изузетак, најзад, предвиђа Закон о радњама од 1910 за секретаре комора уколико се и коморе могу узети као самоуправе. По чл. 131 тога Закона, њима се рачунају године проведене у знању секретара у године указне службе ако ступе у државну службу.

После Рата, Закон о обласној и средњошколској самоуправи од 1922 признаје (у чл. 132) као године проведене у државној служби оне године, које су провела у служби средњих и обласних самоуправа лица са свршеним факултетом, и то само у случају да су та лица и пре тога била у државној служби. Као што се види, по овоме Закону урачунава се за државну службу само самоуправна служба прве категорије (није јасно да ли је лице у питању морало имати факултетску спрему за цело време службе



или пак да је само у моменту поновног прелаза у државну службу стекло те квалификације, али прво решење изгледало би да више одговара законском тексту<sup>1)</sup>.

Може се, дакле, смело тврдити да је Закон о чиновницима од 1923 у сваком случају знатно побољшао положај чиновника који прелазе из самоуправне службе у државну. Док су пре Рата признавана извесна права техничким органима самоуправних тела махом са вишим школовањем, окружном деловођи такође школованом (чак условно признавата), члановима суда Општине Београдске и секретарима комора, који су увек факултетлије; док је и после Рата, 1922 године, признање тих права било резервисано за факултетски образоване чиновнике виших самоуправних тела, докле се сада правом признања проведеног времена у служби могу користити сви ранији самоуправни чиновници, чак и службеници (званичници и служитељи, ако су и у самоуправној служби заузимали један систематизован положај а не само били прости дневничари).

6). У Закону о чиновницима се, као што смо нагласили, у члановима 66 и 67, говори просто о самоуправној служби, у чл. 137 о служби код јавних самоуправних тела. Која су то самоуправна тела и каква се све служба може сматрати као самоуправна, није лако увек утврдити. Али општинска служба у свим крајевима наше државе (у којима су општине организоване), спада несумњиво у појам самоуправне службе, па ма који од критериума разликовања те службе, које је теорија поставила, да се прихвати. А, у

<sup>1)</sup> Један врло нејасан пропис из прелазних наређења Закона о обласној и средској самоуправи (тачка 9 друга алинеја) проширује, изгледа, пропис из чл. 132. По њему, „чиновници у жупанијама *било самоуправни* *било државни* као и чиновници покрајинских управа *смашрају се као државни чиновници*.“ Али је претходни став у контрадикцији с овом одредбом. Изгледа да је овим само наметнута дужност Држава да те чиновнике укинутих самоуправа, уколико их не би примиле нове самоуправе, прими у своју службу; иначе би пропис био сасвим неразумљив.

овом чланку, ми смо имали првенствено у виду да изложимо положај општинских службеника који пређу доцније у државну службу.

У сваком случају, из ових излагања и из законских текстова да се посредно извести да је немогуће симултано кумулирање самоуправне службе и државне, исто тако као што је код наз забрањено имати две државне службе једновремено (изузимајући случајеве хонорарног службовања). Код нас је, за разлику од неких других држава, немогуће бити државни службеник на два места у исто време. Исто су тако правно неспојиве функције самоуправне и државне, нарочито ако се самоуправна служба, по специјалним законима, изједначаје са државном односно признаје као државна. Јер, шта би се онда признавала та служба као државна, кад би се могла вршити поред државне. Тако је, на пример, немогуће једновремено бити државни чиновник и секретар које србијанске коморе (чл. 131 Закона о радњама), или државни чиновник и председник, потпредседник или кмет правник Београдске Општине (чл. 105, последња алинеја, Закона о општинама од 1903).

## Значење речи „указ“ у Закону о Државном Савету.

Први став чл 21 Закона о Државном Савету и управним судовима од 17 маја 1922 има оваку одредбу: „тужба на управни суд односно Државни Савет мора се поднети у року од тридесет дана после предаје решења управне власти. Тужба противу каза подноси се Државном Савету у року од два месеца рачунајући од дана када је указ објављен у Службеним Новинама.“

Кад појединац или правно лице поведе пред надлежним судовима административни спор зато што мисли да му је актом управне власти „повређено какво право или какав непосредни лични интерес заснован на закону“ (чл. 15 Зак. о Државном Савету), рок за подношење тужбе није увек исти. Ако је у питању решење ма кога управног органа, подразумевајући ту и министре, рок је мањи него кад је у питању указ. Поред тога, рок почиње да тече на други начин, боље речено почетак рока зависи од друге околности.

Код решења управне власти, рок почиње да тече од дана кад су заинтересоване стране добиле то решење; код указа од дана његове објаве у службеном органу Државе,<sup>1)</sup> кад је дакле цела јавност

<sup>1)</sup> У Закону стоји објаве у *Службеним Новинама*; није употребљен општи него конкретан израз. Могло би онда бити спорно да ли објављивање у ком другом званичном органу производи исто дејство, на пр. у Војном Листу, Службеном Гласнику Саобраћајних Установа, Финанској Стражи, Пресветном Гласнику и т. д.

могла да дозна садржину акта. Укази су, према томе, доступнији публици и против њих ће, по правилу, бити више тужаба. Њихову садржину може да дозна сваки без икаквих тешкоћа и тражења решења.

Кад је већ Закон истакао при подношењу тужбе такву разлику између указа и решења управних власти, несумњиво је потребно уочити разлику и њихових појмова, другим речима утврдити им значења.

Под решењем управне власти разуме се сваки акт управне власти уопште, без обзира на његов назив. Базначајно је да ли се тај акт зове решење, одлука, наредба и т. д. Главно је да је он по садржини и по форми акт управне власти. Уредбе излазе, дакле, из овог појма, јер, по садржини, оне нису акти управне власти. Буџети такође овде не спадају, јер нису по форми управни акти.<sup>1)</sup> Под указом, међутим, разуме се сваки акт власти који долази од Краља. Кад Краљ врши своје законодавне функције, даје једном законском пројекту предсанкцију (овлашћење да се поднесе Скупштини на решење) или закону санкцију одн. промулгацију, он то врши у форми указа (чл. 80 Устава). Он указом сазива Скупштину, (чл. 1 Пословника), отвара и закључује сазиве, (чл. 52 Устава<sup>1)</sup>) распушта је и расписује нове изборе, (чл. 2 и 8 Изборног Закона). Своју уредбодавну власт

<sup>1)</sup> Ми не улазимо овде у третирање питања да ли су дозвољене тужбе противу нечињења управне власти и, затим, против усмених решења Ова су питања врло интересантна, али нас у овом случају не занимају.

<sup>2)</sup> Код отварања и закључивања седница једног скупштинског сазива, Краљ може место указа прочитати лично престону беседу, или изаслати посланицу (чл. 52 Устава). Кад чита престону беседу, указ је сувишан, јер његова садржина изражена је лично и усмено. Посланица, пак, не би могла заменити указ, већ га само допунити. У њој се налази програм владиног рада, и он се чита пред Скупштином која је већ отпочела рад, дакле створена. Акт отварања треба да претходи акту читања, ма да они могу бити садржани у истом писмену.

<sup>3)</sup> У Првој Гори су указима вршена и саопштења Књаза Скупштини; чл. 117 Закона о пословном реду у Народној Скупштини од 1906.

Краљ такође врши у форми указа (вид. на пр. чланове 69, 70 и 138 Закона о државном рачуноводству), судску исто тако. Он даје путем указа амнестије и помиловања, одређује аболиције процеса у току, оптужује суду министре, озакоњује депу ванбрачно рођену (*legitimatio per rescriptum principis*). У домену управе такође, сваки акт управне власти за чије је издавање надлежан Краљ бива даван у форми указа. И ордени се указом додељују.<sup>1)</sup> Једном речју, сваки акт краљевске власти, без обзира на његову садржину, налази своје обележје у форми указа. Кадгод Краљ заповеда, он то чини путем указа. Кад чл. 54 Устава прописује да „ниједан чин краљевске власти нема снаге нити се може извршити ако га није прамапотписао надлежни министар“, излази да Краљ може своју власт вршиги само писмено, а његова писмена наређења зову се укази<sup>2)</sup>. Према томе, сваку своју функцију додељену му Уставом или законима, Краљ врши кроз указе. То је битна разлика између указа и посланица одн. манифеста. Манифестом Краљ изјављује извесне личне жеље, које не обавезују никога сем њега самога (обично морално, али понекад и правно, на пример кад абдицира на престо). Укази, напротив, производе увек извесне правне односе и обавезни су, док су на снази, за све грађане земље.

У другим народима и другим државама, акта шефа државе или шефа управне власти (у републикама) немају сва исти назив. У Француској, на пример, она носе час назив *décrets*, час *décisions présidentielles*, час *lettres de grâce*.<sup>3)</sup> У старој Аустрији: *Patente*, *Edikte*, *Erlässe*, *Allerhöchste Entschliessungen*, *Allerhöchste Handschreiben* и т. д. Разликовање се

<sup>1)</sup> Пре Рата је било одликовања без предлога министровог. Уактима о одликовању прамапотписивао се Канцелар Краљевих Ордена, па ипак су та акта називана указима. На крају је стајало да Канцелар Краљевих Ордена изврши *указ*.

<sup>2)</sup> Овде апстрахујемо од наредба издатих војски и горе поменутог личног отварања одн. закључења скупштинског сазива. То су изузеци. Уставом предвиђени.

<sup>3)</sup> Н. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, II, т.р.64 et suiv.

врши, по правилу, према садржини наредбе (ма да то није увек меродавно). *Lettres de grâce* у Француској зову се само акта помиловања или амнестије, *décisions présidentielles* акта пријема официра у сувоземну војску или морнарицу и т. д.

С друге стране опет, акта ниједног другог органа сем Краља не називају се укази. Скупштинске одлуке носе назив решења или резолуција; судске: пресуда, решења и т. д., административне одлуке нижих органа такође решења, наредба, претписа ит.д.

Реч указ је руског порекла и долази од глагола указивањ, што значи наређивати. У обновљеној Србији се она почела употребљавати одмах у почетку њеног државног живота. Већ други број Српских Новина, у почетку њиховог излажења, има рубрику под насловом Укази Књаза Српског Милоша. Они носе датум 20 децембра 1833, и односе се на постављење царинских чиновника, јер је баш тих дана примљен од Турака „ђумрук“ у Београду. Уз указ о постављењу одређена је, сваком појединачно, и надлежност. Интересантно је образложење објаве указа, које је саставни део текста: „Будући да је нужно, да прву част указа овог књажевског и сав народ србски а особито трговци наши, а и друга царства знају, то ју и саопштавамо читатељима нашим. Част та указа овог гласи . . . и т. д.“<sup>1)</sup>.

У допнијим бројевима рубрика је задржана, али се укази саопштавају у кратком изводу, као данас. У једном од првих бројева реч указ је замењена са речју диплома („Његова Светлост благоизволела је дипломама својим наименовати“), али доцније се реч указ конзеквентно употребљава.

У Русији, одакле води порекло та реч, она се није употребљавала само за царске одлуке. Истина, сваки писмени акт управне власти који је потицао од Цара и носио његов својеручни потпис, звао се

<sup>1)</sup> Српске Новине од 13 јануара 1834. Ортографију смо изменили.

именој указ, а ако није носио његов потпис, него кога нижег органа, али је садржавао личне наредбе царева (усмено издане), звао се височајшеје повеле-није. Али зато, реч указ се употребљавала и за одлуке донете од које друге власти. До судске реформе у Русији, скоро сва решења судова називали су указима. Па и после реформе, извесни судови задржали су то право (трговачки судови, сирочадски судови племића и осталих грађана, и судска одељења врховног суда, т. зв. Сената). Најзад, и извесне административне установе, које је Катарина II основала, задржале су историско право да своје одлуке називају указима <sup>1)</sup>

Док и код нас, као у Русији, укази представљају акта различите правне природе, код нас бар сва она потичу од исте личности, што у Русији није случај. Код нас је за разликовање указа од осталих аката власти меродавно који их је орган издао, а не што она садрже. Само то може бити један једини орган: Краљ.

Како указима Краљ издаје наређења, дакле врши краљевску власт, разумљиво је да се указима називају уопште сва акта краљевске власти и ако је Краљ не ерши лично. За време намесништва, намесници издају *указе*; за време суства Краљевог, Министарски Савет. После преврата од 29 маја 1903, Влада Краљевине Србије је такође издавала указе. Али овде није без интереса напоменути да је у тој „Влади“ било, како изгледа, колебања како ће називати своје наредбе. Прво њено наређење, боље овлашћење Министру Војном да може постављати у војсци на места командантска и разрешавати са тих звања, не носи назив указ. Тамо се на крају просто вели: Наш Министар Војни нека изврши *ово*. Допуније већ излази један низ *указа* о груписању и разгруписавању општина. Зато овде под изразом Краљева акта треба схватити акта краљевске власти, која из-

<sup>1)</sup> Вид. о томе поближе: Н. М. Лисовскиј, Указ, Енциклопедическиј Словар, XXXIV а том, 1902, стр. 627, одакле смо и узели ове податке.

даје вршилац-краљевске власти, без обзира да ли је то лично Краљ, Намесништво, Министарски Савет као заступик Краљев, или један револуционарни суверени орган. Разликовање између указа и посланица одн. манифеста врши се према самој природи тих аката; док је за друге сумњиво да ли их могу издавати вршиоци краљевске власти, указе несумњиво могу издавати, јер би иначе настао дисконтинуитет у владању, укоченост и суспензија једног доброг дела јавног поретка, ваканција власти уопште, не само *interregnum*. Нарочито ово важи за монархије, у којима владари имају веће прерогативе и ширу власт.

Према томе, сва Краљева акта заповедања носе форму указа<sup>1)</sup>, а ни један акт ма ког другог државног органа не може имати ни ту форму ни тај назив.

Тако се чак ни одлуке Државног Савета којима се један указ ништи и замењује другим, одлуке које имају пуну материалну снагу указа и производе једнако дејство (донесене зато што управна власт није сама хтела да изврши пресуду Државног Савета и донесе нов указ), не зову указима него решењима. Та решења по самој законској стилизацији (чл. 43 Закона о Државном Савету) потпуно замењују управна акта, у свом случају указ, па ипак се тако не зову.

<sup>1)</sup> Понекад, у Краљевим потврдама решења Народне Скупштине о груписању и разгруписавању општина наређује се извршење, *решења*, не указа. Овде се може поставити питање да ли се та реч решење односи на његово или скупштинско решење, тим пре што овде Краљ уопште нема директно одређене надлежности по Закону о општинама (чл. 8 и 10). Понекад ипак, и у тим случајевима, бива употребљена реч указ.

Исто ово важи за раније потврде решења Државног Савета донесене на основу чл. 144 тачка 8,9 и 16 Устава од 1903 и Закона о пословном реду у Државном Савету од 1902. Краљево потврђење таквих решења (о утрошњи из општег кредата за државне потребе, изузетно примање у српско поданство и одобрење поравнања између Државе и приватних лица) носило је час назив указа час решења. Није јасно да ли се мислило на решења Држ. Савета или Краља.

Има, најзад, још једна карактеристика указа која их истиче према другим актима власти, могло би се рећи и изнад аката других органа. За разлику од ових, сви укази морају бити објављени. Мада у Уставу то изречно није предвиђено, не може се претпоставити да важи један указ који није обнародован. Укази увек имају принципиелни интерес и веће значење од других аката власти; они, ако и не стварају увек нове норме, задиру у јавни поредак. Постављањем једног чиновника не ствара се само нов однос између њега и Државе, него и између њега и грађана земље, којима може заповедати, или између њега и других власти, према којима стоји у извесном односу потчињености, координације или старешинства. Ми не споримо да сличне односе стварају и друге власти, али не свим својим актима, него само неким. Та акта треба да се обзнане, али Краљева сва. Закони морају бити обнародовани да би уопште важали. Исто тако и уредбе. Друга пак акта краљевске власти, која би се могла назвати и укази у ужем смислу (јер носе и у тексту тај назив) садржавају увек наредбу извршења и одређују органе који ће их извршити (Наш Министар . . . . . нека изврши овај указ). Краљ само издаје наређења али их не извршује. Да би један државни орган (у овом случају увек министар) могао правоснажно вршити једну власт из надлежности Краљеве, треба да је за то опуномоћен. Та пуномоћ даје му се указом и за њу треба да знају сви они на које се односи, а то су, као што смо видели, сви грађани земље.

Реч указ у цитираном тексту Закона о Државном Савету односи се само на акта Краљева као шефа управне власти. То се види из другог одељка Закона о Државном Савету и из чл. 23, где је назначено шта све може или не може бити предмет административног спора. Најзад, то излази из природе самог института административног судства. Законодавне функције Краља не подлеже контроли или уопште разматрању Државног Савета, тако исто ни ње-

гова судска власт.<sup>1)</sup> Што се уредаба тиче, њих судови, па дакле и Државни Савет, подвргавају контроли с обзиром на њихову законитост, али само ако се на основу њих донесе једно решење које није засновано на закону, него на уредби која је извешан закон погазила или изашла из круга законског овлашћења. Уредба као таква и даље важи, само јој извесне делове суд не признаје.<sup>2)</sup> Остају дакле једино управни акти Краљеве који могу бити предмет административног спора.

Који су ти акти управе за које је надлежан Краљ и који могу бити предмет административног спора? На ово питање је немогуће дати одговор који би важио за увек и за све случајеве. Чл. 117 Устава *in fine* наређује, на пример, да ће се „о давању рударских, индустријских или ма којих других повластица донети нарочити закон“. Тај закон би могао ставити у Краљеву надлежност право давања таквих повластица и везати га за извесне услове. Ако услови у конкретном случају не би били испуњени, постоји могућност поништаја редовним правним средствима.

Али сад, колико је нама познато, сва Краљева формална улога у управи своди се на примање у службу државних чиновника и официра, њихов размештај и отпуштање одн. пензионисање, на проглашење села, варошица и вароши, и проглашење државних и окружних путева (раније и среских по допунама од 1881 Закона о сувоземним јавним друмовима од 1864).

Под чиновницима овде разумемо и министре. Краљ, истина, закључује уговоре са страним државама.) Али

<sup>1)</sup> Државни Савет има право, као и уопште судови, да цени формалну исправност једног закона. Али сам указ којим се закон санкционише одн. промултира, он не може да ништи. Све што може, то је да тај „закон“ не поштује.

<sup>2)</sup> Г. Љуб. Радовановић мисли да је могућан спор и око важности уредбе као такве, без обзира је ли она примењивана, т зв. објективан административни спор. Вид. одлуке Државног Савета, 1924, стр. 18 и даље.

<sup>3)</sup> Поближе о Краљевој управној власти видети Сл. Јовановић, „Уставно Право“, стр. 348 и даље.

обавезиост тих уговора зависи скоро увек и од пристанка Скупштине, а тече од дана ратификације. Ратификација уговора је, како је тачно приметио г. Сл. Јовановић, идентична са санкцијом закона и на исти начин се објављује. Против ратификованог уговора нема правног средства. Посланици на страни постављају се указом, као сви други чиновници; претходно добивање агремана правно је индиферентно. Што се примања посланика других држава тиче, акредитованих код нас, оно такође излази из круга правне сфере наших грађана и званично се не нотификује. Оглашење или примање рата, ма колико важна и понекад судбоносна околност, појављује се врло ретко и не може се правним путем отклонити. Преношење краљевске власти на Престолонаследника или Министарски Савет, у случају Краљева осуства из земље (чл 59 Устава), није чисто административна надлежност.

Што се тиче проглашења села, варошица и нароши по Закону о местима од 1866, то Краљево право није везано за молбу становника дотичних места и ако се у ствари проглашење врши по молби становника и то се у указу означаје. Ту управна власт ради по слободној оцени околности, невезана ничим. Проглашење путева за државне није везано за никакав услов сем претходног одобрења Мин. Савета; проглашење путева за окружне врши се такође указом по претходном решењу дотичних окружних скупштина којих сад нема. Пре Закона о јавним сувоземним путевима од 14 јуна 1910, проглашење путева за среске, окружне и државне било је чисто дискреционарно. По слободном нахођењу се такође ордени додељују.

По Закону о обласној и среској самоуправи (чл. 8) и по Закону о општинама, Краљ наређује изборе за самоуправна тела. Овде може бити углавном правног спора само онда, ако их по истеку рока старих представништава не нареди, дакле против недоношења

указа, не против самог указа.<sup>1)</sup> Потврде скупштинских решења о груписању и разгруписавању општина, па ма и носиле назив указа, треба узети као законодавна решења, издата суверено, и необорива редовним правним средствима. Извесне Краљеве улоге у домену војске (додељивање назива пуковима, додељивање застава и т. д.) више су репрезентативне природе и њима Краљ пре врши функцију „Врховног Заповедника све војне силе“ (чл 3 Закона о устројству војске и морнарице) него шефа управне власти.

Укратко, управна власт Краљева, уколико њена еманација бива изражена и званично саопштена, уколико дакле добива форму указа и уколико може бити предмет административног спора, исцрпљује се засад у његовој власти над официрима и чиновницима (израз чиновници обухвата не само чиновнике у смислу Закона о чиновницима већ и све друге, на пример саобраћајно особље, извесне духовне положаје, као епископе и т. д., официре, чланове извесних државних одбора, као Монополске Управе, Рударског Одбора, Санитетског Савета, Управе Вода, Грађевинског Савета, комисија за ограничење државних шума и т.д., судије трговачког реда и друге). Међутим, решења нижих управних органа која се могу понизити редовним правним средствима, многобројна су и разноврсна.

Према томе, реч указ у чл. 21 Закона о Државном Савету и управним судовима ваља узети да се односи на указе о постављењу, унапређењу и премештању чиновника, ) подразумевајући ту и министре и све напред наведене врсте службеника.

Али, док се сви официри и даље постављају указом, код чиновника није исти случај. До новог Закона о

<sup>1)</sup> Раније је Краљ, по Закону о укидању државних надлештава и звања од 1886, могао указом укидати сувишна звања и надлештва. Сад то, по свој прилици, не би могао да чини (чл. 51 Чин. Закона, чл. 24 Закона о државном рачуноводству и чл. 142 Устава). Ипак је, на пример, Указом од 26 фебруара 1927 укинута конзулат у Браили.

<sup>2)</sup> О отпуштању и пензионисању говори члан 135 Чиновничког Закона. О њему ће бити речи на крају овога чланка,

чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда од 1923 у Србији су сви чиновници били постављени указом, једнако и у Црној Гори, док је у крајевима бивше Аустро-Угарске само највише чиновништво било постављано царевим одн. краљевим декретом. Нови Закон је изабрао једну средину и прописао да Краљевим указом бивају постављени само чиновници главних група свих категорија. То су, истина, виши чиновници, али не увек највиши. Не треба заборавити да чиновник прве групе треће категорије стоји по рангу испод чиновника осме групе прве категорије (чл. 118 Чин. Закона,) и ако је то најмлађа група сталних чиновника прве категорије, а оно главна и најстарија група треће категорије.

Према овоме би изгледало да само против постављања (унапређења и т. д.) чиновника главних група рок за тужбу код Државног Савета износи два месеца од дана објаве у Службеним Новинама, док за остале чиновнике тај рок тече од дана предаје решења и износи свега месец дана. Нама ипак изгледа да ово мишљење може и не бити тачно, и ми ћемо покушати да то докажемо.

Закон о Државном Савету и управним судовима претходи је Закону о чиновницима. Закон о Државном Савету је потврђен и проглашен 17 маја 1922, обнародован 22 маја исте године; Закон о чиновницима је потврђен 31 јула 1923, обнародован 1 септембра 1923. Кад је доношен Закон о Државном Савету, правно стање било је овакво. У Србији, коју су једину имали пред очима редактори Закона у врло много случајева, сви су чиновници били постављени указом; само својство чиновника добивало се указом. Да ли је неко чиновник, меродавно је било је ли постављен указом или не (§ 1 Закона о чиновницима грађанског реда од 1864 и чл. 45 Устава од 1903). Поред тога, и Устав од 1921 прописивао је у чл. 49 да „Краљ поставља државне чиновнике.“ ) Истина, трећи

<sup>1</sup>) Што се војске тиче, ту само стоји „Краљ даје војне чиновне по одредбама закона“. По Закону о устројству војске и морнарице, сви се официрски чиновници добивају указом, ниједан подофицирски.

став чл. 90 Устава наређује да „министри именују ниже државне чиновнике по одредбама Закона,“ а чл. 105 да ће се „законом прописати како се именују чиновници.“ У три разна дела једног истог Устава, кратког иначе и концизног, налазе се три једнаке одредбе по врсти, разне по садржају. Да ли су оне контрадикторне? Могло би се тврдити и да јесу и да нису. Ми ћемо прихватити ово друго становиште, мада нисмо потпуно убеђени у његову тачност. Те одредбе не би биле контрадикторне зато што је Устав у чл. 49 дао Краљу принципиелно право да поставља чиновнике, а чланом 90 ограничио то право само на више чиновнике; ниже ће постављати министри у име Краљево. Одредба чл. 105, пак, наређује да се начин постављања треба да пропише законом а не уредбом. Она, дакле, не улази у питање ко поставља чиновнике, сматрајући да је то у претходним члановима решено, него одређује само власт која ће прописати начин постављења. Симптоматично је да се у сва три члана говори само о именовану или постављању државних чиновника, а не и о њиховом отпуштању одн. пензионисању. Ово друго је, изгледа, било сувишно наводити, јер је опште правно начело да исти органи чиновнике постављају, премештају, отпуштају и пензионишу. *Nihil tam naturale, quam eo genere quid dissolvere, quo colligatum erat.* Затим се, ваљда, сматрало да једино постављање чиновника, од којих је велики део снабдевен правом заповедања (империјумом) треба да нађе свој крајњи извор у Уставу. Постављањем чиновника се поверава њему јавна власт и орган који то чини мора да је легитимисан за тај акт. Престанак службе, међутим, тангира само чиновника, не и власт.

Ипак мора бити да су редактори Закона о Државном Савету били превидели одредбу четвртог става чл. 90 Устава, или су пак мислили да се она односи само на званичнике и служитеље. Јер појам чиновника још није био утврђен и он је, по Уставу, врло лако могао да обухвати и све врсте државних служ-

беника. То је тим вероватније, што су раније у Србији практиканти и служитељи бивали постављани министарским решењем а до 1845 чак и указом (Уредба о практикантима од 1845).

Затим, кад је Закон о Државном Савету доношен, само су укази бивали обнародовани. Ради тога, почетак рока код указа тече, по чл. 21, од дана њихове објаве. Да су редактори Закона о Државном Савету знали да ће и министарска решења о постављању чиновника бити објављивана у Службеним Новинама, они би бар почетак рока и ту утврдили са даном објаве решења, ако већ не би прописали, у што смо такође уверени, исто трајање рока.

Најзад, овакав закључак ми изводимо и из чл. 15 Закона о Државном Савету, који даје право тужбе не само лицу чије је право повређено актом у питању, него коме је и лични интерес заснован на закону повређен. Како ће, код постављења чиновника, неко дознати да ли му је повређен лични интерес кад решења о постављењу могу бити и бивају штампана у Службеним Новинама после истека рока за подношење жалбе. А врло често је интерес целе струке или чак читавог чиновничког staleжа да се не постављају за чиновнике лица која немају потребне квалификације. Главна Контрола је, чланом 251 Финансиског Закона за 1926/27, који прописује да се рок за тужбу рачуна од дана њене потврде реченица, обезбеђена донекле од рђавих последица краткоће рока. Та одредба је унесена и у следеће финансиске законе. Али Главној Контроли могу често да измакну извесни моменти које чиновници исте струке имају у виду и о њима воде рачуна. Најзад, она штити интересе Државе а не и других чиновника.

По члану 15 Закона о Државном Савету требало је увести и објављивање решења о пријему у службу одн. о престанку службе званичника и служитеља, јер и њима може бити повређен интерес базиран на Закону. Кад се већ то није учинило (чл. 114 Чин. Закона *in fine*), онда треба бар тако тумачити

чити Закон, да макар решења која се објављују и, према томе, имају већи значај и шири круг интереса, могу бити нападнута од лица чији је интерес повређен. Јер министарским решењем о постављању или унапређењу чиновника може бити једнако повређен интерес заснован на закону, следствено и правни поредак, као и самим указом.

Решења управне власти обично се дају свим заинтересованим странкама (н. пр. решење о давању концесија чак и онима који су одбијени од тражења тих концесија), тако да се могу благовремено жалити. Она се, по правилу, не објављују. И ако би више оговарало циљу чл. 15 Закона о Државном Савету кад би и она била објављивана, у пракси је то тешко спровести. Сваки број Службених Новина износио би, у том случају, бар по сто страна.

Међутим, министарска решења о постављању чиновника не саопштавају се ником сем постављеном чиновнику и шефу надлежности, поред Главне Контроле. Она су изузета из ефикасне контроле јавности и, мада се објављују у Службеним Новинама, против њих је немогуће уложити правна средства од стране лица чији је интерес повређен, ако се остане на уском и чисто граматичком тумачењу чл. 21 Закона о Државном Савету.

Ради тога, реч „указ“ из чл. 21 Закона о Државном Савету треба протегнути и на министарска решења која имају за предмет постављење, унапређење, премештај и т. д. чиновника а бивају објављивана у Службеним Новинама. Тим начином се појам указа неће теорисањем проширити на нешто што није указ, него ће му се дати домаћај и значење које је законодавац 1922 мислио да он има. И само у том циљу и код примене тога члана, реч указ ће имати шире значење, и то до момента кад Закон о Државном Савету и Чиновнички Закон буду доведени у сагласност.

Има и у другим законима сличних израза (указ, указна служба и т. д.) које треба једнако тумачити,



па се у пракси тако и тумаче. Тако се, на пример, реч указни чиновник у Закону о судијама од 1911 (чл. 7) треба такође да схвати као државни чиновник уопште, који јо по правилу неуказан. Иначе ниједан судски писар или административни чиновник не би имао права на полагање судског испита. — Ово важи и за чл. 116 Закона о државном рачуноводству од 1910, који говори о броју и врсти *указних звања* једне буџетске партије, и не дозвољава њихово мењање одн. прекорачење. У другом ставу истог члана говори се о *указним* и *неуказним лицима*. Кад би се реч указ схватила у данашњем смислу, изашло би да звања чиновника који се не постављају указом не би морала бити ни означена поименце у буџету. Нарочито се још може, између осталих чланова Закона о државном рачуноводству, цитирати 119, који говори о разрешењу пензионисаних или отпуштених чиновника рачунополагача и рок утврђује према дану указа. Кад би се овај израз уско тумачио, ниједан чиновник у помоћним групама не би могао бити руковалац касе и материала. — Реч *указна служба* у члановима 5 и 11 Закона о Главној Контроли од 1922 такође значи чиновничка служба уопште. Ту се слажу и теорија и пракса. — И у Скупштинском Пословнику од 2 марта 1922 употребљена реч *указно особље*, у чл. 11, има несумњиво исто значење, јер би иначе испало да предлоге за постављање чиновника чини председник Скупштине лично Краљу и премапотписује указе, а он их чини председнику Министарског Савета и овај премапотписује указе. — Специјално пак, назив „указно особље“ у чл. 216 Закона о устројству војске и морнарице од 9 августа 1923 поткрепљује наше мишљење. Овај Закон је донет само неколико дана пре Чиновничког Закона па ипак под *указним особљем* разуме све чиновнике грађанског реда у ресору Министарства Војске и Морнарице. То се види и из његовог 305 члана, по коме пензионисање свих чиновника бива Краљевим указом. У ствари се то не чини, већ су меродавне одредбе

Чиновничког Закона. — По Уредби о путним и селидбеним трошковима од 30 септембра 1920 чл. 43 и остали, излази исто тако да се под „*указним чиновником*“ разуме сваки државни чиновник уопште, јер иначе нижи чиновници не би имали право на накнаду путних и селидбених трошкова. — Има још закона и уредаба код којих се реч „указни“ чиновник мора проширити на све чиновнике уопште. То му се значење још увек даје и у обичном говору. На Универзитету се и званично асистенти — студенти називају неуказни асистенти за разлику од правих асистената мада су у ствари сви асистенти неуказни по новом Чиновничком Закону, дакле и сви „указни“ асистенти (раније су они заиста били указни).

У предњем излагању, ми смо имали у виду једино Закон о Државним Савету и управним судовима. Ми смо покушали ослањајући се на сличне термине у осталим законима и преневши се за правилно схватање речи „указ“ у доба кад је донет Закон о Државном Савету, да изведемо како тај израз обухвата и решења министарска која имају за садржај једну промену чиновничког стагуса. Ово наше мишљење, међутим, налази делимично свога ослонаца и у Чиновничком Закону, и то у једној његовој јасној и добро прецизираној одредби, Реч је о чл. 135, нарочито његовом другом ставу. По том члану, на сваку одлуку о престанку службе свих државних службеника уопште, па било да је ту одлуку донео Краљ (значи указом) или министар односно, по овлашћењу, његов подручни орган, жалба се подноси Државном Савету у року од 30 дана од дана саопштења односно *обнародовања у Службеним Новинама ако се саопштијење не може извршити*. Овај пропис, као специјалан, дејрогира опште прописе из чл. 21 Закона о Државном Савету. Он се односи само на одлуке о престанку службе, не и на одлуке о постављању, унапређењу и т. д. Али је овде главно утврдити да рок за подношење тужбе није различан ако су у питању министарски декрети од рока подношења тужбе против

указа. Излази, дакле, да је Чиновничком Закону страни то разликовање рокова кад су у питању предмети исте врсте и истог садржаја, једино донесени од разних органа. Сама околност који је орган донео одлуку мање је важна од околности које је врсте одлука.

На крају би се могло поставити питање, у току излагања већ додирнуто, о року тужбе код Државног Савета против недоношења указа кога је по закону требало донети. Да ли су такве тужбе уопште могуће (по чл. 15 Закона о Државном Савету то би било сумњиво; по чл. 19 и 22 изгледало би могуће), који би био рок и какав поступак, то излагање, и ако врло интересантно, прешло би замишљени оквир овога написа и не би одговарало његовом циљу.

## Појам „струке“ по новом Чиновничком Закону.

I. У мноштву нејасних и непотпуних одредаба којима обилује нов Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда, налази се и један термин о чијем тачном значењу ни сами редактори Закона несумњиво нису били начисто. То је назив „струка“. Тај назив је уједно и најчешће употребљена реч у Закону. У првих пет глава Чиновничког Закона редак је члан који не би садржавао и ту реч; поред тога, она се налази местимице и у доцнијим члановима одн. главама.

По нашем мишљењу, Чиновнички Закон под струком разуме три неједнаке ствари:

1.) Једно читаво министарство, једну грану државне управе стављену Законом о Централној Управи или посебним прописима о организацији појединих струка државне управе под управу једнога министра,<sup>1)</sup> без обзира који све послови у једном дагом тренутку спадају под надлежност тога министарства. Према томе, Министарство Пошта и Телеграфа чини струку за себе. Кад би послови тога Министарства,

<sup>1)</sup> Стари Закон о Централној Управи од 1862, који је делимице још на снази, има у § 5 овакав став: „министри раде своје послове сваки по својој струци, независно један од другог“. Овај Закон је несумњиво у питању дефиниције струке дерогиран Чиновничким Законом. Све и кад не би то био случај, не може се из наведеног става видети да је по њему свако министарство морало имати само једну струку, већ и више њих, чији је заједнички шеф био министар.

као што је то са много места предлагано, били новим Законом о Централној Управи пренешени на Министарство Саобраћаја, онда, по овом критериуму, не би постајала више једна поштанско-телеграфска струка засебно и саобраћајна засебно, већ једна општа струка Министарства Саобраћаја.

2.) Једна ужа врста послова која спада у надлежност једног министарства и која се разликује од друге или других струка тога министарства специјалним стручним задацима. По овом мерилу једно министарство може имати и више струка, али то не мора да има. Међутим, свако министарство мора да је једна струка за себе. Образовањем Министарства за Социјалну Политику образована је несумњиво и једна нова струка, које иначе не би било. Али образовањем Министарства Пошта и Телеграфа није створена никаква нова струка; она ја и пре Рата постојала у оквиру Министарства Народне Привреде. По првом мерилу постоји само једна финансиска струка; по овом мерилу постоје разне струке у области Министарства Финансија: монополска, пореска, катастарска и т. д. По првом мерилу, статистичка служба спада у струку социјалне политике; по другом мерилу, она је струка за себе. Несумњиво је да статистичка служба има специјалне задатке; она са Инвалидским Одељењем или Одељењем за Заштиту Радника Министарства Социјалне Политике има исто толико везе колико са ма којим одељењем Министарства Трговине и Индустрије, Министарства Финансија, Просвете или чак и Вера.

3.) Најзад, у новом Чиовничком Закону на извесним местима употребљен израз струке не може се никако друкчије схватити него као да је имао у виду једно звање или, шта више, један чиновнички положај. Иначе се не би могао никако разумети смисао чл. 13 Чиовничког Закона: „лице које има спремину прописану за струку која улази у ту категорију“. Међутим, по последњем ставу чл. 9 и уводној тачки чл. 6 не деле се категорије у струке већ

струке у категорије. Несмисао чл. 13 види се још боље у његовој другој алинеји: „Лице које има спремину прописану за струку која улази у вишу категорију, може бити само по свом пристанку примљено у струку ниже службене категорије“. Тим се јачачно хтело рећи да, на пример, један секретар са пуном средњошколском спремом може, по свом пристанку, да се прими положаја треће категорије. Намера законодавца је логична, али не и њено формулисање: он је просто створио секретарску одн. архиварску струку. То исто може се рећи и за чл. 81, чл. 53 први став, и чл. 55. И они мешају струку са положајем одн. звањем. У чл. 55 стоји: „Ако чиновник има вишу спремину од оне која се тражи за струку у којој се налази“. Међутим, за струку, било да са она схвати као што смо је ми схватили под 1) или као што смо је схватили под 2), тражи са најразноврснија спрема. И чиновник III категорије који има седам или чак и осам разреда гимназије, али без испита зрелости, не би могао, по логичном тумачењу тога члана, нигде имати олакшице при полагању испита за сталност. Јер у свакој струци, са невероватно малим изузецима, постоје звања свих категорија. Према томе, олакшице за испит могао би имати само онај кандидат који има вишу спремину од факултетске! Која би то спрема била, остаје да разјасне редактори Закона.

У истом је смислу употребљен назив струка у чл. 63, затим у члановима 66 и 69 први став, у чл. 230, II део 2 тачка, и у чл. 245, 3 тачка.

Апстрахујући од овог трећег случаја, где назив струка апсолутно не одговара њеној природи и где је он употребљен више случајно и непажњом редактора, остаје да се под струком разуме или (1) министарство као целина, сви послови, дакле, и сви предмети који спадају у надлежност министарства, или (2) један ужи, већма специјалан, шта значи и већма стручан круг послова у оквиру једног министарства. Струка може значити или једно или друго, али никако једновремено и једно и друго. Допније

ћемо навести и неке практичне разлоге који захтевају јасно и сигурно дефинисање тога појма.

По нашем мишљењу, увек онде где није очигледно да се под струком подразумевало министарство, а таквих чланова је врло мало у Закону, струку треба схватити уже и специјалније. И то из ових разлога:

1.) И поред великог броја министарстава у нашој Држави, у надлежност појединих министарстава спадају ипак разноврсне службе. Министарство Шума и Руда има, као што се из назива види, надзор и над шумама и над рудама у Држави. Међутим, шуме и руде имају врло мало заједничког између себе. И најстручнији шумар може врло мало, или чак и нимало, да буде верзиран у рударству. Ветеринарско одељење Министарства Пољопривреде и Вода струка је за себе. Откуда се може захтевати од једног ветеринара да зна потпуну организацију и методе водних задруга. Пример државне статистике и појединих дирекција Мин. Финансија ми смо већ навели. Могло би се навести још много примера. Но ипак, у изумима струка не треба ићи сувише далеко. Министарство Вера представља несумњиво једну струку (не могу се струке делити по конфесијама), а тако исто и Министарство Просвете, са свим својим одељењима. Међутим, кад би та два министарства била заједно, као пре Рата, она би обухватала две струке.

2.) Кад је Чиновнички Закон хтео несумњиво да говори о министарству, он је употребљавао, поред речи „Министарство“, још ове термине: у члану 73 и 176 речи „грана државне управе“; у чл. 95, четврта тачка, „ресор“; у чл. 162 и 129 „врховно централно надлештво“. Министарство, ресор и грана државне управе, синоними су без сваке сумње. Но под врховним централним надлештвом може се разумети и нешто друго, уже од министарства. То могу бити и аутономне дирекције, највиши судови (Државни Савет, Главна Контрола) и т. д. Иначе би изгледала сувишна и бесмислена оваква стилизација чл. 162 in fine: „министри или старешине неког дру-

глог централног надлештва“. Изгледа, дакле, нелогично да би законодавац, поред три јасна термина које је употребљавао за ознаку једног министарства, употребљавао и четврти, без икакве стварне потребе. Најзад, и у Видовданском Уставу се говори о министарству као грани државне управе (чл. 90), не као струци.

3.) Министарство Војске и Морнарице, за чије припаднике по правилу не важи Чиновнички Закон, не може никако бити једна струка. У Закону о устојству војске и морнарице, у члану 17, стоји *explicite* да се војска дели на родове војске и *струке*. Ту су чак и побројане струке које долазе у обзир (ђенералштабна, економска, техничка, санитарска, судска, свештеничка, ветеринарска и музичка). Подела је извршена врло логично, према специјалним задацима које поједини неборбени делови војске имају. И ако се одредбе Закона о устројству војске не могу *eo ipso* применити и на управу грађанског реда, ипак се из горњег излагања могу извести ова два закључка: 1<sup>о</sup>.) Свако министарство не може бити само једна струка према нашем позитивном праву, јер се већ Министарство Војске и Морнарице дели на више струка; то могу, у најбољем случају, бити сва друга министарства са изузетком Министарства Војске и Морнарице; 2<sup>о</sup>.) Закон о устројству Војске и Морнарице већма је детаљан него Чиновнички Закон, и он је, можебит, учинио поделу коју би учинио и Чиновнички Закон да је био опширнији и да се није ослањао на доцније законодавство, нарочито у вези са члановима 60 и 61 истог закона. Одредбе Војног Закона о струкама могу се на грађански ред применити *per analogiam*.

4.) Поједина министарства, са широм и разноврснојом надлежношћу, подељена су на дирекције одн. генералне дирекције, од којих свака има по неколико одељења, док су остала министарства подељена директно на одељења. Са малим изузецима, свака дирекција обухвата и једну струку у смислу који смо ми усвојили. Обрнуто, са врло малим изузецима,

одељења министарства не представљају никада целу струку. Дирекције у појединим министарствима образоване су пре доношења Чиновничког Закона, па, према томе, приликом њиховог стварања није баш увек вођено строго рачуна о томе, да њихова надлежност обухвата једну целу и не додирне једну другу струку. Али ипак, главни мотив њиховог образовања била је разноврсност послова у једном министарству, који су, свака врста за себе, тражили одељено и специјално обрађивање. И ако није, дакле, струка у смислу Чиновничког Закона била меродавна за формирање дирекција, не може се одрицати да је ипак интерес струке у општем смислу највише имао при том утицаја.

5.) Питање тачног обележења појма струке нема само теориско значење. И у пракси ће бити врло често потребно да се зна тачна граница једне струке. Има у Чиновничком Закону једна одредба која говори о томе шта бива кад чиновник промени струку;<sup>1)</sup> има једна друга одредба по којој се приликом дисциплинског суђења двојица судија узимају из реда чиновника исте струке; поједине струке имају специјалну организацију и могу одредити нарочито време службе које се рачуна за напредовање у струци; и т. д. Али највећег практичног значаја имају две установе, обе нове, које претпостављају јасно обележење појма струке. То су установе Стручног Савета и стручних испита. Нарочито овај последњи институт захтева претходно рашчишћење термина о којему је реч.

<sup>1)</sup> Да чиновник може по својој жељи променити струку, то је евидентно; Закон сам предвиђа такве случајеве. Међутим, чиновник се не може, против своје воље, премештати из једне струке у другу. Зато су и установљени *стручни испити*, да би се обезбедила сталност и континуитет служења у истој струци. Поред тога, чиновник, при прелазу у нову струку, има неке одозне привелегије (полагање диференцијалног испита, немогућност напредовања за прву годину дана и т. д.). То се све не може чиновнику наметнути против његове воље. У пракси се ипак, понекад, поступа противно. Премештаји из једне у другу струку истог ресора, врло су чести. И зато је потребно ограничити појам струке.

Према томе колико има струка, толико ће бити и врста стручних испита. И, као што је напред речено, ако се остане на гледишту да једно министарство одговара једној струци, онда ће ветеринари морати да полажу чисто аграрне предмете а остали чиновници Министарства Пољопривреде ветерину. Исто тако, више се неће моћи одржавати засебни курсеви царински и порески већ заједнички, као што ће бити заједнички и испит. И онда ће цариник да положи технику прикупљања пореза, а порезник познавање робе. Ако то буду засебне струке, разуме се да ће обе полагати основе Науке и Финансијама. Изгледа да није била намера законодавчева да ту проведе неко спајање. Наше доба се баш одликује компликованом општим потребама и све јачим учешћем државе приликом њиховог решавања. Отуда потреба за множењем струка а не за смањивањем. И за то ми мислимо да се и из одредаба о стручним испитима и Стручном Савету може извести закључак да је законодавчева намера била да струкама не да сувише широк обим.

II. Ми смо казали да се једна струка налази навек унутар једног министарства; или је министарство као целина само једна струка или је у њему заступљено више струка, али тако, да се те струке не налазе нигде друго сем у том министарству. Другим речима, једно министарство може имати и више струка, али једна струка само једно министарство. То ипак не значи да припадници једне струке не могу да служе и ван граница своје струке у формалном смислу, чак и ван управне гране којој спада та струка. И сад настаје питање којој струци припадају ти чиновници у смислу Чиновничког Закона и где треба да полажу свој стручни државни испит, да ли код струке чије послове раде или код струке којој су придоделиени. Ми ћемо овај случај објаснити примерима. Постоји, по нашем схватању, засебна статистичка струка у ресору Министарства Социјалне Политике, али поред ње, постоје при већини минис

тарстава и засебни статистички одсеци тих министарстава. Да ли један статистичар Министарстава Пољопривреде и Вода спада у статистичку или пољопривредну струку? Постоји, даље, струка државног рачуноводства при Министарству Финансија, али при сваком министарству постоје одсеци рачуноводства. Да ли шеф рачуноводства Министарства Унутрашњих Дела спада у полициску, рачунски чиновници Министарства Спољних Послова у дипломатску, или сви ови у рачунску струку. И према томе, да ли овај први треба на испиту да покаже знање о јавној безбедности или о тачном вођењу рачуна, ови други о конзуларној служби и међународном праву или опет о државном рачуноводству? Ми ово питање овде само набацујемо не решавајући га. Ми смо хтели само да укажемо на компликованост и тежину питања, и да дамо подстрека меродавним факторима да о томе размисле.

III. Појам струке не види се јасно из самог текста Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда. Остају три пута да се он објасни: теорија, начелна одлука опште седнице Државног Савета, и законодавно тумачење. Незгода теориског објашњења је у томе, што оно може бити разнолико, према томе како поједини теоретичари схвате тај појам, и што оно не обавезује никога. Државни Савет тешко прилази решавању тако општих и начелних ствари, и прилази само онда ако се појави спор око примене административно-правних прописа. До тога спора може и не доћи, јер управна власт може бити сагласна у погрешном тумачењу дотичних одредаба Закона. Остаје, дакле, трећи пут: закон објаснити законом. Један закон има обавезну снагу, он се јавно претреса и при његовом доношењу узима се у обзир и теориско схватање. Под законским објашњењем ми не разумемо овде објашњење у формалном смислу. Не мора то бити закон о тумачењу Чиновничког Закона. Главно је да се појам струке утврди законодавним путем. А најбољи начин, по нашем мишљењу, био би: у Закону о Цент-

ралној Управи, који још није донесен, и који ће прилично изменити број и надлежност министарстава, унети један члан у коме ће стајати које све струке постаје у појединим министарствима, односно које дирекције или одељења чине струку за себе. То је ваљда једини сигуран пут да се изађе из неприлике, које је начинио Чиновнички Закон употребом термина „струка“.

\* \* \*

И овај је чланак писан у првој години живота новог Чиновничког Закона. Предвиђења изнета у њему, обистинила су се у много случајева.

Скоро једновремено кад и чланак, изашла је Уредба о одабирању *сврчних другова* за чланове дисциплинских судова и т. д. (23 августа 1924, обнародована 11 септ. 1924). По тој Уредби, примерима се хтело показати шта се сматра под струком у смислу саме Уредбе и чл. 171 Чин. Закона, по чијем је овлашћењу Уредба и донета. У тој одредби (чл. 3) углавном је струка схваћена онако као што смо је и ми схватили; то је „у једном ресору, иста врста рада, према општој техничкој подели рада“. Примера ради, ту су наведене струке: административна, полициска, судиска, апсанска, пореска, царинска и т. д. Али то дефинисање важи само у колико долази у питање одабирање стручних другова за дисциплинске судије. Значи да за друге случајеве и у вези с другим одредбама Чин. Закона појам струке не само није одређен, него може, па чак и треба да диферира од појма изнетог у поменутој Уредби.

Поред ове опште Уредбе која важи за све ресоре, многа су министарства издала правилнике о полагању државних стручних испита. При томе је појам струке схваћен сасвим произвољно и без ма каквих критерија. Док, на пример, за чиновнике *Дирекције Државне Статистике* (централног државног статистичког надлештва) није прописан нарочити испит, него га полажу заједно са чиновницима Министарства Социјалне Политике, дотле је прописан нарочити статис-

тички испит за чиновнике статистичког одсека Министарства Пољопривреде и Вода, који сав нема три чиновника. Пре најкраћег времена (Служб. Новине од 23 јануара 1928) донета су Правила о полагању стручног испита чиновника Народне Библиотеке у Београду. И према нашим излагањима библиотекарство треба да се узме као засебна струка, али то не значи да свака библиотека у Држави прописује посебне испите. Струка може бити библиотекарство а не библиотека; струка може бити статистика а не свака статистичка канцеларија.

Хаос у схватању појма струке није праксом ублажен, него повећан.

## О рангу чиновника по новом Закону.

До доношења новог Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда, ми нисмо имали један законски критериум о рангу појединих чиновника. У пракси, и једанпут у парламентарној дискусији, узимано је да се ранг чиновника равна према њиховој систематској плати. Називи појединих звања нису могли да дају и обавештење о рангу: секретар Универзитета био је са платом начелника, секретар Министарства V. класе са платом писара судског I. класе. Шта више, и у самим министарствима прављене су у последње време неправилности: писар I. кл. једног министарства (на пр. Министарства за Аграрну Реформу) имао је у пару исту плату са секретаром V. кл. једног другог министарства (на пр. Мин. за Трговину и Индустрију, или Мин. за Социалну Политику). Али ипак, у једном истом надлештву или, шта више, у једној струци државне службе, те пометње није било; називи звања означавали су и хиерархиски положај. У једном суду био је секретар старији од писара, судија од секретара, а председник од свих. У једном министарству знао се тачно ранг чиновника по функцијама које врше: писар, секретар, инспектор, начелник, генерални директор вршили су *опише* послове у једном централном надлештву, подређујући се у својим одлукама редом доцније споменутом. Назив звања, скопчан са функцијом коју представља, био је међу чиновницима исте струке за одлуку положаја претежнији од систематске плате. Начелник треће класе био је ста-

рији од инспектора прве, ма да је овај последњи имао већу плату него он. А да је начелник друге класе старији него инспектор прве са потпуно једнаком платом, или генерални директор старији од свог помоћника, а овај опет од начелника I. класе у Генералној Дирекцији, ма де су били исте систематске плате, не треба ни говорити. Исто тако председник Државног Савета био је старији од самих саветника и ако им је плага била једнака. Према томе, може се узети као правило да се, по ранијем српском чиновничком праву, ранг чиновника одређивао по систематској плати, *уколико природа и назив самог положаја нису друкчије одређивали.*

У нови Закон о чиновницима нашли су за сходно да унесу и одредбе о рангу. Члан 117 говори о рангу чиновника исте категорије, члан 118 о рангу чиновника разних категорија. У члану 117 се основно разликовање чини по групи, дакле положајној плати, у члану 118 *explicité* према положајној плати. Величина плате остала је и даље критериум за разликовање чиновника по рангу; разлика је само у томе, што се пре узимала у обзир, у недостатку једне одвојене положајне плате, систематска плата уопште. Али, да не бини у једном случају могло бити спора ко је старији, Закон је тачно предвидео и ранг чиновника исте положајне плате. У таквом случају биће старији онај веће категорије, (у Закону то није јасно истакнуто, али се види из смисла), а, ако је категорија иста, онај који је пре у групи; ако је и то једнако, онда одлучује дужина службе која се рачуна за напредовање или, ако је и то исто трајања, дужина службе која се рачуна за пензију; и најзад, ако се све подудара, датум рођења.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Сличне су одредбе о „старешинству“ чиновника грађанског реда у ресору Министарства Војске и Морнарице (чл. 222 Закона о устројству војске и морнарице од 1923). Једино би по њему изгледало да је увек старији чиновник прве категорије од чиновника друге без обзира на групу („старешинство се међу чиновницима одређује по категоријама у којима они служе“). Официри су старији по рангу од чиновника с истом платом.

Случајеви на крају поменути биће невероватно ретки, ако их уопште и буде. Они су врло чести у војсци, нарочито у оним војскама где се унапређења врше колективно (у Аустрији су била чувена унапређења 1 маја и 1 новембра; мимо тих дана се ретко кад и вршило које унапређење). Тамо су сви официри, који су једног дана свршили школу и били непорочног владања, непрестано се пратили у чину. Код њих се подударао и дан унапређења у изванредан чин, и дан ступања у официрски кор, и дан ступања у војску одн. школу и т. д. А како код војске мора увек да се зна ко је старији а ко млађи, не испадају чудновате такве одредбе. Код грађанских чиновника пак, где се постављења врше сваког радног и празничног дана, и где унапређења из групе у групу не бивају аутоматска, скоро никад се неће догодити да по неколико чиновника имају исти број дана најразноврснијих служби. Или тачније: то може да се догоди у исто онолико случајева у колико може да и датум рођења буде исти. И законодавац није био конзеквентан што није и ту диферирао, на пример по азбучном слову имена или презимена.

Па ипак, такво тачно и детаљно предвиђање могло би да буде у пракси и од користи, и да ускрати понекад кајву непотребну дискусију и избегне спор. У пракси, ове одредбе могу наћи примене нарочито код чл. 90 и чл. 164 Чин. Закона По чл. 90. „службеник је дужан да извршава наредбе својих старешина ако су издате у границама закона“. У сумњивим случајевима, чланови 117 и 118 ће рећи ко је коме старешина. По чл. 164, шеста тачка, сматра се као дисциплински преступ „непослушност спрам наредба претпостављених власти“. Врло често може бити у пракси спорно ко је коме претпостављен, нарочито кад је стални шеф одсутан. И ту ће помоћи горе наведени чланови. Ако се већ стоји на становишту да чиновницима треба међусобно одредити ранг, онда га треба свакако одредити *свим* чиновницима, треба просто омогућити једну чиновничку ранглисту, ко



наравно неће из техничких разлога још за дуги низ година моћи да се уради.

Закон о чиновницима је поделио чиновнике по положајној плати, одредио број и величину група, али разврставање и распоређивање чиновника он је (изузев само неколико највиших функционера) оставио да реши Краљева Уредба, која ће бити озакоњена. Како ће та Уредба, која је више него три месеца након изгласавања Закона угледала света, изгледати, законодавац није знао; баш зато што није имао времена да се с њом позабави, он је препустио њено доношење Краљу одн. Влади. Они који су састављали Уредбу, нашли су се у једној тешкој ситуацији: морали су у осамнаест група да распореде сва звања државне службе<sup>1)</sup> (изузев министре и државне подсекретаре) Да је број група био већи, нарочито у првој категорији, где је разноврсност звања највећа, распоређивање би било много лакше. Овако, морало се прибећи томе, да по два и више разнолика титулара звања, који између себе стоје у улози претпостављеног и потчињеног, уђу у исту групу. Тако су, на пример, свуда начелници одељења и инспектори-шефови одсека заједно у четвртој групи прве категорије; инспектори и секретари у петој. Или код Министарства Пошта и Телеграфа у истим групама II категорије (2, 3 и 4 група) и управници пошта и поштански чиновници. Или у појединим министарствима помоћник директора и начелници одељења, ит.д.

И сад по Закону настаје ова апсурдна ситуација: помоћник директора може бити млађи у групи од свог начелника, у том случају он је млађи у рангу. Даље, једном се инспектору повери указом вођењс одељења, али, или зато што је млад или што је квота треће групе испуњена, остаје као начелник у чет-

<sup>1)</sup> Саобразно војним чиновницима, по Чин. Закону има шеснаест чиновних, јер прве две групе треће категорије равне су по положајној плати са две последње групе прве категорије. Рангова, међутим, може бити онолико колико има и чиновника.

вртој групи; један инспектор који је дошао у четврту групу пре њега, али чије способности не дозвољавају да напредује и даље, и који је намерно задржан као шеф одсека, бива старији у рангу од свога начелника одељења. Ванредан професор универзитета са двадесет година службе и неколико само дана преко тога има већи ранг него редован професор који још није навршио двадесет година службе, али коме су научна репутација и спрема донеле редовну катедру и истакле га напред. Исто тако и поштар може бити старији у рангу од свога управника зато што има више година или дана службе од њега, или чак зато што је неколико дана пре рођен, ма да је он у унапређењу намерно прескакао. Са чиновницима разних категорија ствар стоји још горе: један шеф одсека (инспектор) у првој групи друге категорије има мању положајну плату и с тим мањи ранг него секретар у шестој групи прве категорије и далеко мањи него секретар у петој групи прве категорије. Међутим, све до сад, секретари су били у свим случајевима апсолутно млађи од инспектора; инспектор најниже класе био је старији од секретара највише. Ту није било, шта више, ни овог опкорачења (пенетрације) у плати као између инспектора и начелника. Исто тако, секретари министарства из треће групе друге категорије биће млађи у рангу од писара прве категорије. Поставља се питање: како може бити једно лице шеф, претпостављени или уопште старешина у служби једноме који има од њега већи ранг? У војсци заиста има таквих случајева: тамо може млађи пуковник да командује бригадом а старији пуком. Али, у војсци, команданти се постављају указом, исто онако као што се и чиновници добивају указом. И један указ којим се један млађи официр поставља за команданта може формално-правно да, у одређеном случају, измени ранији указ који је био основа рангу, или му, боље рећи, измени значај и следства. То је сличан однос као између општег и специјалног закона; овај, ако је доцнији, мења онај први само у тачно одређеном обиму. У грађанству тога нема.

Краљ, по правилу, поставља некога за начелника министарства IV групе; одељење му додељује министар једним решењем. Да ли може министар, без законског ослободила, да му тиме да и предност у рангу над једним инспектором који се већ нашао у истој групи, и који је, по изреченим прописима чл. 117, старији рангом? То ће питање несумњиво искрснути и у пракси, и није немогуће да, поред правних спорова, доведе и до инсубординације и застоја у раду.

При овоме не треба сметнути с вида да још један члан Чиновничког Закона даје тешкоће ако би се чланови 117 и 118 хтели либерално и логично тумачити. То је чл. 32. По њему, „сви чиновници исте групе у једној категорији имају исту положајну плату и, према томе, исти службени положај, без обзира како се ти положаји (звања) у појединим струкама називају.“ Шта је Закон овде подразумевао под службеним положајем, не може се лако схватити. Али изгледа да се овде мислило на специјалан статус појединих чиновника који може да одудара од општег. Ако се прими ово гледиште, онда би инспектори и начелници министарства врло често имали исти службени положај, ванредни и редовни професори универзитета такође, према томе и исти правни статус, иста права и дужности и једнаку власт!

Док би се иначе, кад не би било овога члана, могла бар звања ранжирати независно од група, и створити нека врста специјалних и општих рангова, *рангова звања и рангова личности* (титулара звања), овај члан то чини немогућим. Јар ако, по Уредби о разврставању, инспектори и секретари долазе делом у исту групу, инспектори долазе и у вишу групу где не могу бити секретари; секретари се пак налазе у две ниже групе које су инспектори прешли. Међутим, по овом члану то не би било могуће извести. И само захваљујући томе члану, могли су у пракси настати овакви случајеви: да један велики жупан који је био у трећој групи, али чије је звање распоређено у трећој и другој групи прве категорије, бива

премештен за начелника Министарства Унутрашњих Дела опет, истина, у трећу групу али на звање ниже, јер су начелници распоређени у IV и III групу.<sup>1)</sup> Кад не би било чл. 32 Чин. Закона, ово би било немогуће чинити по чл. 70 („нико не може, без свога пристанка, бити постављен на нижи положај од онога који већ има“). Једном другом приликом, нешто мало раније, исто Министарство је поставило једног свог начелника за инспектора у дотадашњој групи, али је овога пута у указу стајало да се то чини „по пристанку“. Једно исто Министарство је било несигурно, и то у врло кратком размаку времена, како ће да примени Закон.

Затим не треба заборавити потешкоће које при примени чланова 117 и 118 Чиновничког Закона чине још неки прописи Чиновничког Закона и других норми које регулишу положаје и припадности чиновника.

Тако, на пример, по чл. 9 Чиновничког Закона, групе се у свим категоријама деле на главне, помоћне и приправне. Већ по самом називу и с обзиром на различне органе који постављају у тим групама (на положаје главних група долази се Краљевим указом, иначе министарским решењем), сви положаји у главним групама морали би стајати изнад положаја у помоћним групама. Али је чланом 118 сам Закон отступио од тог принципа. По њему, у вези са чл. 33, старији је чиновник из помоћне групе (VII) прве категорије него чиновник из главне групе (II) друге категорије, старији је чиновник из најниже помоћне групе прве категорије (VIII) него чиновник из главне и уопште најстарије групе (I) треће категорије. Уредба о разврставању је још више упропастила тај принцип. По њој је старији секретар прве категорије од шефа одсека у другој категорији.

По чл. 169 Чин. Закона издвојени су у питању надлежности дисциплинског суда само чиновници првих пет група I категорије. Њима суди Државни Савет и у првом и у последњем степену. Шеф одсека

<sup>1)</sup> Службене Новине од 22 марта 1927.

у првој категорији, сваки без разлике, спада под дисциплинску надлежност Државног Савета; шефовима одсека у другој категорији суде увек управни судови. Шефови одсека имају исту власт али не одговарају једнако. (Положај оних у другој категорији је, по нашем мишљењу, повољнији, јер имају право жалбе на Државни Савет).

По решењу Министарског Савета о додацима на скупоћу активним државним службеницима од 17 априла 1924 са неколико доцнијих измена, изједначени су у погледу висине додатка чиновници I групе II категорије, иначе по рангу млађи од чиновника VI групе прве категорије, са чиновницима IV па чак и III групе прве категорије, чиновници II групе друге категорије, по рангу млађи од чиновника VI групе прве категорије, изједначени су са чиновницима VI и V групе прве категорије. — По Уредби о накнади трошкова државним службеницима учињених приликом службених путовања и сеобе од 30 септембра 1920 у вези одлуке Главне Контроле од 15 јуна 1927 (бр. 13.204), на једнаку накнаду трошкова имају право чиновници I групе друге категорије као чиновници VI, V и IV групе прве категорије.

Сем свега тога, не треба заборавити да у Закону нигде не стоји како ће се, с обзиром на ранг, сматрати чиновници друге категорије са 10% повећаном положајном (и основном) платом (чл. 7 други став Чин. Закона). Они не представљају засебну категорију, него само једну подкатегију. Према томе, они би могли имати већи ранг од чиновника ван своје категорије према коме би били млађи да немају повећану плату, јер се ранг чиновника разних категорија равна према величини положајне плате, а према чиновницима у истој категорији немају већи ранг ако немају више година службе, јер је ту за ранг меродавна група а не положајна плата. Конкретно, овако би то у примени изгледало. Један рачуноиспитач Главне Контроле у трећој групи друге категорије старији је по рангу од секретара министарства

у шестој групи прве категорије, јер, док овај има положајну плату од 7200 динара годишње, рачуноиспитач има 6600 + 660, дакле 7260 динара годишње. Али би он био млађи од учитеља у својој групи и категорији само са дужом службом, док је тај учитељ са само 6600 дин. годишње положајне плате млађи од секретара министарства из шесте групе прве категорије.

До таквих ситуација доводи стриктна примена одредаба Чин. Закона о рангу чиновника.

Чланови 117 и 118 Чиновничког Закона, узети за себе, логични су и јасни. Али у вези са Уредбом, која, заједно са Законом и разним правилницима који делом тек има да се донесу, сачињава објективно право о чиновницима, и у вези са осталим члановим Закона, ти чланови постају контрадикторни и апсурдни. Њима се постигло баш оно што се хтело да онемогући: несигурност и неправедност у одређивању ранга, небухваћење свих случајева и т. д.

Ми смо убеђени да су ове неправилности и грешке само плод случаја, јер нико не би могао имати интереса, а најмање људи који су радили на чиновничком законодавству, да омогућавају и фаворизирају горе наведене ситуације. У развојно време и у хитњи донесени су Уредба и Закон, првобитна редакција законског пројекта мењана је у скупштинском одбору и самој Скупштини, тако да ово што смо навели нису једини случајеви њиховог неподударења или и саме противуречности. Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда има више непотпуности, нејасноће и неслагања, тако да његове измене и допуне или један низ законодавних тумачења изгледају неминовни. У том случају, могло би се у уводу члана 117 речима „ранг чиновника исте категорије одређује се овим редом“ додати просто: у колико се он не види из самог њиховог службеног односа Исто то могло би да се дода у уводу члана 118. То је, по нашем мишљењу, једини начин изласка

из ове немогуће и апсурдне ситуације,<sup>1)</sup> ако се већ не стане на становиште да се мења цео систем. Ми би, у својој унутрашњости, пре били за ову другу солуцију. —

## Статус скупштинских чиновника.

По правилу, у скоро свим државама, чиновници и службеници на раду у парламентима односно законодавним телима имају особен правни положај и нарочит статус према чиновницима и службеницима у државној администрацији. Тај њихов специјалан положај правда се начелом поделе власти и начелом парламентарне аутономије. Сматра се да посао који они раде није ништа друго него законодавни или скупштински посао у првој својој фази, „припремна делатност за делатност саме Скупштине.“<sup>1)</sup> Затим се узима да постављање и отпуштање скупштинских чиновника од стране управних органа претпоставља њихову зависност од тих органа, да одлуке о томе подлежу контроли административног судства и врховног рачунског органа државе. А то се несумњиво коси са оба поменута начела. Најзад се овај особен положај скупштинског особља изводи из околности да се скупштинска администрација не може потпуно изједначити са државном администрацијом по својој структури. „Свака грана опште државне управе мора да има један врховни орган, централно место које за делатност управе одговара и владоцу и парламенту. Парламентарна администрација нема тог врховног органа, јер, нити је надлештво сам парламенат нити председник његов. Ако би се ипак узело да председник парламента представља једно надлештво, он ни у једном случају није одговоран владоцу за вршење својих послова, и због тога се скупштинска админис-

<sup>1)</sup> Julius Hatschek, Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches, 1915, S. 249.

<sup>1)</sup> Централна комисија за примену Чин. Закона при Министарству Правде и сама је доцније увидела потребу регулисања овог питања, па је донела ову одлуку:

На питање о примени чл. 117. односно одређивање ранга, комисија је мишљења да, с обзиром на то што се у истој групи исте категорије налазе и старешине и подручни чиновници, или се, као изузетна бенефиција, поједино звање предвиђа и у вишој групи од старешинског звања дотичне групе, ранг службеника у том случају одређиваће се према старешинском односу у дотичној струци, поред услова предвиђених чл. 117.

Али одлуке комисије нису обавезне, нарочито ако су у сукобу са Законом. Потреба законодавног тумачења још увек постоји,

традија не може означити као општа државна администрација.<sup>1)</sup> Скупштинска управа не може се идентификовати ни самоуправом, јер скупштина није корпорација већ непосредни државни орган, створен директно од устава. Самоуправа подлежу контроли државне управе; са парламентарном управом то није случај.

Водећи, ваљда, рачуна о свим овим околностима, ранији српски Закон о пословном реду од 1903 био је и сам установио нарочит положај „особља“ Народне Скупштине према осталим државним чиновницима. Та особитост се читавала у њиховом другојачијем постављању односно отпуштању, њиховој несталности, и у томе, што нису полагали заклетву на послушност и верност Краљу и наредбама власти (то ми изводимо из ћутања самога Закона). Њихов особени положај нашао је и формалног одраза у законодавству: њихова сва права и дужности била су регулисана самим Законом о пословном реду у Народној Скупштини (глава XV под насловом „Скупштинско особље и рачуноводство“); општи чиновнички Закон за њих није важио.

Раније је сам председник Скупштине постављао и отпуштао административне чиновнике, стенографе и служитеље (чл. 17 Закона о пословном реду). Али, у колико је председник имао власт да постави за скупштинског чиновника односно службеника кога хоће, он није могао да постави таквих службеника колико је хтео и да им да плату по својој вољи. Он је био у томе ограничен не буџетом као управна власт, већ одлуком административног одбора Народне Скупштине изабраног на почетку периоде (чл. 152а). Тај исти одбор прегледао је скупштинске рачуне на крају сваког сазива (чл. 155), следствено и рачуне издатака на плате скупштинском особљу. Према томе, нити управна власт нити Главна Контрола нису имале никаквог права да се мешају у питање броја и квалитета скупштинског особља.

<sup>1)</sup> Hatschek, *ibidem*.

Скупштински су службеници били нестални; председник их је могао отпуштати и замењивати другим „за све време скупштинског сазива“; административни одбор, пак, могао је тражити да се њихов број смањи и тиме посредно утицати на њихово отпуштање. Кад Скупштина није на окупу, ти службеници су се могли, уместо да буду отпуштени, ставити на расположење управној власти за послове који одговарају њиховој спреми и положају“. О њиховим пензијама није могло бити ни речи. Једино секретару Скупштинског Председништва и квестору била је служба у Скупштини урачуната као указна државна служба „ако они после ступе у државну службу (чл. 152б). Сама стилизација овог прописа најбоље доказује да служба у Скупштини није сматрана државном службом, дакле службом идентичном са службом државне управе.

Садашњи правни положај скупштинских службеника чије ни издалека онако прецизно законски регулисан као ранији. Одредбе о скупштинском службеницима налазе се сад у два правна извора: у Скупштинском Пословнику и Закону о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда. Поред тога, пракса у Скупштини одудара у извесним приликама од обају тих прописа; она базира врло често на ранијој пракси, која је, као што смо видели, имала други законски извор. Отуда сматрамо да није без интереса испитати данашњи статус тих службеника и утврдити однос обају правних правила међу собом и праксе према њима.

Пословник је, хронолошки, старији од Чиновничког Закона; он је ступио на снагу читаву годину и по пре Чиновничког Закона, дакле још онда, кад ни Влада ни Скупштина нису биле начисто о новом чиновничком праву. Поред тога, не треба заборавити да је Пословник донешен у форми скупштинске резолуције, док Чиновнички Закон представља и формално закон.

Скупштинским службеницима су у Пословнику посвећена углавном само два члана: 11, који говори о

правима Председника Скупштине, и 126, који се бави само скупштинским особљем и уврштен је у главу XII Пословника која носи назив „скупштинско особље и рачуноводство“ (у ту главу спада још само један члан, 127, посвећен рачуноводству и унутрашњем будетирању Скупштине).

По чл. 11, „Председник Скупштине поставља и отпушта све неуказно особље Народне Скупштине а чини предлог за указно особље и врши над њима дисциплинарну власт. Број и плату неуказном особљу одређује Административни Одбор.“ Чл. 126 диспонира овако: „Све особље Народне Скупштине стоји под управом председника Народне Скупштине. Особље може бити стално и привремено. О томе ће Председништво Народне Скупштине и Административни Одбор изградити нарочити правилник.“ На крају овога члана упућује се опет на чл. 11 Пословника.

Чиновнички Закон је краћи. Он просто прокламује (у чл. 11) да су службеници Народне Скупштине државни службеници у смислу Чиновничког Закона, чије одредбе важе у потпуности и за њих. Један једини изузетак учинио је сам Закон у чл. 221 по коме „над службеницима Народне Скупштине врши целокупну дисциплинску власт Председништво Скупштине по прописима овога (scilicet Чиновничког) Закона, у првом и последњем степену.“

Из свих ових одредаба може се констатовати следеће: Службеници Народне Скупштине могу бити указни и неуказни, стални и привремени. По нашем мишљењу, указно особље представљају само чиновници и то сви чиновници од реда, дакле и чиновници у помоћним групама и чиновници приправници, лица која се постављају на звања и разрешавају министровим решењем а не Краљевим указом. То изводимо из поимања речи указни чиновник у времену кад је Правилник донешен<sup>1)</sup>, а и из стилизације саме одредбе, по којој би иначе изашло да председник

<sup>1)</sup> Вид. о томе поближе у нашем чланку „Значење речи „указ“ у Закону о Државном Савету.“

Скупштине има дисциплинску власт над старијим скупштинским чиновницима а нема над млађим. Стални службеници су, поред чиновника, и званичници и служитељи. Мађутим, Правилником који треба да донесе Председништво Скупштине у споразуму с Административним Одбором, може се за стално особље прогласити и један део службеника који би одговорали службеницима из чл. 130 Чиновничког Закона.

Чиновници скупштински могу постајати само онда и само утолико, у колико су њихова места у буџету предвиђена. Принадљности су им предвиђене Чиновничким Законом и Уредбом о додацима на скупоћу. Административним Одбор нема с таквим чиновницима никакве правне везе; он нити одређује њихов број, нити њихове припадљности.

Истина, Пословник је и даље оставио Административном Одбору Скупштине право да прегледа скупштинске рачуне као контролна власт и да подноси извештај Скупштини (чл. 127). Скупштина, према томе извештају, даје разрешницу за утрошене суме. Изгледа, по томе, да је у питањима унутрашњег будетирања Скупштине елиминисана свака надлежност Главне Контроле.

Па ипак, ми мислимо да одлуке о постављању скупштинских чиновника подлежу разматрању и одобрењу Главне Контроле и Државног Савета. И то из ових разлога.

Пре свега је спорно да ли цео чл. 127 Пословника важи. Главна Контрола има право да подвргне свом прегледу све државне рачуне, сва акта која имају за последицу какав издатак из државне касе. Она тог свог генералног права може бити лишена или ограничена у њему само законом. Тако је чланом 27 Закона о свом устројству изузета од надлежности прегледа кредита одређених на поверљиве државне циљеве, а тако исто и чланом 22 Закона о државном рачуноводству. Тако је, најзад, раније било њој одузето право прегледа скупштинских рачуна *Законом* о пословном реду у Народној Скупштини.

Садашњи Пословник није закон већ скупштинска резолуција, и врло је сумњиво да ли она може ограничавати Главну Контролу у њеној законској надлежности. Ми смо лоиста и раније стојали на становишту, а и сад стојимо, да одредбе Пословника не само што немају мању снагу од законских одредаба него и треба дати и приоритет,<sup>1)</sup> али само у *пишањима унутрашњег скупштинског пословања*. Јер је Устав непосредно дао Скупштини власт прописивања свога пословног реда а не законодавцу (чл 76). И правно је могућно оспорити важност одредбама Закона о министарској одговорности и Закона о државном рачуноводству уколико се односе на поступак оптужбе министара или претресања буџета у Скупштини. Јер су те одредбе донешене од ненадлежне власти или бар, пошто је Скупштина у њиховом доношењу учествовала, ненадлежним путем. Закон може регулисати сваку материју *сем оних чије је регулисање Уставом препуштено другој којој власти*. Тако, на пример, не би важио закон који би прописивао формацију војске, јер је то прописивање Устав изречно препустио Краљу. Кад би Устав овластио Краља да сам донесе, статуте свога Дома, то питање се не би смело законом регулисати. Тако исто се не може законом регулисати унутрашње пословање скупштинско.

У свим другим питањима, ма колико она имала везе са народним посланицима или Скупштином као целином, надлежност законодавца је ван спора; резолуцијом скупштинском не могу се регулисати односи који тангирају поред Скупштине и још неку власт. А сумњиво је, као што рекосмо, да ли контролисање издатака из касе Народне Скупштине спада баш у њено пословање, у скупштински поступа као такав, тако да би Пословник овде важио више него Закон о Главној Контроли и Закон о државном рачуноводству. Ми овде изражавамо само сумњу у важност чл. 127 Пословника и остављамо цело питање отворено.

<sup>1)</sup> Вид. чланак За које се време бира Председништво Скупштине, Нови Живот 1925.

Али, кад би се и узело да тај члан заиста важи и има пуну правну снагу, одлуке о постављању, унапређењу, отпуштању и пензионисању скупштинских чиновника подлеже несумњиво надзору Главне Контроле и судској власти Државног Савета. Јер те одлуке не доноси Скупштина ни ма који њен орган, него надлежни министар (свакако, ма да није речено, председник Министарског Савета) и Краљ као *шеф управне власти* (не као законодавни фактор).

Да би Чиновнички Закон могао бити аплициран, сам је законодавац предвидео доношење извесних уредаба и правилника. Тако, пре свега Уредбу о разврставању и распоређивању чиновника и осталих државних службеника грађанског реда. Њом су, између осталог, имала да буду распоређена звања државне службе, и тек после тога чиновници су били утврђени на нова звања саобразно новом Закону и Уредби о разврставању. Сама Уредба је благовремено донета, али у њој нема ни помена о службеницима Народне Скупштине. Она, истина, у четвртном члану, и сама претпоставља могућност да су извесна звања, превиђена и изостављена, па овлашћује колегијум од три министра да изврши накнадно распоређивање тих звања. Али је тешко бранити важност те одредбе, којом би уредбодавац делегирао власт коју је и сам добио путем делегације. Све кад би она и имала правну снагу, после 1 априла 1927 год., како је тачно приметио г. Др Михаило Илић, надлежност распоређивања чиновничких звања прешла је на Министарски Савет и Финансиски Одбор Народне Скупштине (чл. 326 Фин. Закона за 1927-28).

Према свему овоме, скупштински чиновници још увек нису разврстани по новом Чиновничком Закону и нису распоређени на нова звања. Што је најважније, сама звања тих чиновника нису још ниједним актом, ни раније ни сад, уопште утврђена. Тамо су поједини чиновници сами заузели извесне положаје

<sup>1)</sup> Административна Хроника, Архив за правне и друштвене науке, јули 1927, стр. 490.

е створили називе за њих. У буџету нема ни помена о појединим звањима скупштинских чиновника. Ту су у једну позицију сврстани и сви чиновници скупштински, и дневничари, и служитељи, и привремени стенографи и т. д.; њихове припадности односно зараде обухваћене су само једном сумом (5 партија Будета за 1927-28). У тој партији се стално предвиђају кредити „на повећање припадности због разврставања“. Садашњи чиновници се примају и отпуштају председниковим решењем.

Поједини скупштински органи су се носили мишљу да недостатак Уредбе о разврставању отклоне Правилником Председника Скупштине и Административног Одбора. По некима, чак, у Уредби о разврставању и не постоји недостатак који би се односио на скупштинско особље, јер ће се оно разврстати и распоредити према таквом Правилнику, предвиђеном у чл. 126 Пословника. По нашем мишљењу, ова оба становишта су погрешна. Пре свега зато, што, по стилизацији чл. 126 Пословника, Правилник има да садржи само поделу особља на стално и привремено и да одреди њихов број, и то број који ће само допунити број буџетом предвиђених места за скупштинске чиновнике у ужем смислу. То се најбоље види из чл. 11 Пословника, где стоји да Административни Одбор одређује број и плату само неуказном особљу. Затим стога, што је Пословник донесен пре Чиновничког Закона и сам нема формалну снагу закона. Све што би се могло учинити да одредба чл. 126 Пословника остане у снази са екстензивним тумачењем, svelo би се на то, што би тај Правилник послужио за основу проширења Уредбе о разврставању, што би се један његов део, онај који се евентуално односи на распоред звања у скупштинској администрацији, пренео дословце у Уредбу. Свако друго решење довело би скупштинске чиновнике, ма колико год га они желели, у један незгодан положај, и њихову правну ситуацију би или погоршало или учинило још нејаснијом него што је данас. Јер, тим чи-

новницима не би доцније могла бити призната извесна чиновничка права при чијем реализању не може да се избегне компетенција Главне Контроле и Државног Савета. Тако, на пример, право на пензију. Ово би им право припадало, ако би се усвојило горње гледиште, једино у случају кад би Скупштина имала свој унутрашњи пензионски фонд, што у ствари нема. Најзад, не треба заборавити да један скупштински орган, ма колико иначе имао правни и фактични углед, не може својим одлукама обавезивати управну власт сем ако то Закон предвиђа. Кад би се чиновничка звања у Скупштини распоредила једним Правилником Председника и Административног Одбора, постављање чиновника не би се могло вршити ни указом ни министарским решењем. Тиме би био погажен и чл. 11 Пословника и чл. 11 Чиновничког Закона.

Скупштински чиновници, да би стекли пуно својство државних чиновника, морају бити разврстани по новом Чиновничком Закону и Уредби о разврставању једнако као сви други чиновници државни, и њихова звања морају бити буџетом поименце утврђена (чл. 23 Закона о државном рачуноводству). Све док се то изврши, чиновничко својство скупштинских чиновника остаје под питањем. И ништа не би било чудно кад би надлежни органи доцније оспорили садашњи скупштинским чиновницима године службе проведене од разврставања осталих државних чиновника на овамо. Такво решење не би, истина, одговарало правичности, јер кривица за неразврставање скупштинских чиновника није углавном њихова, већ досадашњих скупштинских власти, али не би вероватно било ни у супротности са законским текстовима<sup>1)</sup>.

Могло би се поставити питање да ли решење од нас изнесено вређа начело скупштинске аутоно-

<sup>1)</sup> Државним чиновницима који су раније служили у Скупштини, признавана је приликом разврставања сва та служба и то не само т. зв. административним чиновницима, који се, према ранијој пракси, постављају по одлуци Административног Одбора, него и привременим дневничарима.



мије. Ми би одречно на то одговорили. Јер, пре свега, никога председник Владе не може поставити за скупштинског чиновника без предлога њеног председника. Ова би се одредба морала проширити и на унапређење чиновника и на отпуштање њихово док је у снази чл. 234 Чиновничког Закона, јер би иначе била илузорна. Уосталом, познато је правно начело да се правни односи на исти начин укидају или разрешавају како су и постали. Што се тиче доцнијег отпуштања и пензионисања (пошто престане да важи чл. 234), Председник Скупштине има ефикасну каутелу да се мимо њега неће нико разрешавати службе у Скупштини, што њему припада дисциплинска власт над скупштинским чиновницима<sup>1)</sup>. Улога Главне Контроле и Државног Савета сводиће се углавном на контролисање законитости одлука управних органа, при чему ће они констатовати да ли за промену статуса једног скупштинског чиновника постоји предлог председника. Та контрола неће, дакле, ићи на штету скупштинске аутономије већ донекле њој у прилог. Ако скупштински чиновници буду своје припадљивости примали на благајни Народне Скупштине, Административни Одбор ће контролисати рачуне а Скупштина ће давати одобрење за утрошене суме. Тиме ће њено право опсерванције остати неокрњено. Али ће тада Административни Одбор и Скупштина бити везани одлуком о постављењу и само ће гледати да одређене и законом загарантоване припадљивости нису прекорачене. Њихова ће улога овде бити чисто формална, и свака колизија њихове надлежности са надлежношћу Главне Контроле може лако да се избегне. Једино што би се још морало специјално одредити за скупштинске чиновнике, било би полагање нарочите заклетве, као што је и за судије предвиђено.

1) У Пословнику стоји да дисциплинска власт над скупштинским чиновницима припада Председнику Скупштине, а у Чиновничком Закону да припада Председништву. Сматрамо да је одредба у Чинов. Закону правилнија, бар за веће дисциплинске кривице, јер се оне суде колегијално. За нашу горњу аргументацију, свеједно је које ће решење од ова два превладати.

Јер скупштински чиновници не би морали покоравати се наредбама управне власти, већ само наредбама скупштинских управних органа и Скупштине као целине. —

Ми смо у овом чланку испитивали првенствено правни положај скупштинских чиновника; за све друго „особље“ не постоје ванредне ситуације и каква правна компликованост њиховог положаја. Званичници и служитељи не постављају се више као државни службеници (члан 306 Финан. Закона за 1927-28); они који су се затекли једва ће моћи да задрже своје положаје, јер нису били разврстани. Према томе, све особље Народне Скупштине које не би ушло у категорије чиновника (сада „административни чиновници“ са годишњом платом према старом српском Закону о чиновницима), потпадају под пуну власт Административног Одбора и Председника Народне Скупштине. Њихов статус биће утврђен правилником Председника Скупштине и Административног Одбора. Њихов број и плате зависиће од одобрења Административног Одбора. Постављања и отпуштања вршиће сам Председник дискреционарно. Принципијелно, положај тих осталих службеника Народне Скупштине биће аналог положају хонорарних и контрактуалних службеника односно дневничара по чл. 130 Чиновничког Закона и Уредби о контрактуалним службеницима, и ако Правилник може да отступи у својим одредбама од те Уредбе. У сваком случају, ти службеници неће имати општа права и дужности државних службеника и за њих неће ниуколико вредети одредбе Чиновничког Закона. Правилник о коме је горе реч, биће за њих једини правни извор њихове службе и њиховог положаја. Он може особље поделити на стално и привремено, и првome загарантовати извесну сталност, па ипак та сталност неће бити еквивалентна сталности државних службеника и њена трајност ће опет зависити од расположења Административног Одбора и Председника Скупштине. Правилником ће несумњиво бити регулисан и положај хонорарних скупштинских чиновника, који у Скупштини имају споредно и пов-

ремено запослење (на пример стенографи). Највећи део њих има другу главну професију, било у државној служби било у приватној. Јасно је да они не могу у Скупштини бити схваћени као њени чиновници у ужем смислу речи, ма да многи од њих, нарочито они из слободних професија, покушавају да им се такав положај призна. И међу административним чиновницима има државних пензионера. Њима је тешко признати карактер активних чиновника и пензионера једновремено.

Треба само напоменути да Правилник о коме је била реч и који предвиђа чл. 126 Скупштинског Пословника није још донесен и тиме је, иначе виртуелно јасан и некомпликован, положај скупштинског особља које под њим спада такође још нерегулисан. У једном правном провизориуму, мутном и хаотичном, налази се целокупан административни персонал Народне Скупштине. Да том провизориуму учини крај, има једнако интереса и само особље и скупштинска служба као таква,

## Чиновници и министри на расположењу.

### I.

Наше чиновничко законодавство познаје институт чиновника на расположењу. Поред активних чиновника<sup>1)</sup>, поред чиновника у пензији, по нашем позитивном праву може још постојати и трећа врста чиновника: стављених на расположење. Правни положај ових последњих мало се разликује од правног положаја активних чиновника. И они примају припадности од државе, и они стоје у односу хиерархиски уређене субординације, заклетвом су везани као и остали чиновници, и иначе уживају њихова права и обавезани су једнаким дужностима. Њихово стање на расположењу чак је једно занимање. И за њих важи, по нашем мишљењу, чл. 94 Чиновничког Закона, по коме „службеник не може поред своје редовне службе имати другу споредну осим ако то министар дозволи“. Разлика је, у главном, само у томе, што чиновници или службеници на расположењу немају одређен круг посла. Принципијелно, за време док су на расположењу, они не раде никакав званичан посао. Зато они и могу провести на расположењу највише годину дана. По изузетку пак, „службеник на расположењу дужан је радити послове своје или сродне струке које му одреди надлежан орган, ако одговарају његовом дотадашњем раду, и има му се дати прво празно место које је равно његовом дотадашњем положају. Ако га не прими, или се не одазове позиву на рад,

<sup>1)</sup> Под речју чиновник ми овде разумевамо увек и остале сталне службенике из Закона о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда. Тај Закон овде често означавамо скраћено са Чин. Зак.

сматра се као да је дао оставку на службу“ (чл. 126 Чин. Зак.) Ради тога, он, по нама, мора да живи у месту које му је одређено, или, ако није одређено, у коме је стављен на расположење.

Код овог члана једино је непрецизирано који је орган „надлежан“ да одређује дужности чиновнику на расположењу. Треба зато узети да је првенствено надлежан министар. Међутим, у акту којим се чиновник ставља на расположење, акту који, ма да то није изречно прописано, мора да буде издат од истих органа који доносе одлуку о постављењу на звања државне службе (чл. 52 Чин. Зак.) или одлуку о престанку службе (чл. 135 Чин. Зак.), може чиновник да се стави на расположење и неком другом државном органу на пр. великом жупану и т. д. Само у том смислу треба разумети указе или министарска решења којима се неко ставља на расположење *извесном органу*. Кад, на пример, аналогије ради наводимо случај из војске, један виши официр, понајчешће генерал, буде стављен на расположење министру Војске и Морнарице, то ни у једном случају не значи да ће га министар поставити на други положај, јер за то је надлежан Краљ (чл. 109 Закона о устројству Војске и Морнарице), већ значи просто то, да за време расположења мора радити послове које му одреди министар сходно закону (у чл. 110 Војног Закона то се изречно не помиње али се може извести из смисла самог института и аналого чл. 126 Чин. Закона. Ми наводимо случај из војске јер су тамо такви укази чести). Кад би се прихватило противно гледиште, да министар располаже с таквим лицима чак и у томе, што их поставља на нове положаје, повредиле би се јасне одредбе чл. 109 Закона о бојсци и чл. 52 Зак. о чиновницима.

Чл. 126 Чин. Закона прописује кад се један чиновник<sup>1)</sup> може ставити на расположење.<sup>2)</sup> Он пред-

<sup>1)</sup> Као што је у претходној примедби напоменуто, само се стални чиновници односно службеници стављају на расположење. Што се несталних тиче, они се, по мишљењу Г. Сл. Јовановића,

виђа само два случаја: „ако се укине звање које чиновник има или надлештво у коме служи“<sup>3)</sup> Чиновнички Закон се у опште не одликује прецизношћу израза и конзекветношћу у терминологији. За реч „звање“, на пример, није на први поглед јасно шта значи. Ипак, и према чл. 126 и према чл. 2 Закона излази да он под звањем разуме буџетом систематизовано место државне службе. Ако се та буџетска позиција избрише или донесе закон који предвиђа њено укидање, места више нема, и његов титулар ставља се на расположење. Тако исто у случају кад се укине целокупно надлештво. Сумњиво је једино шта ће бити ако се буџетом само смањи број звања исте врсте (смањи на пример број секретара од 30 на 20). Ми ипак мислимо да су и на тај начин укинута нека звања, да се и у том случају могу чиновници ставити на расположење. И министар одлучује који од њих треба да се уклони из службе и стави на расположење. Ово решење даје могућности самовољи министра, али нам ипак изгледа да једино одговара смислу чл. 126 Чин. Закона.

(Уставно право, стр. 371) „стављају на расположење по слободној оцени Владе“. Ми мислимо сасвим обрнуто: они се уопште не могу ставити на расположење. Кад наступи случај из чл. 126 Чин. Зак., стални чиновници се међу на расположење а нестални отпуштају, Њих ни иначе не штити начело сталности, и могу бити отпуштени у много више случајева него стални. Кад им се укине звање или надлештво, морају бити отпуштени. Циљ је привремене службе вежбање и пракса за више позиве у струци; чиновник на расположењу то не може да постиже. Поред тога, он и иначе не може бити ван службе (чак ни на боловању) дуже од пола године, док чиновник може остати на расположењу годину дана.

<sup>2)</sup> По стилизацији чл. 126 пре би требало рећи кад се чиновник *мора* ставити на расположење него кад може. Такво мишљење има и Државни Савет. Међутим, док је на снази чл. 234 Чин. Закона, управна власт се увек рађе служи њим него чл. 126. Отуда су и случајеви стављања чиновника на расположење више него ретки.

<sup>3)</sup> Вид. и Закон о укидању државних надлештава и звања од 22 октобра 1886. Он предвиђа истоветне случајеве стављања чиновника на расположење, позивајући се при том на Закон о чиновницима грађ. реда од 1864 који опет то исто статуира.

Као што се види, у сваком случају чиновник се ставља на расположење само онда ако му се укине дотадашњи положај (било звање било цело надлештво). Претпоставка је да су сва друга сродна места попуњена и да је чиновник још увек способан за државну службу. Циљ је стављања на расположење да се причека док се не испразни једно место „равно његовом дотадашњем положају“. Сматра се да је у обостраном интересу, и чиновника и Државе, да се он дефинитивно не отпушта из службе зато што моментано нема за њега места. Тек, ако се и после године дана не испразни никакво погодно место, чиновник на расположењу ставља се у пензију или отпушта из службе, према томе има ли више или мање од 15 година службе која се рачуна за пензију. После године дана држава одиста не може више снабдевати са њим припадностима чиновника који не привређује. Места се обично и укидају у интересу штедње, а штедње не би било никакве кад би се, место чиновника који ради, плаћао један који ништа не ради.<sup>1)</sup>

*Главне су, дакле, карактеристике чиновничког стања на расположењу, што је оно привремено и прелазно. Оно треба да послужи само као прелазна етапа за промену чиновничког положаја или струке, у јачно одређеним случајевима.<sup>2)3)</sup>*

1) Чиновници на расположењу исплаћују се, буџетски, из раздела одређеног за пензије, који обухвата све ресурсе, из партије „министри и чиновници грађанског и војног реда“ (партија 45 Буџета за 1927-28). Али у пракси сами министри испрпљују те кредитне. Чиновника на расположењу је мало,

2) Изузетак од тога правила предвиђен је чл. 248 Чин. Зак., девета алинеја при крају, и важи само за посланике на страни и помоћника министра Иностранних Дела. „Ова ће лица моћи по потреби службе бити стављена на расположење. Одредба да им се мора дати прво празно место које одговара њиховом рангу, не примењује се на њих“. За та лица, дакле, сем укинућа места или надлештва, важи још један узрок стављања на расположење: потреба службе. Како постојање те потребе цени министар Иностранних Дела, свака околност може у даном моменту важити као „потреба службе“ и тај узрок остаје као једна типска quaelibet altera causa. Објашњење овоме треба тражити у деликатном положају посланика на страни у виших дипломатских

Закон каже да чиновник на расположењу „прима све своје припадности и то му се време рачуна и за напредовање и за пензију“. Било је међутим случаја, под режимом садашњег Чиновничког Закона, да је чиновнику на расположењу не само урачунато за напредовање време проведено на расположењу, већ да је за то време био и унапређен. Пре две године је унапређен један професор на расположењу православног Теолошког Факултета у Загребу, који је био укинут, из треће групе у другу. У овом случају Министар је био законом принуђен да то учини (чл. 11 Чин. Зак.). У сваком другом случају, по нашем мишљењу, унапређење за време расположења било би противно духу и смислу Закона о чиновницима и Закона о државном рачуноводству, па чак и у случајевима где је аутоматско напредовање прописано Уредбом о разврставању и распоређивању чиновника и осталих државних службеника грађанског реда. И доскорашња пракса Државног Савета сматрала је те прописе Уредбе претивним принципима Закона о чиновницима. Законом је, наиме, министру остављено да унапређења врши према потреби и више мање дискреционарно. Ограничења из чланова 61 и 62 Чин. Закона и нису ограничења у правом смислу речи. Међу чиновницима који су испунили услове чл. 57 Чин. Зак., министар може изаб-

представника, њиховој мисији и начину доласка на та места (агреман и укидање агремана). Како је овај начин стављања на расположење ограничен на само једну струку, па чак на само мањи број представника те струке, о њему нећемо више овде говорити. Нећемо говорити ни о чиновницима на расположењу који су били стављени по ступању на снагу Чиновничког Закона (чл. 224), јер су тада били обухваћени скоро сви чиновници, и то стављање на расположење имало је сасвим особит циљ (ревизија целокупног броја чиновника).

3) У ранијем српском Закону о чиновницима, стављање на расположење се називало и „*привременим удаљивањем из службе*.“ Немачки се такође поред израза *zur Verfügung* или *zur Disposition Stellung*, употребљавају и изрази *einstweilige Versetzung in Ruhestand* или *Setzung auf Wartegeld* (вид. *Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1917, II. Bd. S. 275*). Све то доказује да се и иначе то стање сматра привременим.

рати, за упражњено више место, чиновника који му се чини да је најпогоднији. Али је претпоставка увек да постоји место које је непопуњено. Места, пак, чиновника са којих су стављени на расположењу не само да су попуњена и не може на њихово место нико доћи, већ и они сами морају да иду. Места као таква нестају. Па и кад би такво место могло бити попуњено од чиновника неколико група, унапређење се не би смело вршити за време док је чиновник на расположењу. Јер унапређење не значи само награду за онога ко се унапређује, него се чини и у интересу места одн. звања чији се титулар унапређује. Кад тога места нестаје, нема ни потребе ни могућности унапређења. Зато би чак тешко било оправдати и унапређење чиновника у моменту кад се ставља на расположење, истим актом којим се то стављање врши, ма да би такво унапређење ипак било мање противно закону.

## II.

Наше позитивно право зна још један случај стављања чиновника на расположење, случај, по узроку, различит од прва два и зато изузетан. Он је предвиђен чл. 15 Закона о избору народних посланика за Народну Скупштину („чиновници који буду изабрани за народне посланике, стављају се на расположење за време трајања мандата“). Чиновнички Закон, пак, у члану који говори уопште о чиновницима на расположењу (126), прописује колике ће припадности имати посланици-чиновници на расположењу. И, у томе погледу (питању квантитета), нису изједначени са осталим чиновницима на диспозицији, док су у погледу додатака на скупшћу, личних и породичних, потпуно изједначени овима и, тиме, активним државним службеницима (чл. 15 Решења Министарског Савета о додацима на скупшћу активним државним службеницима од 1924).

Разлика је између ове врсте чиновника на расположењу и у томе: 1) што посланици остају на расположењу и дуже од године дана, по правилу четири године, и 2) што се аутоматски понова враћају

у службу по истеку скупштинске периоде или после распуштања Скупштине.<sup>1)</sup>

Начело да се чиновници који буду изабрани за посланике стављају на расположење, прокламовао је сам Устав (чл. 73, трећа алинеја). Оно је затим прихваћено и поновљено од два закона: једног основног закона за посланике, другог за чиновнике. Према томе, стављање чиновника-посланика на расположење не само да није неправилно већ је и највиша дужност органа којима је то стављено у дужност. Па ипак, по нашем мишљењу, ма да законито, то стављање је контрадикторно самој установи чиновниковања на расположењу. Погрешка, истина, не потиче од оних који извршују наређења Устава и Закона, већ од оних који су та наређења донели. Ми ћемо покушати да то мишљење детаљније образложимо.

Пре свега треба знати шта је законодавац одн. уставотворац хтео прописујући горња правила. Он је, понајпре, хтео применити начело поделе власти. Члан законодавног тела, дакле законодавне власти, не може једновремено бити и припадник управне или судске власти. Отуда и несагласност посланичке службе са другим јавним службама.<sup>2)</sup> Али, руковођен овим начелом, он није пошао за њим до краја. По принципу поделе власти, посланик који је раније био у јавној служби морао би да прекине сваки однос са том службом, да се ње дефинитивно очисти и отресе. Што би такав посланик могао примати пензију, не стоји у противуречности са начелом поделе власти. Пензија се може примати и по једном чисто приватноправном основу улагања у пензиони фонд. Она је налик на осигурање за случај старости и неспособности, осигурање вршено код приватних друштава. Ако чиновници не улажу у пензиони фонд, природа саме пензије није измењена: место да они сами себе

<sup>1)</sup> До кога момента траје стање на расположењу и од кога, изложио је г. Сл. Јовановић у Уставном праву стр. 88 и 89 и 187. У пракси се бивши посланик враћа у службу на основу указа или декрета, али је уредна власт дужна да га врати на место. Због тога је то ипак аутоматско враћање у држ. службу.

<sup>2)</sup> Сл. Јовановић, Уставно право, стр. 85.

осигуравају, осигурава их држава. Да ли она том приликом на други начин наплаћује од чиновника оно што за њих даје, засебно је питање и не улази у обим овог расправљања.

Устав од 1888 односно 1903 био је потпуно доследан начелу поделе власти. Он је просто наредио (у чл 98) да „чиновници и сви који се налазе у државној служби . . . ако би били изабрани за народне посланике и тога се мандата примили, губе свој положај.“ Учинио је, истина, неке изузетке, који ипак не обарају правило.

Садашњим стављањем на расположење, начело поделе власти не само да није спроведено у потпуности, него је, бар по нашем мишљењу, и повређено. Чиновник на расположењу задржава, према речима г. Сл. Јовановића ), „правни положај чиновнички, са његовим особеним правима и дужностима“. По нама, све одредбе Чиновничког Закона важе и за службенике на расположењу, па и дисциплински прописи.<sup>2)</sup> Нигде није речено да поједине одредбе не важе за чиновнике посланике, па чак ни одредбе о унапређењу, које је ранијим српским Изборним Законом било забрањено (чл. 17) и за посланике који су у потпуности задржавали свој чиновнички положај (сад, на пример, професори универзитета). Све привилегије које чиновници-посланици имају спрам других чиновника састоје се у томе, што они не могу за време расположења бити отпуштени или пензионисани, јер су по Уставу на расположењу за цело време трајања мандата.<sup>3)</sup> Никакве друге изузетке не чини наше законодавство, па чак и тврђење да за њих не важи

<sup>1)</sup> Уставно Право стр. 87.

<sup>2)</sup> У том истом смислу Rheinbaben: Wörterbuch des deutschen Staats—und Verwaltungsrechts, 1911, II Bd. S. 368: „на расположење стављени чиновник остаје, јер он напушта само своје звање а не и опште односе службе, подвргнут свим дужностима сем оних који се односе на управљање уредом, и може, као сваки активни чиновник, да буде дисциплински кажњен због повреде ових дужности.“

<sup>3)</sup> Сл. Јовановић, *op. cit.* 185.

одредба из друге алинеје чл. 126, одредба по којој су чиновници на расположењу дужни привремено радити послове своје или сродне струке, не може да нађе оправдање у законским текстовима. Чиновнички Закон их ни у чему не дистингуира од осталих чиновника на расположењу сем у величини принадлежности које примају; Устав, пак, и Изборни Закон прописују термин њиховог стања на диспозицији, којим се још једино разликују према осталим чиновницима на расположењу.

Како су одредбе о стављању да расположење изузетне природе, и како су, поред тога, јавноправног карактера, оне би се морале стриктно тумачити, Па ипак, ми мислимо да из природе посланичке службе могу да се изведу извесни принципи који би оправдали друкчије третирање чиновника-посланика. Али сви ти принципи заједно не могу учинити да се лице које је посланик и поред тога чиновник, и ако чиновник на расположењу, изузме потпуно испод власти Чиновничког Закона, који ипак регулише један од његових правних положаја. Јер, по стилизацији Закона, чиновник-посланик не губи статус чиновника пријемом посланичког мандата.

Као посланик, чиновник на расположењу је дужан да се покорава Скупштинском Пословнику. Овај прописује, у свом првом члану, да су посланици дужни „остати у месту где ће Скупштина држати своје седнице и радити ту скупштинске послове све док Скупштина не буде закључена или док њене седнице не буду одложене“. Као посланик, он полаже заклетву да ће „Устав верно чувати и да ће у свом посланичком раду опште добро Краља и народа по својој души и својем знању увек пред очима имати“ (чл. 9 Пословника). Међутим, стављањем на расположење, чиновник-посланик се не ослобођава обавеза из своје чиновничке заклетве, да ће владајућем Краљу веран бити, да ће дужност своју по законима и законитим наредбама тачно и савесно вршити“. Ове две заклетве су неједнаке и по инте-

зитету и по суштини. По првој, он ће само пред очима имати опште добро, и чувати Устав, према својим схватању и разумевању; по другој, он се мора покоравати чак и законитим наредбама својих претпостављених без обзира слаже ли се он с оним што наредују. Као посланик, он има права да контролише и критикује највише управне органе; као чиновник он мора да поштује наредбе и нижих управних органа само ако су старији од њега. Као посланик, он упућује министрима питања и интерпелације (чл. 82 Устава) и члан је тела које само непосредно са министрима општи (чл. 83 Устава). Као чиновник, он „може општити са вишим властима само преко старешине надлештва у коме служи“. И тако даље.

Несумњиво је да су овакво стање и овакав положај правно неодрживи. И пракса добро чини што не изводи из њих пуне конзеквенције, и што чиновнике-посланике сматра за време трајања мандата лишеним свих чиновничких обавеза. Кад се то не би чинило, сукоби би били неминовни. Овако, један се правни пропис жртвује другоме, сукоби се отклањају и нелогичности правног система исправљају. Али поред свега тога, право остаје повређено и извесни закони непоштовани и непримењени.

Треба, напослетку, рећи да су све ове незгоде потекле отуда, што су посланици међу којима је био и велики број државних чиновника, хтели на тај начин да задрже двоструке припадности, и чиновничке и посланичке.<sup>1)</sup>

Остаје нерасветљен још један моменат у вези с овим питањем. Реч је о томе, да ли дотадашње место чиновника-посланика остаје непопуњено све док њему не истекне мандат. У том случају, он би се одмах по истек мандата враћао на своје старо место и заузео свој ранији положај. Признајемо да би се могло, правнички, бранити оба гледишта, и да он задржава право на своје место и да га не задржава. Ми ипак држимо да је прво гледиште оправданије. И то из ових разлога:

<sup>1)</sup> Вид. о томе детаље: Уставно Право г. Ст. Језановића страна 87.

Они који држе да чиновници-посланици немају право повратка на своје старо место, правдају то тиме, што чиновници на расположењу принципијелно, и то у најбољем случају, задржавају право на равно место у државној служби. На ово треба приметити: шта ће бити ако таквог места нема? Чиновник, који више није посланик, остаје и даље на расположењу. По коме основу? Ми знамо да има свега два, управо један основ стављања на расположење: укинуће звања (укинуће надлештва инволвира укинуће звања). Кад би се стало на горње гледиште, постојао би још један основ за стављање на расположење: полуњеност свих места. А тај основ нигде у закону није предвиђен.

Затим и ово. Такав чиновник могао би остати на расположењу свега годину дана, колико и у случају да је звање укинуто. Ако се за то време не испразни ни једно равно место, чиновник се отпушта или пензиониса. Влада може намерно не испразњавати слична места (на пример не хтети пензионисати чиновника са 35 година службе, јер таквог чиновника министар може али не мора пензионисати). На тај начин, влада се заобилазним начином ослобађа чиновника коме су и Устав и закони обезбедили сталност и хтели је још учврстити стављањем на расположење. Јер, не треба заборавити да има места у државној служби којима је врло мали број једнак. Ми имамо и данас два посланика који су помоћници министара на расположењу. Таквих помоћника нема много и горња претпоставка није дакле чисто теоретска.

Нама у прилог иде и факат што је данашњи Чиновнички Закон поделио чиновнике по струкама и отежао, да не речемо онемогућио, прелаз из струке у струку. Један чиновник-посланик не би могао, пошто му мандат истекне, прећи у другу струку без извесних потешкоћа и компликација. Зато „место равно дотадашњем положају“ треба да буде и у истој струци<sup>1)</sup>, никако у другој. Не може се, мимо

<sup>1)</sup> У истој струци кад је раније чиновник.

осталог, присилити један чиновник да полаже испит за струку за коју се никада није спремао, и у којој није никад вежбао, а испит је један од реквизита за прелаз из струке у струку.

У Уредби о привременим чиновницима од 1845, која је, у свом предмету, важила до доношења Чиновничког Закона од 1864, било је предвиђено да место сталног чиновника који се „премести у привремену службу“ попуњује привремено његов наследник. Чим се овај врати на своју дужност, наследник ишчезава са његовог положаја. Ма да ту није било речи о примању посланичког мандата, већ о одлажењу у привремену службу, могла би се слична солуција извести аналогичном кад и то не би било противно Чиновничком Закону. Овај не зна за привремено попуњење сталних чиновничких места (заступање у дужности и „вршење дужности“ сасвим су друге природе), и кад би се слично поступило, чиновнику посланику би било обезбеђено место при повратку у службу, али би онда са његовим наследником било исто толико тешкоће на колико би иначе он сам наишао да му место није сачувано. И Уредба од 1845 била је неконзеквентна: обезбеђивала је место чиновника који оду у привремену службу, али не и њихових заменика.

У прилог прогивног мишљења могла би се такође навести једна важна околност. Има, наиме, места и положаја која не могу остати дуже времена непопуњена а да јавни интерес не трпи. Нарочито кад се узме у обзир да посланик може неколико пута бити биран, и на тај начин његово место дуги низ година фактички непопуњено (не узимајући у обзир међупериодске интервале, који не могу трајати више од три месеца и које он и онако проведе у агитацији.)

Али овај разлог не доказује правну нужност попуњења места које је притежавао чиновник-посланик, већ само још једанпут потврђује нашу тезу о апсурдном правном положају таквих лица и нелогичности целог института заједно.

Ипак, ми понављамо, ма колико апсурдан, правни положај чиновника на расположењу који је изабран за народног посланика има свој извор у законским текстовима јасним и правилно донесеним, па и у самом Уставу. Зато укази или министарска решења којим се чиновник-посланик ставља на расположење морају имати, под претпоставком осталих правила, пуну правну снагу.

### III.

Поред редовних чиновника на расположењу, поред посланика-чиновника на расположењу, наше законодавство зна најзад и за ministre одн. државне подсекретаре на расположењу.<sup>1)</sup> Питање да ли су и они државни чиновници у смислу Чиновничког Закона, третирано је код нас у више махова. Ми сматрамо да је једино исправно гледиште Г. Сл. Јовановића.<sup>2)</sup> по коме је министарска служба правно једнородна са чиновничком. Али за овај мах нас то питање не интересује. Стање министара на расположењу засебно је регулисано и не треба га аналогично изводити из општих одредаба о чиновницима.

У законским текстовима није, истина, нигде прописано када се и како постаје министар на расположењу. Али је зато сам тај назив употребио Устав (чл. 73, трећа алинеја), Изборни Закон (чл. 15, трећи став), и Чиновнички Закон (чл. чл. 247, 137 и т. д.) да не помињемо многобројне финансиске законе који су такође регулисавали ту материју. ) Пракса је међутим, показала да се својство министра на расположењу

<sup>1)</sup> Кадгод, у току даљег излагања, поменемо ministre, ти ставови ће се увек односити и на државне подсекретаре чији је лични правни положај идентичан са министарским.

<sup>2)</sup> *op. citatum*, стр. 361.

<sup>3)</sup> Био је једанпут, 31 марта 1923, донет и нарочити Закон о привременом регулисању положаја министара на расположењу, који је регулисао време трајања тога стања и припадности за то време. Тај Закон је замењен са чл. 247 новог Чин. Зак. (тако и Г. Сл. Јовановић, Уставно Право, 360). И пре тога биле су издате две Уредбе о привременом регулисању плата министара на расположењу. Једна од њих носи датум 16 јуни 1920, друга 5 децембра 1920.



задобија истим указом којим се активном министру уважава оставка или одузима положај. Другим речима, министар на расположењу може бити само оно лице које је вршило активну министарску службу и то непосредно по престанку те службе. Пракса је у томе сагласна, и нема ни једног случаја да је неко постао министар на расположењу а да није био претходно активни министар, нити да је престао бити активни министар а није постао министар на расположењу. Изузетак је једино у томе, што они који су били министри мање од годину дана<sup>1)</sup> задржавају само титулу министра на расположењу али не примају и припадности одређене за то стање. (У пракси, међутим, тешко је наћи министра на расположењу без припадности тога положаја).

Колико времена могу остати министри на расположењу? То је питање регулисано у два маха: специјалним Законом од 31 марта 1923 (чл. 4) и Финансиским Законом за 1926—1927 годину (чл. 266). Оба ова закона установљују годину дана као најдужи рок. Раније уредбе (пре марта 1923) и Чиновнички Закон (1 септембра 1923) не говоре ништа о времену трајања тога „расположења“. Како је Чиновнички Закон са својим 247 чланом заменио Закон од 31 марта 1923, излази да су одредбе о ограниченом року трајања стања на расположењу до сада важиле врло кратко време (последњи је Закон од 1 априла 1926 године). И онда није чудо да су за пензије признавате и преко 4 године министарске проведене на расположењу.<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> По неким писцима није потребно провести годину дана као министар већ имати „једну годину службе која се према чл. 137 рачуна као министарска“ (чл. 247 Фин. Зак.), дакле и обичну службу у десетоструком износу трајања према министарској. Тако мисли и г. Сл. Јовановић (ор. cit. стр. 366). Ми се такође слажемо с овим мишљењем.

<sup>2)</sup> Вид. Велислав Н. Вуловић, Одредбе Закона о чиновницима у погледу министара односно државних секретара, *Државна правна и друштвена наука*, март 1926, стр. 233.

У Финансиском Закону за 1926-1927 решено је да је, за пензију, време проведено на расположењу еквивалентно времену проведеном у активној министарској служби. Ранији прописи нису ништа предвиђали о карактеру те службе с обзиром на пензију. Да пресече неједнаку праксу, Државни Савет је морао прибећи доношењу начелне одлуке.<sup>1)</sup> По њој, „време проведено на положају министара и државних подсекретара на расположењу рачуна се у једну годину дана, као време чиновничке службе“. Разлика између ове одлуке Државног Савета и одредбе чл. 266 Фин. Закона 1926-27, огромна је. Време министровања рачуна се петороструко за министарску пензију, време чиновниковања за једну десетину. По одлуци Државног Савета, година проведена на расположењу допринела би министровој пензији мало више него месец дана проведени у активној министарској служби. По Финансиском Закону, година проведена на расположењу допринеће колико година из активне службе, и за министарску пензију важиће исто колико 10 година чиновничких или министарских на расположењу према одлуци опште седнице Државног Савета! За чиновничку пензију пак, ако би се министар вратио на категорисани чиновнички положај или први пут ступио на такав положај, година расположења важиће колико пет година активних чиновничких (година нерада колико пет година рада). По одлуци Државног Савета, та година би била равна години чиновничке службе.

Из овога, као и из многих других одредаба Чиновничког Закона и појединих финансиских закона, види се колико су фаворизирани министри у нашој држави. Толико привилегија према другим чиновницима они немају нигде у свету, па нису имали раније ни код нас. По Закону о чиновницима грађанског реда и о стављању у пензију свију чиновника уопште од 1864, са доцнијим изменама и допунама, министри су се принципијелно враћали на своје старо

<sup>1)</sup> Вел. Н. Вуловић, loco citato.

место „са кога су узети или друго равно овоме по плати“. Тек, ако су сва слична места попуњена, стављани су на расположење влади с платом свог ранијег места, (поред свега законодавног тумачења параграфа у питању — 37 — није сасвим јасно да ли су онда добивали плату ранијег места или министарског. Ипак има много више изгледа да је Закон хтео рећи ово прво). — Министри који нису раније били у државној служби, просто су се опуштали. Изузетак је учињен само за оне који су имали десет година министарске службе. Њима се тада нудило једно од виших места у управној служби или су, са платом нижом од министарске, пензионисани (по својој жељи или вољи владе). У сваком случају, они, спрам осталих чиновника, нису били ни у чему привилегисани. Година њихове службе не само да није важила више него година обичне чиновничке службе, него је важила чак и мање, јер је важила према нижој плати од оне коју су примали, док чиновнику важи за плату коју ће при крају каријере (дакле највишу) да ужива.

Ранији српски систем био је доследан и целисходан: он је одобравао стављање на расположење министара само онда, ако су они иначе били чиновници и ако су имали намеру да се врате понова на чиновничку дужност али, за извесно време, није било места које је одговарало њиховом ранијем положају. И они су у пуном смислу речи на *расположењу* краљевској влади, да их употреби именованем на прво место које одговара њиховом ранијем месту. Међутим, сад се не стављају на расположење само министри који су раније били чиновници (на пр. министар војни), већ и министри који се нису раније никад налазили у државној служби, па према томе могу ући у њу само као приправници, па се стављају на расположење *чак и министри који су народни посланици*. Ово последње дало нам је и повода да се позабавимо целим овим проблемом, и зато ћемо се на овом наводу мало дуже задржати.

Да ли посланик може да буде министар на рас-

положењу? На ово питање не може се одговорити једнострано. Треба разликовати две могућности: (1) министар на расположењу изабран је за народног посланика, (2) народни посланик је стављен, као министар, на расположење.

Први случај је правно допуштен. Ми смо већ једанпут навели одредбу чл 73 Устава и истоветну одредбу чл. 15 Изборног Закона, по којој »Министри активни и на расположењу, и професори Университета, могу се кандидовати, и, ако буду изабрани, задржавају свој положај«. Докле га задржавају? По стилизацији текста изашло би да задржавају свој положај за цело време трајања мандата. Али по стилизацији текста би изишло да и активни министри задржавају свој положај доклегод су посланици. Такво мишљење је тешко примити, оно негира у потпуности основе парламентарне владавине која је прокламована чл. 1 Устава, и у пракси се ублажено тумачи. У пракси се овај члан, у колико се односи на министре (дакле за разлику од професора универзитета), схваћа тако, да је министарска служба сагласна са посланичком. Министри (активни) остају на свом положају док не изгубе поверење једног од уставних фактора. Министри на расположењу остају (ово наше мишљење биће ниже поткрепљено) док им се мандати не верифицирају и изјасне се, ако су изабрани на више места, које мандате задржавају (чл. 85 Изб. Закона, I алинеја). Одмах иза тога, они би морали бити пензионисани ако имају право на пензију, или отпуштени.

Други случај је правно недозвољен. Министар који је народни посланик, и који хоће да остане посланик, не би смео бити стављен на расположење. Разлог је прост. На расположење се стављају они јавни службеници који су, без своје кривице и своје воље<sup>1)</sup>, остали без дотадашњег места и чекају док

1) Вид. и Orlando, Principii di diritto amministrativo, 1915, p. 131. Отступели министар, међутим, обично престаје бити министар јер је изгубио поверење једнога уставног фактора; јер је, према томе, политички скривно.

се то или једно слично место испразни па да га по-  
пуне. За то време они стоје на расположењу, што  
значи чекају да их надлежни орган постави. Међутим,  
чл. 18 Изборног Закона прописује да „народни посла-  
ници, ако се за време свога мандаша приме државне  
службе, самим њим престају бити народни посланици.“  
Другим речима, посланици не могу да ступају (ни  
да се враћају) у државну службу ако хоће да оста-  
ну посланици. Како сад један посланик може постати  
званични кандидат или чекалац (Anwärter) на држав-  
ну службу, и уживати права скопчана са тим чека-  
њем (плата, урачунавање времена службе и т. д.), кад  
он уопште, као посланик, не испуњава формалне ус-  
лове за ступање у ту службу. (Истина, он испуњава  
те услове ако је вољан да се одрекне мандата, али  
би он морао да се одрекне чим му влада понуди ма  
који чиновнички положај. У пракси, министри на рас-  
положењу се не враћају никад на чиновничке поло-  
жаје). И сад ствар стоји овако: на расположење се  
ставља службеник (у овом случају министар), за кога  
се унапред зна да неће ступити у државну службу  
и кога нико не покушава да натера и не може да  
натера да у службу ступи. Уосталом, он би могао  
манифестовати своју вољу да жели вратити се у др-  
жавну службу на тај начин, што би се, чим престане  
бити активан министар, одрекао мандата. У том слу-  
чају, указ о стављању на расположење имао би и смисла  
и правне снаге. Док се год пак то не догоди, свако  
стављање на расположење миистара-посланика про-  
тивно је правној логици, духу самог института, па  
чак и законским текстовима, који, у најмању руку, то  
стављање нигде не предвиђају и не легитимишу.  
Чиновник одн. службеник на расположењу не може  
бити никад оно лице, над којим влада, или поједини  
њени чланови, одиста не располажу и не могу га, у гра-  
ницама закона, постављати на места законом пред-  
виђена. У противном случају, такви чиновници губе  
сва права државних чиновника, па чак и право на  
пензију, и сматрају се као да су дали оставку на

службу (чл. 126 Чин. Зак.) Да се не би злоупотре-  
било право доласка на расположење, те су одредбе  
сасвим целисходне и умесне. Министри, пак, не губе  
ниједно од својих права ако се не би примили места  
које би им евентуално могло бити понуђено, а које  
им се ипак никад не нуди него би, шта више, могли  
и даље остати министри на расположењу. Само то  
је довољно да, са правног гледишта, њима одузме  
способност стављања на расположење.

Али има и још разлога. Један од њих је у томе,  
што може постати министар посланик који је већ  
чиновник на расположењу. За време док је министар,  
он губи својство чиновника на расположењу.<sup>1)</sup> Кад  
престане бити активан министар, требало би опет  
да се врати на свој ранији положај чиновника на  
расположењу. Закон вели да је он на расположењу  
за све време трајања мандата. Ако му је министар-  
ска служба пречила да, и за време док је министар,  
задржи карактер чиновника на расположењу, та за-  
прека престаје кад он престане бити министар. У про-  
тивном случају (ако он буде, као министар, стављен  
на расположење), никад после он неће добити стање  
чиновника на расположењу. Јер очигледно је против-  
но закону да, за време мандата, један службеник на  
расположењу буде постављен понова за службеника  
на расположењу друге врсте. Службеник на распо-  
ложењу чека сталан распоред (то је, понављамо, једини  
циљ стављања на расположење), и његово, свакако  
привремено, стање није решено распоредом на друго  
привремено место чекања.

Најзад, како правдати околност да се на распо-

<sup>1)</sup> То својство он губи једино у случају ако се схвати, као  
што је схватио г. Сл. Јовановић а ми акцептирали, да министар-  
ска служба „није разнородна“ са чиновничком. Тај је термин  
толико адекватан и тачан, да може објаснити све ситуације. Сваки  
други израз био би недовољан за сваку прилику. — Кад би се  
тврдило да су министарска и чиновничка служба разнородне,  
оне не би биле инкопатибилне и могле би се кумулирати. До  
чега би таква солудија довела, није потребно ни објашњавати  
(довољно је ипак поменути да би, тада, министар могао бити  
свој сопствени шеф!).

ложењу налазе једновремено по два, три и више министара истог ресора?

Ми у опште не налазимо правног оправдања пракси стављања на расположење министара-посланика. Једино би се још, као оправдање, могла навести околност што владе тренутно падају. У таквим приликама, немогуће је одмах констатовати да ли министар има право на пензију или мора бити отпуштен, па се ставља на расположење док се не установи постојање права у питању. Кад би тај разлог и био оправдан (а не може се правдати просто зато, што он не представља ништа друго него немарност и неуредност управних органа којим се не може правдати ништа, нарочито не изигравање закона), он би ипак важно за кратко време, највише за један месец дана. Али чиме правдати рок од године дана, раније и више, које је министар проводио на расположењу? Најзад не треба заборавити да је Чиновнички Закон изречно нагласио да његове одредбе о пензијама (IX глава) важе и за министре. Следствено, сваки разлог који би се навео у корист стављања на расположење, пре отпуштања или пензионисања, министара, важио би и за друге државне чиновнике и службенике. Јер, не треба заборавити да чл. 152 Чин. Закона прописује да се „количина личне пензије одређује по службеној дужности *истиом* одлуком којом се службеник пензионисао“. У пракси, међутим, изузев најређе случајеве, никад није количина пензије одређивана истим актом којим је службеник стављен у пензију. У тим актима ће се увек наћи стереотипна фраза: „са пензијом која му припада према годинама службе.“ Количину одређује министар накнадно, простим решењем. Та пракса, без ослоњања у закону, толерише се. Како се ова одредба односи и на министре, слична пракса и за њих још би се могла разумети, али стављање на расположење никакo. Иначе, и сваки чиновник би имао право да, док му се не одреди количина пензије, буде стављен на расположење.

Једном речју, *стављање на расположење ми-*

*ништара који су уједно и народни посланици, нелоично је, контрадикторно самој усјанови стављања на расположење, и без икаквог ослоњања у законским њексјивима. Укази којим се министри-посланици стављају на расположење морали би бити поништени од Државног Савета.*

Овде би се још само могло напоменути да се, скоро редовно, стављају на расположење министри којима се уважава *оставка* на министарску службу. Редак је случај „разређења“ једног министра мимо његове воље. Министри су, истина, фактички присиљени да се захвале на части, али они формално то сами чине. Међутим, оставком се губе уопште сва чиновничка права, чак и право на пензију. А за министре то код нас не важи. Они, и поред оставке, долазе на расположење које им се плаћа, и иду у пензију. На расположење се не долази по својој вољи. И, кад би се с министрима поступало онако као с осталим државним службеницима, они би, приликом отступања, требали да траже пензију ако имају право на њу и желе да је примају. Остали министри подносили би оставке или молбе за разређење. Демисија не мора увек да значи подношење „оставке“ у формалном смислу. Демисија министарска значи само њихово отступање, које могу, с обзиром на њихову одговорност, реализати кад год хоће. Форма тога отступања може да буде различна. Ако се употреби форма и термин *оставке*, треба да се примене и све конзеквенце које тај акт и код нас и на страни производи.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Какав је финансијски ефекат напред изложених министарских привилегија и како се поступа у пракси са њиховим стављањем на расположење, изложили смо у Трговинском Гласнику, у бројевима од 25 новембра, 7 и 8 децембра 1927 (чланци: „Шта стаје један министар“ и „Министри на расположењу и у пензији“).

## Министри — ђенерали.

Са малим изузецима, на положаје министра војног код нас је увек долазио ђенерал, и на том положају је задржавао ознаке и назив свога чина.<sup>1)</sup> То је било уобичајено у Србији, па и сад се практикује. Против тога, бар у новије време, није било уопште приговора. Али кад је, код претпоследњег решења министарске кризе, за министра Саобраћаја дошао један ђенерал, политички кругови су се уморили, и не само у јавности него и у Народној Скупштини учињени су многи приговори и протести због

<sup>1)</sup> Поједини министри, који су били прави или почасни ађутанти Н. В. Краља, задржавају и титулу почасних ађутаната. Ово нам не изгледа умесно. Почасна ађутантура је једно одликовање, а ношење тога назива од стране министара преостатак је из оног доба кад су министри у титули означавали и степен орденских одликовања (на пр. кавалир). Кад је ово последње отпало, треба и оно прво да отпадне. Својство Краљевог ађутанта нема никакве везе са министарском функцијом ако јој још није и противно. У апсолутистичким и полууставним земљама, где су министри били у првом реду лични органи и помоћници владареву у вршењу његове власти, кад су они узимани једино из реда његове свите и, по престанку министарске службе, опет остајали у двору, функције јавних органа и дворских службеника биле су скоро конфондиране. Из тога времена потиче и задржавање дворских титула у министарској служби. У уставним и демократским земљама, где министри имају извршан круг власти и пословања независан од владара, задржавање тих титула је сувишно и несагласно са њиховим положајем. Министарска функција је сасвим засебна и независна од других функција, тако да не би имало смисла ни кад би министри-посланици у свом потпису задржавали назив народног посланика. Кад би пак и почасна звања означавали, онда би цивилни министри могли наводити своје чланство у Академији Наука и т. д.

тога.) На скупштинској седници од 19 фебруара 1927, приликом начелног претреса предлога Бюџета за 1927-28, говорио је о овој ствари и бивши професор Јавног Права на Универзитету у Загребу, народни посланик Г. Ладислав Полић. Он је питање третирао са чисто правног гледишта. Новине су тај говор саопштиле у врло кратком изводу („Политика“ и „Време“ од 20 фебруара 1927), па ипак су, како нам изгледа, добро репродуцирале његове основне мисли,

По Г. Полићу, тежиште је питања у томе, што је нови министар Саобраћаја остао *активни* ђенерал. Та два стања су, међутим, „неподударна“. Министар мора бити независан од ма чије заповеди, да би могао понети пуну одговорност пред Парламентом, а активни ђенерал мора да слуша заповести врховног команданта. Он је, поред тога, дисциплински и кривично одговоран надлежним војним институцијама.

Излагања г. Полића нама изгледају сасвим тачна, али нам се ипак чини да нису у његовом говору исцрпљени сви аргументи који би се *могли употребити* у доказивању *колизije* положаја министарског и официрског.

По речима г. Сл. Јовановића, министарска служба није разнородна са чиновничком. Чиновничка служба пак, правно је истоветна са официрском. Према томе, кад један чиновник или један официр постане министар, он остаје и даље државни службеник, само вишег ранга и положаја. У бившој Аустрији су министри били категорисани и разврстани, како би се то рекло нашим данашњим чиновничким језиком. Ако код нас то није случај, правни карактер министарске службе није ниуколико измењен. Појам чиновника одн. службеника државних много је шири но што то изгледа по Чиновничком Закону и Уредби о разврставању

<sup>1)</sup> Како су једновремено ушла у Владу још три лица ван Парламента, приговарало се да је то противно парламентарним принципима. Овај приговор ниуколико не стоји. Нигде у Уставу није речено да министри морају бити из Парламента, ни код нас ни на страни, и то намерно није учињено, ма да је било у Скупштини предлога у том смислу.

државних чиновника одн. службеника. И официри су чиновници државни и ако војног а не грађанског реда; и саобраћајно особље спада у ред државних чиновника ма да им је статус регулисан нарочитим законом; чиновници су и парохиски свештеници, и епископи и т. д. Чак се и поротници одн. судије трговачког реда по правној теорији сматрају као државни чиновници или службеници за време док врше своје функције.

Чиновнички Закон и Уредба о разврставању регулишу положај, статуирају права и дужности највећег дела државних чиновника и службеника, али ипак не обухватају њих све у потпуности. Остаје увек мноштво државних функционера који то својство добивају нарочитим правним нормама, а које би имали и без њих, јер су по природи свога посла државни службеници. Треба ипак приметити да су министри донекле чиновници и по самом Чиновничком Закону. Извесне одредбе односе се и на њих или само на њих (чл. 1, став други).

Кад је министарска служба једнородна са чиновничком, нико не може бити једновремено и министар и нижи чиновник. Чиновник који постане министар, бива унапређен. Такав чиновник не мора да подноси оставку на свој ранији положај или да тражи пензију. Самим именовањем за министра, његова је ранија служба престала. Као што судија не даје оставку да би постао председник суда или државни саветник, ни ови не треба да дају оставке кад постану министри. Министарски положај инволвира ниже чиновничке положаје (не по функцији него по рангу), и оба заједно не могу се замислити.

Што важи за чиновнике, важи и за официре. Официр који постаје министар престаје бити официр, јер је министарска служба грађанска а не војна. Зато такав официр, истина, бива унапређен, али једновремено преведен из војне у грађанску државну службу. Случај је истоветан као кад је, пре годину дана, један бригадни ђенерал постао државни саветник (што

је представљало такође унапређење за једну групу). Он није могао остати уз то активни официр. Кад један министар задржава свој официрски ранг, онда би, *per analogiam*, и чиновник који постане министар, могао то исто чинити.<sup>1)</sup> За разлику од официра, код чиновника је истина главно њихово звање, и место да назначују групу и категорију у којој се налазе, они по правилу увек наводе титулу свога звања (начелник министарства а не чиновник III групе прве категорије, учитељ а не чиновник II групе друге категорије и т. д.)<sup>2)</sup> Али чиновни официри одговарају сасвим групама чиновника прве категорије. И кад би нови Министар Финансија поступао као његов колега у Саобраћају, он би испод свога министарског наслова додао и ранији чин: чиновник II групе прве категорије (не би могао додати *назив* ранијег положаја: управник Хипотекарне Банке као што ни Министар Саобраћаја не означава да је био начелник Саобраћајног Одељења Главног Ђенералштаба).

Оваква титула и овакво стање изгледали би апсурдни свакоме. Међутим, ништа мање није апсурдно ни кумулирање ђенералске службе са министарском.

<sup>1)</sup> Да је официрска служба правно идентична са чиновничком, сагласни су скоро сви правни писци. Тако је Лабанд мишљења да је официр у правном смислу државни чиновник, а команда којом управља да је, опет у правном смислу, једнака звању чиновника (*Staatsrecht*, IV Bd, S. 180). Други један правник, Маршал, овако се о томе изражава: „официрска служба није ништа друго него државна служба, која има за основу једнаки јавни однос силе између онога који ступа у службу и државе, и овог првог квалификује не само са пасивним него и са активним одн. позитивним статусом. (*Freiherr Marschall von Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn*, 1911, S. 367).

<sup>2)</sup> Зато се код официра разним актима врше унапређења и постављања на звања одн. положаје. Једним указом се производи неколико стотина наредника за потпоручнике. Њихов распоред врши доцније министар или који други орган. Код чиновника се то врши истим актом па ипак се правно разликују та два дела декрета одн. указа; један, који се односи на промену чиновничког статуса, на његово унапређење, други којим му се додељује једно звање.

То кумулирањс доводи до оваквих ситуација. Задржавање чина даје право и на плату тога чина. А од државе се не могу добити две плате једновремено. Да ли министри-ђенерали примају у пракси и своје ђенералске припадности поред министарских, ми не знамо. Мислимо ипак да не примају. По Закону пак, сваком активном официру припадају припадности скопчане са његовим чином. Кад би примали обоје припадности, закон би био повређен; кад не би примали једне од њих, закон би опет био повређен,<sup>1)</sup>

Али, ако не примају своје официрске припадности, министри-ђенерали бивају два пута буџетом обухваћени. У буџету Војске и Морнарице, за разлику од осталих ресора, нису буџетом утврђена звања и положаји појединих официра, него ја сумарно предвиђен број официра једнога чина. Ђенерал који је постао министар задржава, поред чина, и права на своју плату. Ако је и не прима он, не може је место њега ни неко други примати. Другим речима, за време док је министар, он не врши функцију свога официрског чина, а не може је вршити ни неко други, бар не са свим правима која су скопчана за ту функцију. За његов дотадашњи положај може се именовати „вршилац дужности“, али тај вршилац дужности не може бити унапређен све док министар задржава и ђенералски чин. Буџетом предвиђен број официра тога чина испуњен је, па ипак једне припадности остају неисплаћене а нико не може доћи у тај чин да би их примао. То ђенералско место, буџетски говорећи, и јесте и није празно.

Што се пензије тиче, министрима се једна година службе рачуна као пет чиновничких или официрских, ђенералима као само једна. Да ли ће се министрима-ђенералима рачунати као пет или само

<sup>1)</sup> Могућна је трећа солупуја, да они примају министарску плату и додатке на скупоћу и још специјалне официрске додатке (на одело, коња, момка, дрва). Али њима припада и плата официрска ако су већ активни официри.

као једна, или ће им се пак рачунати као шест година, јер су били и министри и ђенерали?

Сви ови разлози утврђују општу несагласност између министарске и официрске службе и важе једнако и за министра војног као и за министре других ресора који би задржавали свој ранији официрски чин. Али за ове друге има још једна сметња која је, сама по себи, довољна да тај поступак прогласи незаконитим кад и не би било никаквих других разлога. Закон о устројству Војске и Морнарице од 1923 има, у чл. 109, овакву диспозицију: „Сваки официр мора заузимаћи један о положаја-звања, који је предвиђен Уредбом о формацији војске. Уредба о формацији војске није обнародована; она се сматра релативном тајном,<sup>1)</sup> и ми њену садржину не знамо. Али, ни у једном случају није Министарство Саобраћаја предвиђено у њој као положај на који може или чак мора доћи официр. Због саме ове одредбе, задржавање ђенералског чина Министра Саобраћаја незаконито је, и та незаконитост утврђена је војним законом и *verbis expressis*

Из наших излагања излази да ниједан министар, па ни војни, не може задржати свој ранији официрски чин док је на положају министра. Али док за министра Војске и Морнарице може још да се дискутује (нарочито с обзиром на принцип субординације, јер је он као министар ипак старији од својих официра па ма они били и вишег чина; он има право да им заповеда у границама закона, док министри других ресора то право немају), за остале министре то правило је ван дискусије. Такав министар могао би једино бити, као официр, преведен у резерву и постати резервни официр или официр у оставци (чл. 124 Зак. о устр. В. и М). На расположење се не

<sup>1)</sup> То није у сагласности с Уставом (чл. 94 in fine). И ако Краљ ту Уредбу доноси на основу изречног уставног овлашћења (чл. 119), она носи пуно обележје једне обичне уредбе (и по форми и по садржини). Требало је, с обзиром на потребе народне одбране, у самом Уставу предвидети могућност њеног обнародовања.

може метнути, јер на расположењу не може бити дуже од три месеца (чл. 110 Закона о устројству Војске и Морнарице); официр у пензији такође не може бити јер, примањем министарског положаја, он би био реактивиран у државну службу. Исто као што нико не може бити једновремено министар и чиновник, не може бити ни министар и пензионер државни. Он истина може, као пензионисани официр, постати министар, али док је министар није више пензионер. Кад престане бити министар, он понова аутоматски постаје официр у пензији ако није стекао право да буде министар у пензији. Али за време министровања, отпада не само његова пензија него и сва права скопчана с њом (на пр. право ношења униформе ит.д., — чл. 118 З. о устр. В. и М.).

Министар може, дакле, бити само официр у резерви. Али у његовом називу то стање не треба специјално назначавати, јер се не назначује ни другим министрима који су официри у резерви и ако нијег чина.

Ако су раније, у Србији, долазили официри не само на положаје војног министра него и других министара, па чак и Председника Владе, правна ситуација је онда била нешто друкчија него данас. Онда су министри сматрани као привремени чиновници и узети са каквог сталног чиновничког положаја, враћали су се понова на тај положај чим престану бити министри. За то време, њихово раније место се само привремено попуњавало (Вид. Уредбу о привременим чиновницима од 1845, члан 2; Закон о чиновницима грађанског реда и о стављању у пензију свију чиновника у опште од 1864. § 37; Закон о уређењу Државног Савета од 1901, чл. 4 и т. д.)<sup>1)</sup>

Под системом тога и таквог законодавства, официр који је постао министар није заиста прекидао

<sup>1)</sup> Изузетак је једино направљен за професоре Университета Општом Уредбом Университета од 1905. По њој (чл. 77, став други) професори Университета губе професуру пријемом министарског положаја. Овај изречни изузетак јасно потврђује да је иначе систем био другојачији.

све односе са својом ранијом службом (спољно обељежје тих односа изражавало се у ношењу униформе, коју нису имали други чиновници, и у означавању чина). Сад се министри не морају враћати на своја ранија звања; она се попуњавају другим сталним чиновницима, и, кад би министар хтео заузети свој ранији положај, он то не би био у стању учинити док је место заузето.

Али најважнија разлика између ондашњег и садашњег правног стања, у овоме је. Сада Закон о устројству Војске и Морнарице не само да не предвиђа могућност да официр постане министар цивилних ресора и остане официр, него то чак и забрањује (напред цитирани чл. 109). Ранији пак Закон о устројству Војске од 27 јануара 1901 (са изменама и допунама од 15 априла 1902 и 31 марта 1904) имао је сасвим противну одредбу. По чл. 21 тога Закона, официри су се могли налазити у четири стања (не рачунајући ту резервне официре). Они су могли бити официри у дејству, у недејству, удаљени од службе и у покоју. По том Закону, ништа не би сметало да министар који је, пре тога, био официр остане официр у недејству. Али је Закон отишао даље па је прописао, у продужењу истога члана, да су официри у дејству не само официри који врше службу у војсци него „овде спадају и они официри који су ван војске употребљени само као министри других струка (scilicet ее војне струке, јер се то, по ондашњем резонувању, само собом разумевало) или Краљеви посланици код страних дворова, и они једини имају право задржати чин и ранг у војсци и примати додатке на коња и момка“.

Разлика је, као што се види, огромна. Сад је прокламована немогућност да официр уопште заузима неко неофицирско звање, раније је та могућност изречно била Законом предвиђена за звања министара и посланика на страни.

Извесни разлози који су изнети против постављања ђенерала за шефове цивилних министарских



ресора важили су и за раније време, нарочито разлози које је навео Г. Полић, дакле разлози правно-теоретске природе. Али позитивно право није нимало било вређано. Па ипак, треба знати да су раније на та места долазили ђенерали само за време реакционарних и тешких режима, кад се право уопште слабо поштовало. Од 1903 пак, колико је нама познато, ово је трећи случај да за министра неког другог ресора а не војног долази активни ђенерал одн. официр.)

Шта сад треба радити да се та грешка исправи? По нашем мишљењу, није за то потребно предузи мати никакав акт и никако правно средство. Довољно је да Г. Министар Саобраћаја скине униформу и у својим потписима изостави титулу бригадног ђенерала. Ако у Указу о именовану стоји да се за министра поставља Г.Х.У. бригадни ђенерал, поступљено је врло правилно. До тога момента он је заиста био бригадни ђенерал; од тог момента, пак, он је престао бити ђенерал јер је постао министар. Баш зато што су то једнородне службе, не могу се трпети обе упоредо. Већа и доцнија потире и ништи ранију и нижу.<sup>2)</sup> Кад његова министарска служба престане, ставиће се на расположење као министар. Ништа тада не пречи да се он понова активира и постави на положај његовог чина ако има празних места у буџету. Али, док је министар, његово се место може и треба да попуни.

1) За поч. Саву Грујића, који је био и председник владе па ипак задржао титулу ђенерала, веле да је био ђенерал у пензији. 1903 је био Машин. министар Грађевина, 1905 В. Антонић министар Иностраних Дела.

2) Постоји једна компликација у томе, што је Влада у којој се налази ђенерал као Министар Саобраћаја подносила једанпут оставку. У новој Влади је остао понова тај ђенерал на челу истог ресора. Како је и у Указу о новој Влади он опет споменут као ђенерал, и у Указу којим је ранијој Влади уважена оставка, излази да он уопште није губио квалитет ђенерала са првим ступањем у Владу, према Указу као меродавном и правном акту. Али, ако је тај Указ погрешан, не мора се на погрешци инсистирати, већ је треба исправити неопажено, на горе предложени начин.

Овако поступање имаће за конзеквенцу губитак ранга и доцније унапређење у виши чин. Али се те последице морају трпети, јер министарска служба даје и извесна права и повластице које никаква друга служба не даје. Не може једна служба давати права двеју разних служба и функција једновремено. Или министар или ђенерал, никако обоје заједно.

## Премештаји чиновника по казни.

Предлог новог Финансиског Закона за 1928 29 садржи још једну новину уперену против интереса државних чиновника односно службеника. Он досадашње право на накнаду путних трошкова државних службеника, и онако ограничено и јадно (на пр. пензионисани чиновници пре навршетка пуних година службе и отпуштени без своје кривице — по фамозном 234 члану — нису ни досад уживали право да им се накнаде трошкови сеобе у своје стално место становања), сужава још више. Он не признаје сад право на накнаду путних трошкова још у ова четири случаја (по законском предлогу—чл. 67—изгледала би три случаја, у ствари су четири, не рачунајући још премештаје по молби при којима ни досад није признавано право на накнаду): 1) кад се службеник премешта у границама општине где је са службом био и до тада; 2) у случају новог постављења, кад службеник први пут ступа у државну службу; 3) у случају премештаја по конкурсусу; и 4) у случају премештаја по казни.

Прво ограничење је несумњиво умесно, друго и треће погађају јако интересе државних службеника али са правног гледишта не могу да се комбатирају,<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Премештаји по конкурсусу били су и досад сматрани, за последње две године (Фин. Закона за 1926/7 и 1927/8), као премештаји по молби али само за учитеље основних школа. Сад се изједначају са премештајима по молби, по својим финансиским последицама, све струке државних службеника. — Што се нових постављења тиче, изгледа, по тексту законског пројекта, да случајеви реактивирања нису обухваћени овим ограничењем.

четврто је, међутим, принципиелно говорећи, правно немогуће. А ево зашто.

Чиновник може бити кажњен кривично или дисциплински; може му чак, поред кривичне казне, бити досуђена и специјална дисциплинска казна Али, да би он одговарао било дисциплински било кривично, казна треба да је законом установљена и да су предвиђени случајеви кад казна има да се примени. То стародревно правно начело (*nulla poena sine lege*) консакрирано је и нашим Уставом (чл. 8).

Казне по Кривичном Законнику предвиђене су у самом њему; оне су, сем малих изузетака, опште за све категорије криваца. У Кривичном Законнику нема ни помена о казни премештаја чиновника. Дисциплинске казне су предвиђене Законом о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда (чл. 165). Оне се састоје из укора, умањења плате, стављања у пензију и отпуштања из службе. Никакве друге казне не може да изрекне дисциплински суд. *Казна премештаја не постоји дакле ни као дисциплинска казна.*

Поред дисциплинских казни *in stricto sensu*, Чиновнички Закон установљује и т. зв. казне за неуредност. Њих изриче административна власт за ситније дисциплинске грешке („дисциплинске иступе“), не дисциплински суд. Зато се оне не могу ни сматрати као казне у правом смислу речи. Ипак, ни оне се не састоје из премештаја службеника (оне се испрпљују у опомену и смањењу једне месечне плате).<sup>1)</sup>

Кад се све ово има на уму, изгледа сувишно и неумесно у једном Закону говорити о једној правној ситуацији која не може да настане. И ми би просто преко ове одредбе прешли као једне депласиране

<sup>1)</sup> За судије је, истина, предвиђена казна „премештаја у други суд истог степена или другу струку“ (чл. 43 Закона о судијама од 1911), али у том истом Закону је речено да се „казна премештаја изриче без права за накнаду седибених трошкова“ (чл. 50 Закона). Ова одредба Финансиског Закона није имала у виду судије, јер би иначе била сувишна.

одредбе која не може наћи примене у пракси, ми ми би прешли преко ње — кад се не би бојали да се у њој не крију интенције неког новог поступања које нема основа у Закону.

Јер, с обзиром на сва досадашња заобилажења и изигравања Закона, ко може јамчити да неће на основу саме ове одредбе административна власт вршити доцније премештаје „по казни“. Очигледно је да овако стилизована одредба, као и уопште цео 67 чл. Фин Закона, не мењају ниуколико статус државних чиновника. Тај члан има за циљ само да регулише право на накнаду трошкова учињених приликом извесних службених путовања. Кад ће се и како та путовања вршити, решавају други правни прописи. Још мање се може узети да се овим чланом установљава нека нова казна која би се састојала у премештају државних чиновника, јер би се онда морали предвидети органи који ће казну изрицати, поступак по којем ће се судити и случајеви кад се она има применити.

Па ипак, ми верујемо да ће, ако ова одредба постане закон, административна власт праксом установити премештаје по казни. Није немогуће да се усвоји разликовање премештаја које је једанпут у Народној Скупштини учинио Г. Степан Радић, да се деле премештаји са унапређењем од премештаја на казни. Обоје је непознато и страно нашем чиновничком праву. Чиновник, истина, може бити унапређен и приликом премештаја, али за његово унапређење мора бити буџетом осигураних средстава и он мора испуњавати извесне услове (н. пр. из чл. 57 Чин. Закона.) Ако недостају ови услови и ако је буџетска партија за унапређења исцрпљена, чиновник не може бити унапређен па макар стекао највише заслуге за државну администрацију. С друге стране опет, премештаји без унапређења не могу се никако сматрати као премештаји по казни. Такви су премештаји најчешћи, скоро и једини. И онда би све то били премештаји по казни.

Случајеви премештаја чиновника с једног краја Државе на други, премештаји у маси па чак и те-

леграфским путем, премештаји истог чиновника по неколико пута годишње, узели су били у нашој држави таквог маха, да су оптеретили државни буџет са позамашним сумама. Већина тих премештаја била је неоправдана, диктована не интересом или потребом службе, како је стајало у акту о премештају, него интересима појединих партија. Ако није било кредита за сеобу таквих чиновника, њихова потраживања су падала на буџетску партију 55 (државне обавезе из ранијих година). Држава је узимала на себе обавезу доцнијег плаћања, постајала дужник премештеног службеника. Али садашњи Министар Финансија хоће штедњу у државном газдинству и озбиљно је покушао да стара потраживања исплати. Међутим, ни он ни његови колеге у Влади не намењавају да одустану од досадашње праксе премештаја чиновника из партиских обзира. И због тога, ми бар тако страхујемо, пронађена је формула премештаја по казни и унесена у Финансиски Закон. По њој, чиновници ће и од сада моћи бити премештени, али без накнаде путних и селидбених трошкова. Министар неће више имати брану ни у висини буџетских кредита ни у отпору министра Финансија да одобри накнадни кредит или да потраживања пресељених прими на партију 55. Сад ће премештања ићи лакше и све ће се још једанпут сломити о леђа државних службеника. Они који немају новаца за сеобу, мораће дати оставку на државну службу и изгубити сва чиновничка права на пензију.

Међутим, само чиновништво са обезбеђеном сталношћу и непокретношћу моћи ће са успехом вршити своје тешке дужности. Случај са судијама пре Рата то је најочигледније показао, а и случајеви са административним чиновницима у другим државама где административни апарат функционише беспрекорно.

Најзад, сама казна премештаја, и кад би била законом установљена, била би бесмислена и нецелесходна. Јер би се тада извесна места и извесне струке служења сматрале као струке и места у ко-

јима имају да служе само кривци. Ниједан способан и вредан чиновник не би после пристајао да ту служи. То ни у једном случају не би ишло на корист државне службе. Пред Законом треба да буду сва места службовања и све струке једнако високо таксирани и цењени; не једна да буде понижавајућа а друга високо уздигнута.

---

## Један скупни члан Чиновничког Закона.

Народна Скупштина је ових дана изгласала продужење чл. 205 Закона о саобраћајном особљу, по коме се несталност саобраћајних чиновника и службеника продужује још за три године. За остале чиновнике и службенике државне, она је ту несталност продужила раније, још 25 јула о. г., изменивши чл. 234 Закона о чиновницима, који, у ранијој редакцији, није довољно јасно изражавао вољу законодавца: да се „стални“ чиновници и службеници државни могу у свако доба отпустити из државне службе и пензионисати (ако су стекли право на пензију) без икаквог даљег образложења и, чак, без икаквих разлога. Није чак потребна ни ранија, произвољно схваћена, „потреба службе“ да се једном чиновнику самовољно прекине од стране државе службени јавно — правни однос.

Још кад су донесени, Закон о чиновницима и Закон о саобраћајном особљу, меродавни су једном руком дали сталност државним службеницима, другом руком, пак, у прелазним наређењима, ту сталност одузели за прве три године. Баш пред истеком те прве три године, они су несталност продужили за још три године, и не мисле, како изгледа, оступати од ње.

Скупштина није једногласно прихватила продужење чиновничке несталности. У дискусији је било говорника и за њу и, још више и енергичније, против ње. Они који су били против продужења, износили су много разлога разне природе; они који су

предлагали несталност и гласали за њу, бранили су је у главном предстојећом реорганизацијом државне управе и, с тим у вези, потребом штедње. Опозиција је тежиште оправдања овога гледишта налазила у потреби сталности функција и положаја, што би, по њој, био једини начин да се има способно и вредно чиновништво. Већина, опет, резоновала је да се пре свега треба управљати финансиским обзирима штедње.

Ми мислимо да је већина била на погрешном путу кад је несталност бранила финансиским разлозима, и мислимо да сви аргументи опозиције нису били довољно убедљиви, у ери кад се највише говори о штедњи и ако се она најмање спроводи, и да би опозиција своје становиште најбоље оправдала да се, у место већине, послужила аргументом штедње.

Јер, то је, бар за нас, чеоспорно: највише штеће ће чл. 234 Чиновничког Закона и чл. 205 Закона о саобраћајном особљу нанети принципу штедње.

Да нема тих чланова, не би била потребна ограничења која се доносе у сваком Финансиском Закону о реактивирању пензионисаних чиновника, о пензионисању у вишој групи одмах после унапређења, о немогућности пензионисања по новом Закону пре три године службе под тим Законом и т. д. Чак и у најновијем пројекту Финансиског Закона за 1927/28 стоји да се чиновници главних група неће моћи пензионисати без одобрења Министра Финансија. То је одиста једна чудна мера, којом се просто негира самосталност појединих министара и сви стављају под неку контролу Министра Финансија. Али ипак су све те палиативе, које је још врло лако изиграти. А све те мере не би биле потребне кад не би постајала та два фамозна члана.

Да нема тих чланова, мањи би били и број пензионера и величина њихових пензија. Ово многим није јасно, па треба да се поближе објасни. Обично се сматра да свака година државне службе даје право на пензију било једном лицу или другом. За раз-

лику од министара, којима се за пензију рачуна и време које проведу на расположењу и то у петоструком износу, чиновнику се то време рачуна само кад је у активnoj служби. Ако се рачуна једноме, сматра се, не може се рачунати другоме. Држави је свеједно ко заузима један положај. Њему ће се рачунати то време за пензију и само то време. Другоме се неће рачунати ништа.

Али, ово резновање је погрешно. Пре свега зато, што се већ после 10 година службе добија за пензију 50% дотадање плате, а за других 25 година осталих педесет посто. Док један сталан службеник стиче сам право на пензију за 35 година, догле га стичу три и више нестална службеника. Сталан службеник ће имати, истина, пуну пензију, а три нестална по половину. Али, овде не треба заборавити да ти нестални службеници могу имати и по неколико деце, којима припада додатак на скупоћу, и на тај начин да сваки од њих може имати вишу пензију него онај са пуним годинама службе.

Уосталом, данас већ није потребно да неко има десет година државне административне службе, или 15 по Финансиском Закону, па да стекне право на пензију. Сви су скоро данашњи службеници провели по неколико година у ратовима, и те године се рачунају за пензију у двоструком износу. Довољно је њима додати годину—две административне службе, па до смрти „грицкати“ пензију. На тај начин, у 35 година, колико би сталан службеник нормално служио или нешто мање ако је и он учествовао у ратовима, могли би се наређати њих десет и више. Сви би они добили пензију са додацима на скупоћу, и личним и породичним. Тако би се могли, истина, збринути сви ратници, али треба да промисле наши финансијери ко би те пензије могао да плаћа.

Најзад, не треба заборавити да величина пензије не зависи само од година службе, него и од положаја и са њим скопчане плате чиновника који се пензиониса. Кад би ти положаји били стални, не

би се могло догађати да у току једне године буде стављено у пензију неколико, на пример, помоћника министрових из истог министарства, или десет начелника једног министарства које усве има четири одељења. Ако би већ допли у пензију, ти људи би имали свакако много мању пензију кад овога не би било, кад би државна служба била стална, јер би дошли са мањег положаја и с њим скопчане плате.

Да нема тих чланова, не би ни сами чиновници могли ићи у пензију кад хоће, поред тога што их министри не би могли бацити мимо њихову вољу. По Закону о чиновницима иду у пензију само стари и ислужени државни службеници; други само у најизузетнијим случајевима, Законом стриктно предвиђеним. Један он тих случајева је немоћ, телесна неспособност. Али њено постојање мора утврдити комисија од три лекара. Овако, без тих ограничења, и министар може бацити способног чиновника у пензију, и овај сам преко пријатеља издејствовати да буде пензионисан кад му то годи.

У нашој јавности се одавно говори о војсци пензионера; траже се, искрено или неискрено, средстава да се та војска што више смањи, а нико не помишља где је основни извор свему томе злу. У чл. 234 Чиновничког Закона и чл. 205 Закона о саобраћајном особљу! Кад би тих чланова нестало, војска пензионера се истина не би за извесно време умањила, али не би била ни повећана. Овако, може се тврдити без претеривања да та два члана законска, која и иначе не доносе никакву корист, стају државу око 100,000.000 (стотину милиона) динара годишње. Сума је одвећ крупна, скоро невероватно висока, али смо ми ипак убеђени у њену тачност.<sup>1)</sup>

Приговор да се несталност чиновника не може укинути док се не изврши реорганизација државне

<sup>1)</sup> Неколико дана после овог чланка тражио је Министар Финансија накнадне и вавредне кредите за исплате пензија у суми од нешто мало изнад сто милиона за само једну бюджетску годину! Тачно ка о смо предвиђали.

управе, не може да опстане. Закон је предвидео (чл. 126) што ће бити са чиновницима ако им се укине надлештво или звање. То је један од специјалних разлога за отпуштање или пензионисање, после једногодишњег стављања на расположење. Али, ради тога се свакако не могу отпуштати и они којима се звање одн. надлештво неће укидати.

Слични разлози могу да се наведу и против честих премештања чиновника из места у место. По Закону, она се не би могла вршити пре него чиновник наврши бар две године у месту службовања. Чл. 234 Чиновничког Закона, у новој редакцији, и то ограничење је укинуо. Док је он у снази, премештаји могу бити сваког месеца. Колико од тога губи државна каса, која плаћа трошкове око премештаја, није тешко увидети. Један престонички лист је навео ових дана да ствари премештених чиновника узимају један велики део железничких вагона, и на тај начин повећавају оскудицу у вагонима која је и онако осетна. Ту је било изнесено колико је само на једној пружи било у том моменту вагона заузетих стварима чиновника који се селе. —

Све у свему, продужујући несталност чиновника за још три године, меродавни су учинили, по нашем мишљењу, грешку која ће не само бити од врло штетних последица по државну службу него и саму касу државну. Хотели продужити ту несталност из обзира штедње, они су баш самом принципу штедње задали један од најтежих удараца који је он до сад доживео, и ако тих удараца није било мало од Уједињења до данас.

## Повишење броја година за чиновничку пензију.

### 1

Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда од 1 септембра 1923 даје право на пуну пензију оним државним чиновницима одн. службеницима који су напунили 35 година службе (чл. 140). То исто одређује за официре, подофицире и војне чиновнике Закон о устројству војске и морнарице од 6 септембра 1923 (чл. 301). Оба ова закона према предатним српским законима представљају известан напредак. Раније су, у Србији, чиновници, и то само они а не званичници и служитељи, имали право на пензију, али на пуну пензију тек ако наврше 40 година службе. Сличне одредбе су важиле и за официре. У Аустрији, међутим, у Мађарској и Босни, сви су стални државни службеници имали право на пензију, на пуну пензију, после 35 година. Према њима, дакле, нов Закон није донео нити какво побољшање нити пак погоршање.

Али, у најновије време, врло често се чуо глас, чак са компетентних места, да постоји намера за повишењем тога броја година. Понекад нису ни из Министарства Финансија крили да се спрема амандман финансиског закона по коме ће се понова увести рок од 40 година службе за стицање права на пензију у оном износу, колика је и последња плата тога чиновника одн. службеника. Извршиће се, дакле, још једна *reformatio in peius* Чиновничког Закона кроз финансиски закон и опет јамачно не последња. Мора се признати да је и до сад било покушаја да се то уради путем финансиских закона,

али су меродавни одустајали од намере у последњем часу, кад би увидели да би револт чиновника био огроман и несавладљив. Али, како је слободоумног чиновништва све мање и безусловних присталица Владе све више, постоји заиста опасност да, у једном згодном моменту, при крају буџетске дискусије, Влада не изађе са таквим предлогом и не успе с њим. Народна Скупштина, пак, која је за пуних седам година не само одобравала најлуксузније предлоге разних влада, него их и сама, противно Уставу, повећавала, скренула је сад у другу крајност: брише и најпотребније кредите и врши уштеде на свему (сем на својим посланичким дневницама).

Ми држимо да би један такав поступак био не само рђав због непоштовања стечених права, већ и нехуман и непрактичан, дакле нецелисходан. И то из много разлога. Ми ћемо навести само један.

Чиновник прве категорије ступа по правилу у државну службу у својој 25. години, и то чиновник који је био добар и уредан ђак. Од 19 година матурира, од 23 одн. 24 дипломира, затим ступа у војску. Дакле у најповољнијем случају, ако одмах добије место (а празних места ће бити у будућности све мање), чиновник прве категорије почиње каријеру са 25. годином живота. Кад се томе додају 35 година службе, значи да чиновник прве категорије може у најповољнијем случају добити заслужену пензију са 60 година живота. А колико њих доживи тај број година? У Немачкој, која стоји у хигијенским односима на једном од првих места у читавом свету, просечни човечији век износи 58 година, и то кад се при рачунању одбију умирања у првој години живота која су свуда најчешћа. Ми немамо тако уређену статистику да би могли израчунати и за нашу земљу просечни људски век. Али да ће он далеко изостајати иза Немачке, не треба ни наглашавати.<sup>1)</sup> Ми стојимо

<sup>1)</sup> Средњи људски век пре Рата, узевши у обзир само становништво које доживи пету годину живота, варирао је у Европи између 48 и 55 година. Најдужи је на северу (Шведска, Данска Холандија), према југу све мањи (Шпанија <8). Вид. Georg: v. Mayr, Bevoelkerungsstatistik 1926, S. 427.

скоро на првом месту по броју рођених у Европи, али на том истом месту и по броју умрлих. И ако је код нас вишак рођених над умрлима знатан, ипак је средњи људски век на скоро најнижем нивоу.

Била би врло интересантна статистика из које би се могло видети колико чиновника доживи 60 година живота. Ми те статистике немамо, али несумњиво их мање доживи тај број година него у другим професијама. Градско становништво уопште мање живи од сеоског, међу градским становништвом после радника најмање живе чиновници. Зато би се и без статистике, дакле без егзактних бројева, могло тврдити да много више од половине чиновника одн. службеника државних не доживи старост која у најповољнијем случају даје право на заслужено и обезбеђено мировање после напорног и дугог рада. То би морали да знају они који предлажу продужење година за пензију на 40. Ако би се то извело, ми тврдимо да ни 10% државних службеника не би у опште доживело старост која би им ту пензију обезбеђивала.

Мора се признати да је, у нашој држави, број пензионера заиста невароватно велик. Али је међу њима најмање баш оних који имају пуну пензију и који су по својој вољи пошли у пензију. Више би Држава уштедела и несравњиво више имала користи да укине чл. 234 Чин. Закона (који министрима даје право да бацају у пензију и људе способне за рад и вредне чиновнике) него да рок подигне и на 50 или чак и 60 година.

Ако се ипак и у овом погледу хоће нешто учинити, има мера које се могу предузети а да не страда принцип тридесетпетогодишњег службовања који је усвојен у свима државама и који је сматран као једна од највећих користи које су чиновници добили новим Законом. Те би мере биле у томе, што би се пре свега тај рок проширио на све струке и све положе.

Зашто, на пример, учитељи и наставници, који почињу кариеру у 20 година живота, стичу пуну пен-

зију са 32 године службе? Њихов рад је заиста напоран, али има и других струка чији рад није ништа мање напоран. Они светкују све празнике, имају дуге летње одмор, живе по правилу на чистом ваздуху и у добрим становима (који су им по Закону обезбеђени). Зашто саобраћајно особље добива пензију са 30 одн. 25 година службе? Ако ниже саобраћајно особље то и заслужује у извесној мери, с обзиром на њихов ноћни рад и вечни напор, откуда се та привилегија протегла и на „саобраћајно особље“ које цео свој век проведе по канцеларијама Министарства, разних дирекција и т. д. Да ли је њихов рад нешто друкчији него рад чиновника других министарства одн. дирекција? Ми питамо да ли им је рад другојачији, јер награде несумњиво јесу (на пр. бесплатне железничке карте немају други чиновници ни њихове фамилије). Пре него би се, дакле, повисио рок службе на 40 година, требало би најпре изједначити досадашњи рок на све струке државне службе.

Исто такво изједначење требало би предузети и с обзиром на разне крајеве наше државе. У неким крајевима се година проведена у служби рачуна за пензију као 18 месеци, у другим као две године. Ово нарочито важи за Јужну Србију. Морамо признати да су ове одредбе биле на своме месту за извесно време, док је Држава оскудевала у квалификованом чиновништву. Данас већ, скоро за све струке постоје квалификовани чиновнички кандидати изобиља, хигијенске прилике и стање безбедности на Југу знатно су се побољшали, станбене прилике нису ни другде боље, тако да би се привилегија дуплог рачунања година службе могла укинути. Тим пре, што они већ добивају повећане додатке на скупоћу. Ови повећани додаци треба да остану још за извесно време; од њих чиновници имају више и осетљивије користи него од дуплог рачунања година за пензију, а Држава такође. Ако се то не признаје, долази отуда, што урачунавање година за пензију не налази свога израза у актуелном буџету; његов терет се преноси на будуће генерације.



Исто тако треба укинути нечувени на свету привилег министара да после десет година добивају пуну пензију, да им се једна година рачуна за пет, па чак и година проведена на расположењу. Ако се већ стало на становиште да је министарска служба тежа од обичне, становиште које је нама неразумљиво, како ће се правдати изједначење те службе са службом министарском „на расположењу“? Ми верујемо да је и ова „служба“ психички тешка, јер министар на расположењу значи исто што и званични министарски кандидат, а чекати на министарски положај није лако, али бар физички та служба не представља никакав умор. Требало би се вратити старом српском систему да министар стиче право на пензију једнако као сваки други чиновник.

Пре свега, дакле, изједначити рок, па онда помишљати на његово повишење. Не сме се дозволити да неки државни службеници добивају пуну пензију са 35 година службе, други са 32, трећи са 30, четврти са 17 и по, одн. 16 или 15 (на југу), пети. министри, са 10. Најзад, треба престати једанпут са признањем „националног рада“, службе из слободних професија и т. д.

Ако се у сваком случају хоће повишење тога рока, онда нека буде бар парциелно. Нека се прошири само на другу и трећу категорију, на званичнике и служитеље, који пре дваесте године живота ступају у државну службу, и имају више изгледа да доживе тај рок него они из прве категорије, који су измучени дугим учењем и који ступају у државну службу у много доцнијим годинама. Али, понављамо да би и то повишење представљало једну нимало лепу повреду стечених и тешко извојеваних права.

Има још једна мера коју би Држава могла предузети у интересу штедње. Она би погодила један добар део чиновника одн. службеника државних па ипак не би била ни неправедна ни нехумана. Она би се састојала у томе, што би се законом прелвидело

да се свим чиновницама одн. службеницама државним одузима одн. одбија за пензију једна година службе. Чак би се могло одредити да оне једну годину проведу у државној служби као аспиранти без припадљности и других права из Чиновничког Закона. Ми идемо и даље, па тражимо да се овај терет протегне и на садашње државне службенице, бар у колико се односи на пензију.

Ми ову меру предлажемо из једног простог и свакоме јасног разлога. Он је у овоме. Чиновник мушкарац мора да служи војску годину дана, или чак и више (не мање, јер који служе девет месеци имају резерве). За то време, његов женски колега добије службу и предњачи му у рангу, у плати и пензији, за годину дана. Ако већ немамо женску војну обавезу, јер жене треба да остану у породици, може се бар захтевати од жена које хоће и иначе да служе Државу, да је служе једну годину без икаквих нарочитих права као што то чине и мушкарци. Дакле, правда овим не само да не би била повређена него би, шта више, била задовољена у највишем степену.

Разумљиво је да би овај *privilegium odiosum* требало применити и на мушкарце неспособне за војску а способне за државну службу. Несумњиво би било праведније да се ово не чини, али само у случају кад би се и служба у војсци урачунавала за државну службу, као што је био случај у Аустрији. Али, докле Закон о војсци и Закон о чиновницима не признају рок служења у војсци за државну службу у смислу Чиновничког Закона, не сме се дозволити да служење у војсци, физички онако напорно, буде и од моралне и материјалне штете по онога који служи, да сама Држава фаворизира оне који нису извршили војну обавезу према онима који су је извршили, и на које ће у рату апелирати.

## II.

Док су за разне струке и крајеве различито регулисани крајњи рокови за стицање права на пензију, дакле за пуну пензију, дотле су номинални ро-

кови код свих државних службеника, изузев једино министре, исти.

Под минималним роком ми овде разумемо онај минимални број година које државни службеник мора да испуни служећи државу, па да изузетно, у случајевима законом предвиђеним, стекне право на пензију. До 1 децембра 1925, тај је рок износио 10 година, од тога дана Финансиским је Законом повишен на петнаест година. Та одредба је понова ушла у Финансиски Закон за 1926-27 (чл. 259), и сад у пројект Финансиског Закона за 1927-28 (чл. 171). Једино је министрима било и пре, а и сада је довољно да буду две године на министарском положају, било у активної служби или на расположењу, или еквивалентан број година у опште у државној служби (рачунајући десет чиновничких година као једну министарску) па да испуне минимални рок за стицање права на пензију.

Ово померање минималног рока од десет на петнаест година крајње је нехумано, и не може се ничим правдати. Један ранији Министар Просвете је говорио да је тај рок још увек мален, и да би га требало повисити. Он је то говорио, ми то можемо смело тврдити, јер није разумевао суштину и прави значај одредбе у питању. Заиста би било премало служити државу десет година и после стећи право на пензију. Кад би то био случај, ми би имали један низ младих људи са 30 или 35 година живота који живе од пензије, не привређујући активно ништа. Кад би то био случај, више би се исплатило ући у државну службу него вршити најрентабилније послове поред тога што би ти послови били скопчани са ризиком, а државна служба је, по правилу, без ризика. Најзад, кад би то био случај, Држава би много више трошила на пензије својих бивших службеника него на плате активних.

У ствари, државни службеник може нормално (да нема чл. 234 Чиновничког Закона после десет (сада петнаест) година добити пензију само ако је за службу неспособан, што се једина у сваком слу-

чају доказати, или му је редуцирано његово дотадање звање а за годину дана није се упразнило једно звање исто по струци и равно по положају са ранијим (чл. 141 Чинов. Закона). Неспособност службеника може бити проузрокована старашћу (65 година живота), умним или физичким недостацима стеченим по ступању у службу, дуготрајном болешћу (преко годину дана), падом под стечај или под старатељство (capitis deminutio), и констатованом неспособношћу да заузима у државној служби место на које је постављен (рђаве оцене). То су лимитативно побројени случајеви (у чл. чл. 141 и 133 Чин. Закона) кад чиновник може пре пуног рока бити пензионисан, било по својој молби или по иницијативи претпостављених старешина. Сем у последња два случаја, државни службеник бива пензионисан због узрока који је дошао мимо његове воље. И може ли се онда захтевати да се болестан чиновник, који је дванаест или четрнаест година савесно и предано служио државу избаци из службе без икакве накнаде, чак и без отказа.

Питање смањења броја пензионера не може се на овај начин повољно и праведно решити. Пензионера ми имамо заиста много, више него што их нормално може да има и више него што наше финансије могу да поднесу. Али то нису лица пензионисана по чл. 141 Чин. Закона, већ по чл. 234. Тај фамозни и несрећни члан, који је имао да важи само до 1 септембра 1926 али му је важност подужена до 1 септембра 1929, одређује да „престанак службе државних службеника може да буде и мимо услова утврђених у Закону о чиновницима и т. д.“ Он је једним махом демантовао читаву главу Чиновничког Закона и одузео државним службеницима најдрагоценије тековине добивене тим Законом.

Довољно је пратити Службене Новине, па ће се одмах видети да преко 90% пензионисања, као и уопште наредба о престанку службе државних службеника, бива с позивом на тај законски члан. По њему, министри могу отпуштати и пензионисати нај-

здравије и најспособније чиновнике. И сад се пови-  
сује рок службе болесним и неспособним на 15 го-  
дина, а остаје на снази и продужује се одредба по  
којој се и други чиновници одн. службеници могу  
без разлога и без оправдања просто избацити из  
државне службе (било с пензијом или без ње), и ако  
су они и вољни и способни да даље служе Државу  
и даље раде за њу. Тај бесмислени и нехумани члан  
Чиновничког Закона више годишње кошта Државу  
него највеће елементарне непогоде које је могу зале-  
сити у једној години. А он не користи никоме, ни  
чиновницима ни њиховој служби. Он, напротив, омо-  
гућује да се способни чиновници отпуштају а на  
њихова места доводе мање способни и скроз нес-  
способни.

Ми смо раније рекли да би Држава више уш-  
тедела да укине тај члан него да крајњи рок за сти-  
цање пензије повиси и на 60 година службе. Она  
би његовим укидањем више добила него да мини-  
мални рок повиси до 35 година.

Па ипак, ту најобичнију рачуницу нико не схвата  
и не разуме. Место да се укине тај члан, Министар  
Финансија је у предлог Финансиског Закона за  
1927-28 унео још једну палиативу да би се број пен-  
зионера смањио. У чл. 174 Пројекта стоји да се „пен-  
зионисање државних чиновника главних група може  
вршити само по претходном пристанку Министра  
Финансија“.

Ова одредба је двоструко неумесна. Пре свега,  
пензионисања у помоћним групама штетнија су по  
Државу од пензионисања у главним групама. Јер, у  
првом случају, пензионису се млађи чиновници, који  
су, по правилу, прикладнији да и даље служе. У другом  
случају пензионису се старији чиновници, који су  
врло често стекли право на пензију одн. постали  
неспособни за рад. Треба пре свега онемогућити  
пензионисање млађих и способних чиновника, јер  
њиховим одласком из државне службе губи Држава  
не само онај новац који им, у име пензије, плаћа,

него и радну снагу њихову. Код старијих, врло често,  
губи само ово прво, па и то не ако се схвати да  
им је Држава због пензије давала мању плату и  
тима вршила у неку руку њихово обезбеђење за слу-  
чај старости и изнемоглости. Она им у виду пен-  
зије враћа само задржане принадлежности.

Неразумљиво је, даље, зашто мора дати прет-  
ходни пристанак за пензионисање Министар Финан-  
сија. Ова одредба је неуставна, јер је сваки минис-  
тар највиши и једини старешина свога ресора и он  
примењује законе самостално. Ако би оваква одред-  
ба остала у Финансиском Закону, укази о пензиони-  
сању би морали садржавати клаузулу да је оно ус-  
ледило „по претходном пристанку Министра Финан-  
сија“, или би морали имати и његов премапотпис,  
иначе би били неважећи. Јер, и ако неуставна, ова  
одредба би била поштована од Државног Савета. Ако  
се инсистира на ограничењима министара да самовољно  
пензионису чиновнике, онда би боље било и више  
одговарало духу и тексту Устава (ма да не би било  
у потпуној сагласности с њим) да претходни прист-  
танак даје Министарски Савет. Ово би се могло тим  
лакше примити што има у нашем законодавству из-  
весних преседана у том смислу за неке положаје и  
звања. Најзад, и ако су министри самостални у сво-  
јим ресорима, координирање њихових решења и уни-  
фицирање политике врши се одувек у Министарском  
Савету. То би било конформно и § 5 Закона о уст-  
ројенију централне државне управе од 1862, који још  
увек важи. Тај члан гласи:

„Министри раде своје послове сваки по својој  
струци, независно један од другога; но они састав-  
љају заједно министарство, које представља јединство  
правителства; и по томе предлози, које министри Со-  
вету државном чине (сада Скупштини), сматрају се  
као предлози целога правителства. С тога сви пројекти  
закона и све што је опште и од важности и уплива  
на целу земљу и управу, има се претходно решава-  
ти у Совету министарском“.

И ако је то стари закон, он једини регулише правни положај министара и Министарског Савета код нас, и не би требало његове одредбе игнорисати, нарочито ако ни дух времена и новог стања немају ништа против њих.

Оваква решења би више одговарала и начелу министарске одговорности. Министар је одговоран за своја дела и онда ако их је одобрио Министарски Савет. Савет може да подели са министром моралну или политичку одговорност, али правну (грађанску или кривичну) никако.<sup>1)</sup> У овом случају, место једног министра, ако дође да одговорности, одговараће два. Читаво начело министарске одговорности биће поверењено једном кратком одредбом краткотрајног Финансиског Закона.<sup>2)</sup>

Па ипак, сва су ова ограничења ситна и могућности њихових обилажења безбројне. Сва она треба да исправљају и отклањају тешкоће и рђаве последице проузроковане чл. 234 Чиновничког Закона, па ипак нису у стању да их исправе и отклоне, бар не у потпуности. Зашто онда да се тај члан, и онако привремен, одмах не укине? Његовим укидањем, питање пензионера било би дефинитивно и повољно решено, и пензионисања стављена на солидну и правну основу.

*Ceterum censeo*, што пре укинути чл. 234 Чиновничког Закона!

<sup>1)</sup> Вид. на пр. Jellinek, Entwicklung des Ministeriums in der konstitutionellen Monarchie, Ausgewählte Schriften u. Reden II. S. 108. „Из уставног положаја министра следује да за сваки акт који је произашао из Министарског Савета има да одговара он као да је лично и само његов.“

<sup>2)</sup> У Финансиском Закону за 1927/28 усвојени су неки од наших предлога, али су, поред тога, скоро свесребе из Пројекта ипак остале на снази. Због тога је тај Закон пун контрадикција.

## Објављивање службених односа државних чиновника.

У првим бројевима Српских Новина, из четврте деценије прошлог века, налазе се већ објављени „укази“ и „височајша решења“ о примању извесних лица у држ. службу и о њиховом постављењу на поједина звања државне службе. Саопштења су вршена у изводу, у форми новинских саопштења; њихова официелност се назирала само из пуне титуле владоца и наслова власти. Те новине су у истини биле званични орган Државе, али једновремено и једини информативни орган јавности. Доцније су укази о постављању, унапређењу, отпуштању и пензионисању чиновника добили нешто званичнију форму; објављивани су на уводном месту већ чистог службеног органа Државе, и то текстуелно како су гласили, од речи до речи. Ова пракса је задржана све до новог Закона о чиновницима од 1923, у ствари до његовог стварног и потпуног ступања у живот и примену.<sup>1)</sup>

По новом Чиновничком Закону, објављивање (обнародовање) одлука о службеним односима сталних чиновника има се вршити у Службеним Нови-

<sup>1)</sup> Законски, она није била раније регулисана. Како ће се објављивати укази, није речено ни у Закону о чиновницима грађанског реда од 1864, ни у Пропису уреднику Новина Србски од 1 јула 1841, ни у Правилима о издавању и уређивању Српских Новина од 3 јула 1894. Ипак, из ових последњих Правила да се извести да уредници званичног органа нису могли мењати службене извештаје послате од појединих власти. А власти су указе сладе у првобитној форми, нескраћене и непреудешене.

нама<sup>1)</sup> у *крајком изводу*. То је наређено самим Законом, чланом 114 in fine. Од 1924, ово законско наређење се примењује, али сасвим неједнако и местимце погрешно. Зато сматрамо да није без интереса учинити неколико примедба поводом примене овога члана.

1) Пре свега треба утврдити да се морају објављивати службени односи или промене статуса само *сйалних* чиновника. За све што не спадају у овај круг државних службеника, остаје ван обавезе објављивање њиховог статуса. Ван овога круга остају не само служитељи и званичници, већ и чиновнички приправници са привременим положајем. Тек од момента задобијања сталности, њихов статус бива обнародован; то има да буде први акт о њиховој служби који се званично публикује. Давање чиновничке сталности одговарало би управо акту примања у државну службу у другим државама где је логички и јасно издвојено примање у службу и додељивање звања, једнако као што је за офицере то и код нас одвојено (унапређењем за потпоручника задобија се карактер официрске службе, доцније тек следује распоред новопроизведених официра). У пракси, међутим, врло често се саопштавају у Службеним Новинама и примања лица у привремену службу приправника за државне чиновнике, па је било, у почетку примене новог Закона, саопштења и о унапређењу званични-

<sup>1)</sup> Како у Закону стоји да обнародовање мора да се врши у Службеним Новинама, а није речено, уопште, у службеном органу државе, излази да обнародовање обих односа у ком другом органу појединих министарстава (на пр. Службеном Војном Листу за чиновнике грађанског реда Министарства Војске и Морнарице, или Службеном Листу саобраћајних установа, или Финансиској Служби) не може да замени обнародовање у Службеним Новинама. То ипак не смета да се обнародовања врше паралелно у два или више официјелна листа. И у Закону о Државном Савету и управним судовима (чл. 21) такође је одређен рок за подношење тужбе против указа од дана обнародовања „у Службеним Новинама“, па према томе морају и укази о променама статуса официра бити објављени у Службеним Новинама, иначе се против њих не би могла поднети тужба.

ка.<sup>1)</sup> Има чак у „Службеним Новинама“ од 9 марта 1928 једно саопштење о постављењу *судског извршиоца* при једном суду у Војводини. То звање није предвиђено у Уредби о разврставању, али никако не може бити чиновничко: оно је или званично или служитељско. У саопштењу није означена група и врста звања, што је још једна законска повреда више.

2) Затим треба казати да свака промена службених односа државних сталних чиновника такође не мора бити саопштена. Истина, то се не може извести из самих израза последњег става члана 114 Чин. Закона, али у првом ставу тог истог члана набројено је, изгледа лимитативно, шта се сматра под утврђењем одн. мењањем службених односа државних чиновника. Под појам службених односа дала би се подвести многа факта и многе промене у животу службеника која имају утицаја на његов службени положај и правни статус (на пр. дисциплинске казне, премештаји у опсегу истог надлештва и т. д.). Али је члан 114, у првом ставу, објаснио у заградама шта он сматра под утврђењем одн. мењањем службених односа. Ту је наведено: ступање у државну службу, задобијање сталности, унапређење, премештање, стављање на расположење, уважање (ставке, пензионисање, отпуштање. Ступање у државну службу бива нотификовано, у колико се под њим не разуме задобивање сталности, само у случају изузетног пријема у коју већу групу од приправне и задобивања сталности самим актом постављења (вид. чл. 53 Чин. Закона у вези чл. 2 и 17), иначе се не саопштава

<sup>1)</sup> По Уредби о контрактуалним чиновницима и дне. ничарима од 29 јула 1927 (чл. 7), решења о постављању контрактуалних чиновника у ужем смислу бивају такође објављивана у „Службеним Новинама“. За одлуку о престанку службе тих чиновника није ништа речено, али би се из последњег става чл. 23 дал. извести да и њих треба публиковати. Ти чиновници, уосталом, врше дужности редовних државних чиновника, не ни приправника, ни званичника, ни служитеља. Како могу бити снабдевени и правом заповедања (имперјом), сасвим је разумљиво да њихова постављења и свака измена службеног положаја морају бити саопштене грађанству.

јавности, јер још увек није у питању стални државни чиновник. Одлуке о свим осталим наведеним односима морају бити саопштене, али једино и само оне. Очигледно је да задобивање периодске повишице основне плате није унапређење у смислу Чиновничког Закона; то померање на виши степен плате не подлежи дужности објављивања. Раније су ипак поједина министарства то практиковала, а и сад још Министарство Вера конзеквентно саопштава свако задобивање повишице основне плате свештеника у државној служби. У Служб. Новинама од 23 марта 1928 стоји изречно да је један муфтија „унапређен“ у 7 степен плате. То је сигурно неправилно. Неправилно је чак означавање степена основне плате и код саопштења правих аката о унапређењу у вишу групу (на пр. Х. У. је постављен за инспектора у четвртој групи прве категорије са петим степеном основне плате). Јер, кад се једанпут саопштава степен основне плате, морало би се саопштити и померање са тог степена.<sup>1)</sup> Иначе чиновник остаје, за јавност, увек у објављеном степену. Једно саопштење у „Службеним Новинама“ од 29 децембра 1927 садржи превођење *приправника* на други степен плате. Оно је, стога, двапут непотребно и двапут неправилно.

3) Само разврставање и распоређивање чиновника на звања сходно прописима новог Чиновничког Закона и Уредбе о разврставању и распоређивању, није објављивано у Службеним Новинама. Услед техничких незгода, Закон је у овом случају отступио од сталног принципа објављивања сваке промене службених односа. То је, свакако, једна погрешка и један

<sup>1)</sup> Назначење степена плате код одлука о пензионисању морало би бити обавезно кад се већ не наводи сума пензије која има да се прима, што би морало бити по Закону (чл. 152 Чин. Зак. на). Међутим, у указима истог Министарства и од истог дана, пензионисаним чиновницима се не означаје степен основне плате, а означаје унапређењем активним чиновницима (вид. Службене Новине од 19 маја 1927).

Било је чак случаја да су објављивана решења о исправци само основне плате (вид. Службене Новине од 22 марта 1927).

недостатак Закона. Јер су врло многи чиновници услед разврставања дошли на друге положаје него што су онда заузимали, често и ниже, а за јавност је остао познат и меродаван њихов ранији положај. Али свакако, кад се већ стало на гледиште да се не саопштавају одлуке о разврставању по новом Чиновничком Закону, нису смеле бити саопштене ни одлуке о *накнадном* разврставању и распоређивању, које су поједини министри издавали у корист чиновника сходно једној начелној одлуци опште седнице Државног Савета. Исто тако, не треба објављивати накнадна разврставања и распоређивања која долазе услед одлуке Државног Савета којом се ранија одлука о разврставању ништи. У пракси, међутим, ово се обоје практикује. — Последња алинеја члана 114 Чиновничког Закона има и своју временску важност. Она се примењује само на случајеве промене чиновничког статуса које су наступиле после 1 септембра 1923, изоставајући сам тај дан. Доцније констатоване промене, ако се односе на време до 1 септембра 1923 закључно, не потпадају под њен домаћај.

4) Укази који се не тичу чиновничког статуса (на пр. укази о одликовањима, груписању и разгруписавању општина, о легитимацији незаконите деце и т. д.) саопштавају се сад у скраћеном изводу, по аналогији обнародовања чиновничких службених односа (једино још постављања и разрешавања од дужности министара објављују се и сад *in extenso*). Ма да за ове указе није прописан начин публиковања, сматрамо да није ни неумесно ни неправилно овакво публиковање. Само би требало такве указе просторно одвојити од чиновничких указа. У пракси, међутим, најпре се штампају гармондом укази без обзира на њихову садржину али се назначењем министарства од кога су дошли у поднаслову (једино се укази о примању у поданство штампају засебно и другим словима. Затим министарски декрети у пети-ту, без издавања и груписања по министарствима, ма да је ових декрета по правилу више него

указа, тако да би издвајање по министарствима било потребније. Ми мислимо да би требало све одлуке о чиновничким службеним односима саопштавати заједно, истим словима и груписане по министарствима. Да ли су они декрети или укази, види се из самог садржаја („указом од тада и тада“, „декретом број тај и тај“ и т. д.). С друге стране, треба из те рубрике издвојити оне указе који се не односе на чиновнички статус, а рубрика министарских решења и онако не садржи ништа друго него чиновничке декрете. Тако би се олакшало манипулисање и употреба Службених Новина, нарочито у доцнија времена кад се буду тражиле одлуке из прошлости. Врло често се, код декрета, и не зна од кога министра потичу, на пр. у случају кад један министар држи два министарства, или привремено или стално (Председник Владе). Њему се у решењу наводе титуле оба звања. Већ и стога би било потребно груписање по ресорима са њиховим назначењем.

5) Укази и министарски декрети, кад обухватају више лица заједно, бивају и обнародовани као један указ одн. један декрет. И то је непрактично; употреба је грдно отежана. Ако се раније, кад су укази објављивани текстуелно, то морало чинити, сад већ није нужно. У неким указима и решењима тешко је уопште наћи име и презиме чиновника на кога се односе. Међутим, по садашњем Закону, главно је баш да се статус појединих чиновника истакне, а не форма у којој је он констатован. Зато би требало у одвојеном ставу назначити промену или утврђење статуса сваког појединог чиновника без обзира да ли је и у оригиналној одлуци о тим променама односно утврђењима обухваћен он сам или заједно са другим лицима. Разумљиво је, само, да у случају колективних указа или декрета код сваког чиновника треба понови назначити број указа одн. декрета и њихов датум.

6) Врло су чести случајеви да Службене Новине доносе пре указе или декрете доцнијег датума, па

онда ранијег, чак и из истог министарства. У колико се ово може у принципу правдати одн. кривица пребити на органе министарства који шаљу одлуке на обнародовање без неког реда, појаве се понекад случајеви које је уопште тешко оправдати. Догађа се, наиме, да Службене Новине саопште пре један указ о постављењу неког лица на извесно звање, па затим тек указ о отпуштању или пензионисању догдашњег титулара тог истог звања. Не треба објашњавати незгоду таквог поступања. Јер обнародовање промена службених чиновничких односа несумњиво има неког смисла и циља; њима се тежи да за ту промену дозна цела јавност. Како ће та јавност тумачити постављење неког лица на положај који је још увек заузет, бар за јавност? Ако се ови укази одн. декрети саопште у истом броју Службених Новина, треба опет одржати ред и прво објавити акт којим се место празни па затим акт којим се оно попуњује (противно од овога у Службеним Новинама од 13 априла 1927, код Мин. Социалне Политике). —

Ово су све примедбе чисто формалне природе.<sup>1)</sup> Све напоменуте грешке могао би сам уредник Службених Новина да отклони с позивом на члан 114 Чин. Закона. Тај члан обавезује једнако њега као и власт које шаље декрете одн. указе. Он може и не публиковати акта која не морају бити публикована, што значи да и не треба да буду публикована. У најмању руку, пак, он је властан да та акта врати ми-

<sup>1)</sup> Могло би се још једино напоменути да је потребно одлуке о чиновничким службеним односима брзо објављивати. Закон није утврдио термин, зато у пракси прођу месеци, па чак и године, док се објави један указ или декрет. Тиме се без потребе одлаже рок подношења тужбе против тих одлука (не за Главну Контролу јер за њу рок тече од дана предаје рецелписа, већ за остала лица чија су права или интереси повређени том одлуком), и ствара могућност да извесне положаје заузима лице које за то нема услове. Грађанство, пак, не бива обавештено о променама, које могу и њега тангирати, у времену кад оне настају, него много доцније, кад је већ за њих и иначе дознало, често пута пошто је, на пример, новопостављеног представника власти видели већ на дужности и послу.

нистарствима с напоменом да она нису обухваћена чл. 114 Чин. Закона, или му нису саобразна. Тек ако би министарство инзистирало на публикавању, он би то, ваљда, морао учинити, али с тим, да министарство плати таксу као да је у питању приватни оглас. Поред тога, он би сам имао да одреди форму ових саопштења, не држећи се увек добивене форме. Природно је да све одлуке исте врсте и материално истог садржаја треба да имају исту форму. У пракси, међутим, скоро свако министарство даје другојачију редакцију својим званичним саопштењима. Исто онако као што уредник Службених Новина неће саопштити указ текстуално па макар га таквог добио, него у кратком изводу, тако исто он може мењати форму и изводима таквих указа, конформирајући их један другоме.

Али треба још једанпут нагласити да се овде ради о чистој и сувој форми. Све што не би излазило из тог појма, он није властан да мења и преудешава, јер би иначе он преузео функције врховних управних органа.

Међутим, и садржине појединих аката о чиновничком положају не само да су неједнаке него су просто чудне. Тако, само неколико примера да наведемо, док највећи део таквих аката и не садржи уопште ма какво позивање на неку законску норму, други се позивају на чланове Закона из којих се не може, по никаквом тумачењу, извести неко право чиновника на садржину акта или право управног органа да акт у питању изда. Кад се, на пример, код унапређења, у акту позива на чл. 106, други став, Чиновничког Закона и на основу њега даје унапређење (тај став говори одкад теку принадлежности код унапређења), или на чл. 33 који само утврђује плате у појединим групама и категоријама, то значи исто толико колико позив на ма који други члан Чин. Закона. Међутим, такви случајеви нису ретки (вид на пр. Службене Новине од 26 јануара 1927). Министарство Просвете се редовно

позива на чл. чл. 6, 15 и 52 Чин. Закона код постављења и унапређења (вид. на пр. Службене Новине од 23 фебруара 1928), на чланове који говоре о подели службе на категорије и групе и о органима који су овлашћени за постављења. Исто тако код пензионисања има позивања на члан 139 или 152 Чин. Закона, (чланове који одговарају за унапређење одн. постављење чл. 106 и 33) или на чл. 239 (Службене Новине од 22 марта 1927) или на члан 305 Финанског Закона за 1927-28 гд. Код позивања на члан 239 Чин. Закона нарочито је још незгодно то, што тај члан садржи разне одредбе и, ако се акт позива просто и само на члан, не може се знати да ли се односи на његов други или трећи став, што никако није свеједно. Међутим, ако се већ стоји на становишту да тако важне одлуке као што су одлуке о чиновничким односима треба и образложити позивом на норму која даје чиновнику право а управној власти могућност, често и принуду, доношења акта у питању, постоје и у самом Чиновничком Закону и у другим законима одредбе које то регулишу. Тако, на пример, за давање сталности, може се позвати на чл. 16 и 18 Чин. Закона, за унапређење на чл. 61 и 62, код пензионисања на чл. 138 и 141, и т. д., увек у вези са осталим члановима који их допуњују или условљавају. Код постављења или унапређења професора универзитета није довољно позвати се на чл. 1 Уредбе о разврставању, или на чл. 52 Чин. Закона, који само одређује органе за постављење, већ се мора навести и члан 16 Закона о Универзитету, јер нико иначе не зна да је то постављење дошло по извршеном избору. Из акта излази као да министар то лице сам поставља и никаква се разлика не прави између унапређења у групи које аутоматски следује и унапређења у звању за које је потребан избор неколиких универзитетских инстанција и органа. Исто ово важи за чиновнике Државног Савета, саме саветнике, више судије и уопште све изабране функционере, где је избор саконом предвиђени услов за задобијање тог



места. Ако се у управном акту не наводи читав ток претходне процедуре, мора се бар назначити одредба која ту процедуру предвиђа и, позивом на ту одредбу, констатовати да се она поштовала. Јер су иначе илузорни прописи чл. 15 и 21 Закона о Државном Савету и управним судовима, који дају право тужбе на Државни Савет против сваког указа који вређа нечије право или непосредни лични интерес заснован на закону. Како ће заинтересовани моћи знати, кад пред собом имају тако крњи текст указа, да ли су све форме поштоване приликом доношења таквог указа?

Најзад, и сама терминологија у актима о службеним односима чиновника врло је често неправилна. Тако, на пример, у скоро свим указима и декретима чиновника грађ реда (ово истичемо за разлику од официра, где се друкчије поступа) употребљена је реч *постављење* и онда кад се ради о чистом унапређењу, на пр. померању у вишу групу једног чиновника који не мења звање (једног секретара из VII у VI или учитеља из III у II) Ова грешка у употреби термина не може се сматрати простом формалношћу без икаквог практичног значаја. Не треба заборавити да Државни Савет, у случају да нађе та кво „постављење“ као неправилно, поништава управни акт (чл. 34 Закона о Државном Савету), а тиме и све последице таквог акта. Ако се поништи акт унапређења, чиновник бесумње задржава своје раније место са кога је унапређен. Али, ако се поништи акт „постављења“, шта онда чиновнику остаје? Он би морао, строго узевши, да губи и саму дотадању службу. У пракси се, истина, овако не ради, и добро је да се не ради. Али, опет зато, не треба управна власт да уопште доводи до ситуација које би могле произвести такве последице ако би управни судови и Државни Савет хтели да се држе форме и да, упућујући управну власт, наносе штету не њој него самим чиновницима.

## Напомене.

Последњи чланак (Објављивање службених односа државних чиновника) изашао је, у току штампања ова књиге, у *Архиву за правне и друшћивене науке*, свеска за мај 1928. Овде је уврштен са малим допунама. У Архиву је био публикован у рубрици „Административна Хроника“, јер је он спадао пре тамо него у рубрику чланака. Има у овој збирци још извесних радова који су имали карактер и садржину хронике или правне политике (ако је била реч о законским пројектима), а не чланака у строго научном смислу речи. У тим рубрикама су и били објављени први пут. Ипак су сви они обухваћени скупним именом чланака. Али су зато и два—три рада која имају форму и аспирације расправа такође обухваћена тим скупним називом.

Сви су ови чланци писани, и питања у њима обрађивана, независно један од другог. Кад су већ сабрани, поређани су једним логичним редом уколико је било могуће то извести (најпре је говорено о ступању у државну службу, затим о прелазу из друге службе, о указу као акту којим се ти приједи и прелази утврђују и т. д., напоследку о отпуштању и пензиоисању и, најзад, о публикавању свих службених односа уопште). Никакво друго мерило није послужило за одређивање реда чланака: ни њихов квалитет, ни величина, ни хронолошки ред, ни ма шта друго.

У књизи се поткрао приличан број штампарских грешака. Али су оне већином такве природе, да се одмах могу уочити као грешке (по једно слово мање или више у речи). То су све коректорске

грешке. Местимице има и чисто штампарских, за разлику од слагачких, грешака. Тако, на пример, на стр. 14, код последња четири ретка, крајња слова у сваком ретку скочила су за један ред више (отуда изуо, толике, можи, укинут). Очигледно је да су те грешке постале услед неког померања текста на самој машини за штампање. Исто тако је, на многим местима, испало понеко слово приликом штампања или, још чешће, понеки знак (интерпункција). Ипак са понегде поткрала и која крупнија грешка Тако на стр. 64, у претпоследњем реду, стоји „у трећој групи“ а треба да стоји у *првој*. Ко прати Закон, то ће и сам опазити.

1 јуна 1928.  
Београд.

Л. М. К.

## САДРЖАЈ

Предговор . . . . .	3
1. Изузетно ступање у сталну државну службу . . . . .	5
2. Прелаз из самоуправне службе у државну . . . . .	15
3. Значење речи „указ“ у Закону о Држ. Савету . . . . .	30
4. Појам „струке“ по новом Чиновничком Закону . . . . .	47
5. О рангу чиновника по новом Закону . . . . .	57
6. Статус скупштинских чиновника . . . . .	67
7. Чиновници и министри на расположењу . . . . .	79
8. Министри — ђенерали . . . . .	100
9. Премештаји чиновника по казни . . . . .	110
10. Један скупи члан Чиновничког Закона . . . . .	115
11. Повишење броја година за чиновничку пензију . . . . .	120
12. Објављивање службен. односа држ. чиновника . . . . .	131
Напомене . . . . .	141

