



ADU/ADU

РЕПУБЛИКА СРПСКА | REPUBLIKA SRPSKA
АГЕНЦИЈА ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ | AGENCIJA ZA DRŽAVNU UPRAVU

Број:

Датум: 10.07.2003. године

ПРЕДМЕТ: Примјена Закона о административној служби у управи Републике Српске и осталих позитивних законских и подзаконских прописа из области реформе државне управе Републике Српске

ВЕЗА: Наши акти број 01-020-3/03 од 10.01.2003. године, 01-120-10/03 од 23.01.2003. године и 01-120-16/03 од 29.01.2003. године

Законом о административној служби у управи Републике Српске («Службени гласник Републике Српске», 16/02, 62/02 и 38/03), **битно другачије** у односу на раније прописе утврђује се поступак ревизије статуса државних службеника, институције јавног конкурса, оцјењивања и напредовања државних службеника и примјене Амандмана LXXXV на Устав Републике Српске. У претходна три објашњења прецизније смо обрадили поглавља Закона о административној служби у управи Републике Српске која се односе на питања: ко су државни службеници; начин запошљавања државних службеника у управи Републике Српске, односно поступак попуњавања упражњених радних мјеста; ко расписује интерни оглас и јавни конкурс и колики је рок трајања интерног огласа и јавног конкурса; када се врши попуњавање упражњених радних мјеста путем јавног конкурса, за која радна мјеста се расписује јавни конкурс и ко расписује јавни конкурс; која се улога Агенције у поступку попуне упражњених радних мјеста; шта су то изборне комисије, које су надлежности изборних комисија и улога изборних комисија у поступку попуне упражњених радних мјеста; ко доноси рјешење о именовању и постављењу државних службеника, а ко доноси рјешење о запошљавању државних службеника; шта је то премјештај државних службеника и у којим условима је могућ премјештај државних службеника; вишак државних службеника, начин рјешавања вишка државних службеника и разрјешење државних службеника.

Досадашња примјена Закона о административној служби у управи Републике Српске и осталих позитивних законских прописа и подзаконских општих нормативних аката показала су да постоје одређене нејасноће у пракси у погледу примјене института: ревизије државних службеника, распоређивања државних службеника, примјене Амандмана LXXXV на Устав Републике Српске, оцјењивање државних службеника, вођење дисциплинског поступка против државних службеника.

1. Ревизија државних службеника.

Шта је то ревизија државних службеника, ко је проводи и који су домети ревизије државних службеника?

Чланом 122 став 1 Закона о административној служби у управи Републике Српске прописано је да државни службеници на радним мјестима у државној управи из члана 32 тачке 1-9 овог Закона подлијежу поступку ревизије Агенције да су ли запослени у складу са Законом о државној управи и Законом о радним односима у државним органима испуњавају услове из члана 51 овог Закона.

Став 2 истог члана прописује да Агенција доноси рјешење о престанку радног односа државним службеницима из става 1 овог члана који су запослени супротно одредбама Закона о државној управи и Закона о радним односима у државним органима и који не испуњавају услове из члана 51 овог Закона. За упражњена радна мјеста Агенција ће расписати јавни конкурс. Законодавац је прецизно прописао шта је предмет поступка ревизије државних службеника и ко проводи поступак ревизије.

Дакле, Агенција за државну управу је надлежна да проводи поступак ревизије државних службеника, а предмет ревизије државних службеника је само законитост запошљавања државних службеника у вријеме заснивања радног односа и испуњавање општих и посебних услова за стицање и задржавање статуса државних службеника.

Према члану 8 Закона о радним односима у државним органима («Службени гласник Републике Српске», број 11/94 и 6/97) лица се примају у радни однос у државне органе на основу: 1) акта о избору односно постављењу на функцију; 2) коначне одлуке функционера који руководи државним органом о избору између пријављених кандидата и 3) споразума о преузимању запосленог из другог државног органа, дакле напријед наведена три начина запошљавања представља су законит начин заснивања радног односа у државним органима.

Да ли је предмет ревизије способност државног службеника да обавља послове радног мјеста на коме се налази у тренутку ревизије?

Предмет ревизије није способност државног службеника да обавља послове радног мјеста на коме се налази у тренутку ревизије, јер је законодавац прецизно прописао шта је предмет ревизије. Свако излагање изван законом прописаних оквира би било кршење закона од оних који су задужени да га примјењују.

2. Разрјешење државних службеника

Може ли орган државне управе односно старјешина органа државне управе разријешити неспособног државног службеника и ако може који је поступак разрјешења државних службеника?

Орган државне управе може разријешити државног службеника, али само у законом прописаном поступку разрјешења. Законодавац је оставио могућност да орган државне управе односно старјешина органа државне управе разријешити државног службеника и у том циљу је установио категорију оцјењивања државних службеника.

Члан 49 Закона је прописао да оцјена рада државног службеника подразумијева надзор, вредновање рада и успјешност вршења послова у оквиру његовог радног мјеста за вријеме трајања службе. Ставом 2 истог члана је прописано да оцјену рада помоћника министра и секретара министарства врши министар, а ставом 3 да оцјену рада свих других службеника врши непосредно надређени државни службеник, најмање једном годишње.

Ставом 4 члана 49 прописано је да Агенција утврђује правила и критеријуме за оцјену рада државних службеника. Ставом 8 истог члана прописано је да уколико су двије узастопне оцјене рада негативне, Агенција покрене поступак за разрјешење са дужности државног службеника, које врши надлежни орган, односно старјешина, а ставом 9 прописано је да државни службеник може жалбом тражити од Одбора државне управе за жалбе преиспитивање одлуке о разрјешењу, те да је одлука Одбора коначна.

Шта напријед наведено значи?

Напријед наведено значи да је Закон о административној служби у управи Републике Српске прописао да поступку разрјешења мора претходити поступак оцјењивања, како би се спријечили сви могући случајеви злоупотребе и разрјешења државних службеника који су резултат страначке кадровске политике, а не способности државних службеника. На овај начин законодавац је заштитио државне службенике од тзв. «партијске неподобности» и тежиште ставио на разликовању државних службеника на «способне и неспособне», а не на «подобне и неподобне».

Агенција за државну управу ће у складу са ставом 4 члана 49 донијети Правилник о оцјењивању и напредовању државних службеника којим ће се прецизније прописати поступак оцјењивања и напредовања државних службеника.

Који је то рок у којем би се могло извршити квалитетно оцјењивање рада државног службеника?

Законодавац чланом 49 прописује обавезу оцјењивања најмање једном годишње. Што значи да је остављена могућност да се Правилником о оцјењивању и напредовању државних службеника пропише и краћи рок за оцјењивање који не би реално могао бити краћи од 6 мјесеци, што значи да би државни службеник у току једне године добио двије оцјене које би, ако би биле негативне довеле до провођења поступка разрјешења државног службеника.

Члан 77 став 1 тачка д) прописује да државном службенику престаје радни однос у случају двије узастопне негативне оцјене рада, што значи да се ради о случају када се разрјешење са дужности државног службеника у погледу радно-правног статуса државног службеника поклапа са престанком радног односа.

Став 2 члана 77 прописује да државног службеника разрјешава Агенција или Влада у случају руководећих државних службеника, по претходно прибављеном мишљењу Агенције. Уколико је државни службеник незадовољан овом одлуком може од Одбора тражити њено преиспитивање.

Из напријед наведеног видљиво је да поступак разрјешења проводи орган надлежан за запошљавање, односно именовање и постављење.

3. Могућност распоређивања државних службеника

Распоређивање државних службеника.

Закон о административној служби не познаје категорију распоређивања државних службеника као посебно питање које је саставни дио радно правног статуса државних службеника који је једна динамична категорија што представља фактичку могућност честих помјерања државних службеника. Иако законодавац за разлику од ранијих искуствено потврђених правних рјешења посебно не нормира питање «распоређивања радника», Закон у више наврата користи термин «распоређивање», што говори у прилог чињеници да законодавац рачуна са правном ситуацијом распоређивања али јој не даје значај који је имала у ранијим законским рјешењима из области радноправних односа. Наиме, Закон о радним односима у државним органима и ранији Закон о радним односима питање распоређивања користи као правну категорију «попуњавања упражњеног радног мјеста у органу државне управе», на који начин је категорија распоређивања била у истој равни са осталим начинима попуње упражњених радних мјеста као што су интерни оглас, јавни конкурс, споразум о преузимању радника и акт о именовану и запошљавању.

У Закону о административној служби у управи Републике Српске законодавац напушта овај концепт. Пракса је показала да је институт распоређивања радника, као начин заснивања радног односа, односно попуње упражњеног радног мјеста, био подложен највећим злоупотребама те се није са онаквом правном снагом коју је имао раније могао уклопити у Закон о административној служби у управи Републике Српске.

Из тог разлога у Закону о административној служби у управи Републике Српске питање распоређивања радника не предвиђа се као начин попуње упражњених радних мјеста те га и нема у члану 43 Закона којим је законодавац таксативно набројао четири начина попуње упражњених радних мјеста.

Закон институт распоређивања радника задржава само као институт правног санкционисања једног од начина попуње упражњеног радног мјеста у органу државне управе из члана 43 Закона, а то су: интерни оглас, јавни конкурс, акт о именовану и напредовање у служби.

Шта то практично значи?

То значи да се након проведене процедуре интерног огласа или јавног конкурса и након тога доношења рјешења о запошљавању или именовану од надлежног органа *de facto* мора донијети рјешење о пријему у радни однос и распореду на радно мјесто као завршни чин попуње упражњеног радног мјеста.

Дакле институт распоређивања није више самосталан институт попуње упражњеног радног мјеста.

Да ли је могуће разрјешити државног службеника са једног радног мјеста и распоредити га на друго радно мјесто државног службеника?

У садашњим законским рјешењима разрјешења државног службеника са једног радног мјеста и распоређивања на друго радно мјесто државног службеника није могуће чак и када би се радило о тзв. «вољном разрјешењу», дакле разрјешењу по захтјеву државног службеника. То значи да би се разрјешење могло провести, али чак и у оваквој правној ситуацији није могуће таквог државног службеника распоредити на

друго радно мјесто јер није испуњен други услов за распоред, а тај услов је да упражњено радно мјесто није могуће попунити на начин који је изван четири наведена начина из члана 43 Закона. То практично значи, да би државни службеник који је разријешен по свом захтјеву, да би дошао на радно мјесто због којег је затражио разрјешење морао прво проћи процедуру јавног конкурса па ако буде изабран у тој ситуацији би могао бити распоређен.

Напријед наведена ситуација би се могла изузети једино напредовањем у служби, али тај институт мора бити разрађен Правилником о напредовању и оцјењивању државних службеника.

Напријед наведено говори у прилог ставу да распоређивање државног службеника које би представљало резултат кадровске политике старјешине органа државне управе није могуће и сваки такав поступак би представљао кршење закона.

Дакле евентуално разрјешење државног службеника са радног мјеста помоћник министра због «неспособности» и његово распоређивање на свако друго радно мјесто из члана 32 Закона би представљало кршење закона, без обзира што би формално правно такво лице остало у категорији државног службеника.

Зашто?

Један од разлога је тај што је категорија државних службеника сложена категорија. У категорији државних службеника је према члану 32 Закона девет радних мјеста који се међусобно разликују и по сложености и по плаћању.

Из напријед наведеног произилази да ни распорђивање по хоризонтали није могуће. Њему се супроставља обавеза органа државне управе да попуно упражњених радних мјеста врше у складу са чланом 43, 45 и 46 Закона, док су оваква правна рјешења на снази није могуће на другачији начин вршити попуно упражњеног радног мјеста, јер то не би било у духу реформе.

Не улазећи у квалитет наведеног рјешења треба истаћи да Закон о административној служби у управи Републике Српске познаје интерни оглас само као начин заснивања радног односа за радно мјесто стручни сарадник.

За разлику од ових рјешења Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине предвиђа могућност интерног премјештаја. Чланом 32 Закона о државној служби у институцијама БиХ прописано је да интерни премјештај са радног мјеста државног службеника на слично мјесто у истој институцији може бити добровољан или наметнут државном службенику у складу са објективно утврђеним потребама државне службе. За добровољан премјештај је неопходно постојање упражњеног радног мјеста у складу са чланом 19 истог Закона. Такво радно мјесто се попуњава путем интерног оглашавања и на основу одговарајућих заслуга државног службеника који се пријавио за радно мјесто.

Не улазећи у квалитет наведеног рјешења треба истаћи да Закон о административној служби у управи Републике Српске познаје интерни оглас само као начин заснивања радног односа за радно мјесто стручни сарадник.

Могућност супсидијарне примјене закона по питању распоређивања државних службеника.

Да ли је могуће примјенити одредбу члана 125 Закона о административној служби у управи Републике Српске?

Чланом 125 Закона о административној служби прописано је да ће се на радне односе државних службеника који нису регулисани законом, као и на помоћно техничко особље запослено у органима државне управе примјењивати Закон о раду, Општи колективни уговор и Посебни колективни уговор.

Чланом 123 Закона о раду прописано је да послодавац може отказати уговор о раду раднику уз истовремену понуду за закључивање уговора о раду под измјењеним условима.

Мислимо да ово питање није могуће ријешити путем супсидијарне примјене закона јер се ради о потпуно различитим начинима попуње упражњених радних мјеста, односно није могуће кроз супсидијарну примјену закона попунити правну празнину у Закону о административној служби у управи Републике Српске.

4. Амандман LXXXV на Устав Републике Српске.

Чланом 5 став 4 Закона о административној служби у управи Републике Српске прописано је да се Агенција посебно стара о промоцији и обезбјеђивању националне равноправности код избора државних службеника.

Чланом 1 Закона о административној служби у управи Републике Српске прописано је да се национална структура државних службеника у министарствима Владе Републике Српске, општинским органима власти, окружним и општинским судовима, базира на попису становништва из 1991. године, док се Анекс 7 у потпуности не спроведе у складу са Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине.

Дакле законодавац је прописао обавезу Агенције да се посебно стара о промоцији и обезбјеђивању националне равноправности код избора државних службеника и Агенција то чини.

Шта тај институт тзв. «позитивне дискриминације» значи?

Он значи да кандидат несрпске националности има предност при запошљавању у односу на кандидата српске националности у случају изједначености у бодовима. Све остало би била неуставна и незаконита тзв. «негативна дискриминација». Приликом сваког приједлога за запошљавање Агенција ће извјестити Владу Републике Српске, односно старјешину органа управе, да ли је на конкурс учествовало лице несрпске националности, какве је резултате постигло, који је на листи успјешности, а Влада Републике Српске, односно старјешина органа државне управе ће донијети коначну оцјену о примјени Амандмана LXXXV на Устав Републике Српске у сваком конкретном случају.

Чланом 45 Правилника о јединственим правилима и процедури запошљавања, именовања и посатвљења државних службеника («Службени гласник Републике Српске», број 1/03) прописана је обавеза органа државне управе да до краја првог квартала 2003. године Агенцији поднесу властити програм имплементације Амандмана LXXXV на Устав Републике Српске.

5. Одбор државне управе за жалбе.

Заштита права из радно правног односа државних службеника, право на жалбу и надлежност Одбора државне управе за жалбе.

Одбор државне управе за жалбе је *sui generis* – својеврсно тијело, једно независно тијело које представља правну новину у позитивном законодавству Републике Српске као што је то и институција Омбудсмена.

Чланом 9 став 1 Закона о административној служби у управи Републике Српске прописано је да Влада оснива Одбор државне управе за жалбе који има три члана.

Ставом 2 члана 9 прописано је да Одбор у складу са Законом, а на захтијев државног службеника, органа државне управе и Агенције које се односе на статус државних службеника, а став 4 члана 9 прописује да су одлуке Одбора коначне те да се могу преиспитивати само од стране надлежног суда.

Закон чланом 49 став 9 прописује да државни службеник може жалбом тражити од Одбора преиспитивање одлуке о разрјешењу, а одлука Одбора је коначна. И чланом 77 став 2 Закона прописано је да уколико је државни службеник незадовољан одлуком о разрјешењу може од Одбора тражити њено преиспитивање.

Дакле, из напријед наведеног произилази да нема никаквих правних дилема у погледу органа надлежног да рјешава по жалбама државних службеника које се односе на статус државних службеника.

Гдје се онда јављају проблеми и одкуд дилеме у погледу надлежности Одбора државне управе за жалбе?

Проблеми настају због тога што је Закон надлежност Одбора државне управе за жалбе недвосмислено у три члана прописао и везао за право државног службеника, органа државне управе и Агенције да поднесу жалбу, дакле надлежност је утврђена у погледу активне легитимације за подношење жалбе.

Проблеми настају када се постави питање чији то појединачни правни акти – рјешења могу бити предмет жалбе пред Одбором државне управе за жалбе. Рјешење којим може бити повријеђено право које се односи на статус државног службеника теоријски и практично могу донијети Влада Републике Српске, орган државне управе (министарство, републичка управа и републичка управна организација), а и акти Агенције могу бити предмет разматрања по жалби државног службеника уколико је незадовољан провођењем поступка јавне конкуренције или у правној ситуацији практично могућег «сукоба» између Агенције и старјешине органа државне управе у погледу доношења рјешења о запошљавању.

У ставу 2 члана 9 Закона је прописано да је Одбор у складу са Законом, на захтјев државног службеника, органа државне управе у којем је службеник запослен и Агенције разматра по жалби одлуке органа државне управе и Агенције које се односе на статус државних службеника.

У напријед наведеном ставу нема Владе Републике Српске, јер Влада Републике Српске није орган државне управе. Из предњег произилази да Влада није орган државне управе, али Влада доноси управне акте којима се задира у статус државног службеника.

Дакле, само на први поглед јавља се правна празнина, али ако се подробније упустимо у правну теорију, па и праксу да се закључити да је Закон о административној служби увео једну нову правну ситуацију а то је да је одузео актима Владе правну снагу коначности и извршности и да је ова одредба Закона о административној служби у директној колизији са одредбама Закона о Влади Републике Српске («Службени гласник Републике Српске», број 3/97) и Закона о општем управном поступку («Службени гласник Републике Српске», број 13/02).

Наиме чланом 212 став 2 Закона о општем управном поступку прописано је да се против рјешења Владе, не може изјавити жалба, чланом 24 Закона о Влади Републике Српске прописано је да Влада врши надзор над радом министарстава и управних организација на начин који утврди посебним актом и да Влада у вршењу надзора може укинути или поништити појединачни акт министарства и посебне организације осим аката одређених законом. Како ријешити ову противрјечност односно колизију?

Полазећи од чињенице да је Закон о административној служби у управи Републике Српске реформски закон, а то значи основни закон могло би се прибјећи тумачењу да је управо он тзв. Закон «lex specialis», односно посебни закон.

На основу напријед наведеног произилази да више не постоји правна дилема да ли се на рјешења Владе којима се одлучује о питањима која се односе на радно-правни статус државног службеника може изјавити жалба, а против осталих аката Владе које се не односе на радно-правни статус државног службеника не може изјавити жалба.

Треба подсјетити на овлаштења Владе Републике Српске из члана 114 Устава Републике Српске којим је прописано да Влада има право да до одлуке Уставног суда обустави од извршења пропис, општи или појединачни кат, за који сматра да су противуставни или против законити.

6. Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника

Агенција за државну управу Републике Српске је у складу са обавезом из члана 76 и 109 Закона о административној служби у управи Републике Српске донијела Правилник о дисциплинској и материјалној одговорности државних службеника, који је објављен у «Службеном гласнику Републике Српске», број 39/03.

У складу са одредбама овог Правилника органи државне управе и Влада Републике Српске у обавези су да формирају дисциплинске комисије за провођење поступка дисциплинске и материјалне одговорности државних службеника.

Прилог: Акти везе

ДИРЕКТОР

Драгомир Кутлија