

# Vršioци dužnosti (rukovodećih državnih službenika i direktora javnih preduzeća) – subjekat ili objekat upravljanja?

Milica Bukva

*diplomirani pravnik, stručni saradnik za pravne poslove Centar za vještačenje i procjenjivanje „Zenit“ d.o.o. Banja Luka  
milicabukva1995@gmail.com*

**Sažetak:** Radna mjesta državnih službenika se mogu podijeliti na rukovodeća radna mjesta i ostala. Rukovodeće državne službenike postavlja i razrješava Vlada, na mandat propisan zakonom. U slučaju prestanka mandata prije vremena, kao jedan od načina popunjavanja upražnjenog radnog mjesta koristi se postavljanje i imenovanje vršilaca dužnosti. Tu nailazimo na veliki problem u praksi, gdje dolazi do izražaja politizacija i neprofesionalnost uprave. Uprkos načelu profesionalnosti, samostalnosti i depolitizacije, primjenom ovog instituta vodeće političke stranke vrše uticaj na lica koja su postavljena kao vršioци dužnosti, te ih na taj način kontrolišu i drže u neizvjesnosti. Iako je zakonom ograničeno trajanje mandata vršioца dužnosti do 90 dana, sa mogućnosti produženja još dva puta uzastopno (u Republici Srpskoj), svjedoci smo da većina njih obavlja ulogu vršioца dužnosti i po nekoliko godina. Isti problem postoji i kod direktora javnih preduzeća, s tim da Zakon o javnim preduzećim nije uopšte definisao vrijeme trajanja mandata vršioца dužnosti direktora. **Postavlja se pitanje, da li su zakonite i pravosnažne odluke koje donose vršioци dužnosti nakon isteka mandata i da li kao takve mogu da proizvedu pravna dejstva?**

**Ključne riječi:** rukovodeći državni službenik, direktori, javna preduzeća, vršioци dužnosti.

Primljen / Received: 26. April 2022. / April 26, 2022

Prihvaćen / Accepted: 3. maj 2022. / May 3, 2022

## RUKOVODEĆI DRŽAVNI SLUŽBENICI – META POLITIČKOG PATRONATA

Poseban problem vezan za politizaciju uopšte i dalje predstavlja imenovanje rukovodećih državnih službenika na sva tri upravna nivoa u Bosni i Hercegovini. Rukovodeće pozicije u organizacijskoj strukturi državne službe tradicionalno su od primarnog interesovanja političkih struktura, jer se inicijative i transmisija odluka odvija hijerarhijskim lancem od onih koji odlučuju prema onima koji izvršavaju zadatke u javnoj upravi. Rukovodeće pozicije u državnoj službi su pozitivnim pravom koje uređuje službeničke odnose u Bosni i Hercegovini bez sumnje definisane kao nepolitičke, dakle profesionalne pozicije za koje se propisuju posebni uslovi radnog iskustva, obrazovne kvalifikacije i stručnosti, što se uz izvjesna odstupanja odnosi i na rukovodeće pozicije u ostatku javnog sektora: u agencijama, u ustanovama i u javnim preduzećima. No, svakodnevna praksa u posljednjih 15 godina “pokazuje da su one gotovo u potpunosti političke”. Vladajuće političke strukture nastoje, u procedurama regrutacije rukovodećeg službeničkog kadra, koristeći se izravnim

uplitanjem u procedure selekcije i prijema ili vaninstitucionalnim pritiscima na službena lica koje te procedure provode, postići izbor i postavljanje kandidata koji su politički podobni, iako često jedva da ispunjavaju osnovne uslove propisane za konkretna rukovodeća radna mjesta, dajući im prednost nad kandidatima koji posjeduju bolje profesionalne kvalifikacije i kompetencije.

Nevladine organizacije procjenjuju oko 20.000 upravljačkih i rukovodećih pozicija u javnom sektoru na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Zahtjevi da etnička struktura državne službe, posebno na državnom nivou, odgovara etničkom sastavu stanovništva prema popisu iz 1991. često prikriva stvarne namjere, naime, da se izvrši politički uticaj na zapošljavanje u državnoj službi posebno na rukovodećim pozicijama mimo principa koje promovise merit sistem. Prema izvještajima SIGMA-e najveći izazov jeste politizacija državne službe, posebno viših pozicija u državnoj službi.

Rukovodeći državni službenici se postavljaju na rukovodeće pozicije na osnovu javnog oglasa uz provjeru for-

malnog znanja putem pismenog testiranja i usmenog intervjua, ali ne i uz odgovarajuće testiranje njihovih stvarnih kompetencija za rukovođenje. Za izbor kandidata na rukovodeću poziciju odlučujuća je njegova politička pripadnost ili patronat političke stranke koja je na vlasti. Posljedica toga je ograničen kvalitet rukovodećeg kadra u državnoj službi. Prema rezultatima raznih istraživanja, "rukovodioci na državnom i entitetskim nivoima se uglavnom zapošljavaju na osnovu njihovog obrazovanja i godina iskustva a, takođe, često i na osnovu odgovarajuće političke pripadnosti, ne uzimajući u obzir njihove sposobnosti liderstva. Rezultat toga je da su profesionalizam i politička neutralnost rukovodećih struktura u državnoj službi dovedeni u pitanje na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini".

Nevladine organizacije i mediji u Bosni i Hercegovini ukazuju da se većina imenovanja, posebno rukovodećih kadrova u javnoj upravi, podrazumijeva derogaciju instituta javnog konkursa, konkurencije, izbora najboljeg kandidata "dajući isključivo prednost politički podobnim kandidatima, što je protivzakonito i šteti javnom interesu".

Poseban problem predstavlja nedostatak kapaciteta u oblasti opšteg menadžmenta, znači sposobnost da se menadžerski ponašaju oni koji su na upravljačkim pozicijama. Tome treba još dodati činjenicu da je profesionalizam državne službe, kao osnovni princip moderne državne službe, ugrožen i "to je problem koji stalno smeta procesu napretka u reformama, jer su državne službe uglavnom pod udarom političkih krugova". Tendencije za uvođenjem mandatnog perioda za rukovodeće državne službenike predstavlja izazov procesu depolitizacije državne službe.

Opažanjem mnogih negativnih društvenih pojava i problema, često, gotovo svakodnevno, se konstatuje da su javni službenici produžena ruka vladajućih političkih stranaka, čime se znatno ugrožava vladavina prava i pravna država, a političke odluke stavljaju se i ispred javnog interesa.

Za proces modernizacije organa uprave i javnih institucija najvažnija je reforma njene personalne dimenzije putem izgradnje funkcionalnog sistema upravljanja ljudskim resursima. Vjerodostojan i održiv sistem upravljanja ljudskim resursima zahtjeva razvoj konkretnih politika i planova, i standardizovane postupke i procedure koji garantuju depolitizaciju i profesionalizaciju, ne samo u organima državne službe nego i svim javnim institucijama koje pružaju javne usluge.

#### **PRAVNI POLOŽAJ RUKOVODEĆIH DRŽAVNIH SLUŽBENIKA DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA**

Problemi prisutni u javnoj/državnoj službi u Bosni i Hercegovini su opšepoznati. Sistem uprave je inertan, veliki je broj neriješenih predmeta po zahtjevima za ostvarivanje prava i pravnih interesa građana i pravnih subjekata, koji se žale na teškoće u ostvarivanju svojih prava, korupciju, te prevelik utjecaj politike na funkcionisanje javne/državne službe.

Reforma javne uprave, posebno na području upravljanja ljudskim resursima, ima zadatak da otkloni normativne i organizacijske faktore koji doprinose tim negativnim pojavama i kreiraju novo institucionalno okruženje profesionalne, nepristrasne, efikasne i uslužno orjentirane javne/državne službe. Predvidiv i stabilan zakonski okvir, pouzdana, profesionalna i efikasna javna uprava, ključni su faktori demokratizacije, dobrog upravljanja i poštovanja ljudskih prava. U zemljama članicama Evropske unije ovi standardi su uporedo sa ustavnim principima ugrađeni ili preneseni preko paketa administrativnih zakona, koji uređuju upravne procedure, sudsku kontrolu zakonitosti uprave, slobodu informisanja i javnu/državnu službu. Poseban akcenat kada se radi o reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama u koje se ubraja i Bosna i Hercegovina stavlja se na ljudske resurse u javnoj upravi. S tim u vezi se postavlja kao prioritetan zadatak uspostava i razvoj sistema upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi zasnovanog na standardima Evropskog upravnog prostora.

U Bosni i Hercegovini se pojam javni službenik de lege lata svodi na pojam državnog službenika, a slijedom toga se i javna služba poistovjećuje sa državnom službom, iako je državna služba po obimu i sadržini znatno redukovana u odnosu na pojam javne službe koji se tretira u ovom radu. Zbog toga se, ne bez razloga, osnovano postavlja pitanje obima reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini koja se na taj način pojmovno definiše u raznim strateškim dokumentima, ali se formalno pravno i praktično svodi isključivo na državnu službu kako je definisana pozitivnim pravom u Bosni i Hercegovini.

#### **Pravni položaj javnih službenika de lege lata**

Pravni položaj javnih/državnih službenika de lege lata se sagledava analizom zakona i podzakonskih propisa koji uređuju njihov status. To se prije svega može sagledavati u dva pravca. Prvo, analizom njihovog radno-pravnog statusa u odnosu na prava i obaveze, u skladu sa opštim propisima o radu i drugo analizom njihovih ovlaštenja i odgovornosti kada neposredno primjenjuju zakone i druge propise. Pri tome se posebno naglašavaju dva osnovna metoda pristupa koji čine opšti okvir za analiziranje i evaluaciju politika i praksi u upravljanju ljudskim resursima u Bosni i Hercegovini: 1) profesionalizam u državnoj službi i 2) upravljanje ljudskim resursima.

Zbog ustavnog i institucionalnog uređenja države, na snazi je neuobičajeno veliki broj propisa za sve nivoe uprave u Bosni i Hercegovini i kada je državna služba u pitanju. Usvojeno je nekoliko zakona o državnoj službi, koji različito definišu okvir i status državne službe na različitim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini. Posljedica ovih razlika je jedan nekoherentan sistem državne službe, pun pravne nesigurnosti, kojim se teško upravlja i kojeg nije lako razvijati na jedan uspješan i integrisan način u svakom aspektu javne uprave u BiH. Sva četiri zakona o državnoj službi u Bosni i Hercegovini sadrže princip meritornosti i imperativno

propisuju da se zapošljavanje i napredovanje u karijeri državnih službenika zasniva na profesionalnoj sposobnosti. Međutim, ako se u ustavima i zakonima o državnoj službi oba entiteta propisuje da struktura državne službe odražava prvenstveno nacionalnu strukturu stanovništva Bosne i Hercegovine, onda nije u potpunosti moguće primijeniti sistem koji se zasniva na zaslugama odnosno principu meritornosti. Dakle, u pravni sistem koji uređuje državnu službu ugrađeno je etnički determinisano ograničenje principa meritornosti.

Zajednička karakteristika svih nivoa uprave je osnivanje agencija za državnu službu/upravu kao centralnih institucija za upravljanje ljudskim resursima.

Poznato je da samo usvajanje zakona o državnoj službi i podzakonskih akata nije dovoljno za profesionalizaciju državne službe, iako predstavlja prvi korak prema izgradnji okvira koji će doprinijeti stvaranju jednoobraznosti i primjeni očekivanih standarda upravljanja na nivou cijele javne uprave, kao i upoznavanju društva sa ovakvim očekivanjima. Glavni izazov jeste i ostaje provođenje zakona i propisa.

U zemlji u tranziciji kao što je Bosna i Hercegovina, od presudne je važnosti raditi na izgradnji zajedničke vizije državne službe - koji su to dugoročni zajednički interesi i ciljevi u izgradnji državne službe na svim upravnim nivoima kako bi se osiguralo jedinstvo i profesionalizam državne službe u Bosni i Hercegovini kao cjeline.

Politička opredjeljenost ka razvoju profesionalne i politički neutralne javne/državne službe koja se zasniva na meritornosti (zaslugama) još uvijek je upitna i zahtijeva se drugačiji pristup. Promovisanje i poštovanje principa zapošljavanja i unapređenja zasnovanog na zaslugama, pravednog i jednakog tretmana, integriteta i političke neutralnosti, pretpostavlja postavljanje odgovarajućih standarda i procedura čija će dosljedna primjena osigurati da se sistem zapošljavanja u državnoj službi provodi na odgovarajući način, uključujući javni konkurs; da se procesi odabira i podnošenja žalbi depolitiziraju; te da se napredovanje u karijeri zasniva na učinku.

Politička odgovornost za status i funkcioniranje državne službe trebala bi biti jasno definisana i uspostavljena, određivanjem centralne institucije za ljudske resurse sa dovoljnim kapacitetima za uvođenje homogenih standarda upravljanja u cjelokupnoj državnoj službi, kako bi se proveo monitoring provedbe zakona o državnoj službi te predložile promjene i izmjene propisa o upravljanju ljudskim resursima u javnoj/ državnoj službi.

Ministarstva zadužena za državnu službu trebala bi biti odgovorna za izradu i koordinaciju koherentnih politika koje se odnose na državnu službu u svim organima uprave na nivoima uprave u Bosni i Hercegovini, izradu zakona i podzakonskih propisa, kao i smjernica i standarda upravljanja za državnu službu, pružanje savjeta u pogledu konzistentne provedbe zakona i podzakonskih propisa koji se odnose na državnu službu.

Profesionalne rukovodeće strukture državne službe koje imaju potrebne menadžerske kompetencije, znanja i vještine rukovođenja u sistemu javne uprave neophodne su kako bi se strateški ciljevi na području upravljanja ljudskim resursima u Bosni i Hercegovini ostvarili na najefikasniji način. U većini zemalja članica EU, poboljšanje vještina upravljanja rukovodećih struktura u državnoj službi predstavlja glavni prioritet programa koji se odnosi na upravljanje.

Državni službenici kao ključno osoblje državne službe imaju važnu ulogu u cjelokupnom državnom sastavu. Stoga je opravdano mišljenje da državni službenik treba biti obrazovan, s naročitim stepenom profesionalizma i integriteta, podložan pravnim propisima koji omogućavaju učinkovito obavljanje funkcija, a koji ga štite od uplitanja politike i interesnih grupa, osiguravaju odgovarajuću platu kako bi se smanjila mogućnost korupcije te osiguravaju selekciju kandidata za službu koja se temelji na sposobnostima, u svrhu odabira najpogodnijeg kandidata i isključenja mogućnosti patronaže.

### **IMENOVANJE VRŠILACA DUŽNOSTI RUKOVODEĆIH DRŽAVNIH SLUŽBENIKA**

Postavljanje i imenovanje vršilaca dužnosti je uvedeno kao jedan od načina popunjavanja upražnjenih radnih mjesta rukovodećih državnih službenika. Međutim, iako bi prema zakonskim normama ova pojava trebala da posluži samo za prelazni period, svjedoci smo velike zloupotrebe i politizacije ove oblasti.

Iako je od suštinske važnosti da se u fazama prijavljivanja i selekcije ograniče politički uticaji i obezbedi postojanje konkurencije, u fazi postavljenja na položaj moguće je dozvoliti ograničeni stepen politički motivisanog odlučivanja da bi se obezbudila politička responzivnost (predusretljivost), i ovo je čest slučaj u državama članicama EU. Nažalost, faza postavljenja na položaj je jedna od slabosti u velikom broju uprava u državama Zapadnog Balkana, prevashodno iz tri razloga.

Prvi je taj što je u pojedinim upravama moguća zloupotreba postupka postavljenja vršioca dužnosti DSP (državni službenik na položaju). Ukoliko do ovakvih postavljenja dolazi isuviše često i kao rezultat toga se javi činjenica da vršioći dužnosti DSP u tom statusu provedu neprirodno dug period, onda se dovodi u pitanje svrha redovnih postupaka zapošljavanja. Postoji nekoliko rešenja za ovakvo stanje. U Portugalu, na primer, ministar je u obavezi da izvrši postavljenje u roku od 45 dana od dana prijema liste kandidata koji su u najužem izboru, jer će u protivnom neki od stalnih službenika popuniti radno mesto kao vršilac dužnosti.

Drugi razlog je taj što pojedine uprave daju isuviše velika diskreciona ovlašćenja institucijama koje vrše postavljenje, a koje imaju mogućnost da biraju između više od dva ili tri najbolje rangirana kandidata. Ovako nešto se sprovođi u

Crnoj Gori<sup>1</sup>, na nivou države BiH i Federaciji BiH. Moguće je primeniti prakse određenog broja zemalja članica EU u državama Zapadnog Balkana za prevazilaženje ovog problema. U Estoniji, na primer, Odbor za selekciju državnih službenika na položaju dostavlja spisak sa najviše tri kandidata licu ili organu koji je zadužen za donošenje odluke o postavljenju na položaj. U Portugalu se sastavlja spisak od tri kandidata koja su u užem izboru i njega Odbor za selekciju dostavlja ministru, uz priloženo pisano obrazloženje.

Treći je razlog taj što je praksa pokazala da ukoliko se organu koji vrši postavljenje da pravo da ne odabere nijednog od predloženih kandidata, moguće je da će doći do zloupotrebe takvog prava i na taj način se umanjiti efikasnost procesa regrutacije.

Samim tim, primer dobre prakse bi bio da se poslodavcu pruži mogućnost da odabere kandidata na osnovu spiska dva ili tri najbolje ocenjena kandidata, ali pre donošenja odluke potrebno je sprovesti intervju i obezbediti pisano obrazloženje odluke. Na ovaj način bi se obezbedio potreban stepen političke responzivnosti, a u isto vreme obezbedila transparentnost i stručnost celokupnog procesa. Na osnovu iskustva Srbije, u kojoj u velikoj većini okončanih postupaka selekcije nijedan od kandidata koji su bili u najužem izboru nije postavljen na položaj, potrebno je razmotriti mogućnost da se poslodavcima uvede obaveza da odaberu jednog od kandidata koji su predloženi za postavljenje.

Institut vršioca dužnosti državnog službenika na položaju je neophodan da bi se obezbedilo nesmetano funkcionisanje organa i da bi se obezbedilo dovoljno vremena za okončanje postupaka zapošljavanja. Primer dobre prakse bi bio da se za izvršavanje pozicije vršioca dužnosti uspostavi maksimalni rok u trajanju do šest meseci, koji nije moguće obnoviti.

Uprkos ovoj odredbi, podaci ukazuju na to da je procentualna pozicija DSP koje popunjavaju vršioci dužnosti u Srbiji izuzetno visok (60%), što ukazuje na to da se zapošljavanje na osnovu zasluga ne primenjuje u praksi. Na osnovu ovoga se jasno vidi da se ili ne postupa u skladu sa odredbama zakona, ili postoje drugi načini koji se primenjuju da bi se zaobišlo načelo zapošljavanja na osnovu zasluga. U tom kontekstu, važno je da se obezbedi mogućnost da ukoliko je dozvoljeno postojanje instituta vršioca dužnosti državnog službenika na položaju, ona treba da postoji samo za postojeće državne službenike, a ne za lica koja dolaze izvan sistema državne uprave i čije se kvalifikacije ne proveravaju u postupcima zapošljavanja državnih službenika.

Posmatrano na nivou BiH Shodno svemu navedenom, evidentno je da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, vrši imenovanja vršilaca dužnosti rukovodilaca institucija Bosne i Hercegovine bez jasne procedure i suprotno propisima. Ovim se otvara pitanje ništavosti ovakvih rešenja i posledica koje iz tog proizilaze. Kako bi se ova situacija

prevazišla, potrebno je inicirati donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i/ili Zakona o izmenama i dopunama Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine kojim bi se problematika imenovanja vršilaca dužnosti regulisala i jasno propisao postupak i period imenovanja. Na ovaj način bi se smanjila mogućnost manipulacije i izbegavanje provođenja procedure imenovanja rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca u skladu sa Zakonom. Trenutnim postupanjem se izbegava provođenja konkursne procedure, čime se potpuno ukida javnost i transparentnost postupka te onemogućava nadzor nad postupkom izbora. Da je zakonodavac želio da mandat vršioca dužnosti traje do imenovanja novog rukovodioca, onda bi tako i propisao, a ne bi ograničio maksimalno trajanje mandata.

### IMENOVANJE VRŠILACA DUŽNOSTI JAVNIH PREDUZEĆA

Trend imenovanja v.d. direktora je sve prisutniji na našim prostorima. Ograničavanjem mandata v.d. direktora na šest meseci (u Srbiji) ili 90 dana (u Republici Srpskoj), oni se drže na „v.d. lancu“, s obzirom na to da su svjesni da svako odstupanje od utvrđenih pravila, koja se plasiraju „iz vrha“, znači odlazak sa te funkcije. Možemo reći da je Republika Srpska, kao i Republika Srbija u „v.d. stanju“. Direktori javnih preduzeća, ustanova, fondova i drugih institucija godinama su na funkcijama u statusu vršilaca dužnosti. Zakonima je ograničeno trajanje mandata v.d. direktora do 90 dana, sa mogućnošću produženja maksimalno 2 puta uzastopno za isti period., što bi značilo da ukupno trajanje mandata vršilaca dužnosti može trajati najduže 270 dana (ili 9 meseci) u Republici Srpskoj. Upravo tu situaciju vlast koristi da kontroliše ljude koji su na čelu ključnih institucija produžavajući im v.d status često mesecima, još češće godinama, što je nezakonito.

Zašto je to postala praksa, koliko je direktora koji su u v.d statusu, zašto se v.d. direktori imenuju bez raspisanih javnih konkursa, što je zakonska obaveza iz Zakona o javnim preduzećima Republike Srpske i Zakona o državnim službenicima RS – pitanja su na koja Vlada nema adekvatnih odgovora. Na ovaj način na najviše pozicije dolaze, uglavnom, politički birani i po potrebi lako smenljivi kadrovi. Nerijetko ne ispunjavaju ni osnovne uslove predviđene Zakonom.

Apsurdnost ovakvog stava i opasnost za pravni poredak može se ilustrovati sledećim primjerima: kada bi se dosledno primjenio, mandat predsednika Republike ili sudije Ustavnog suda prestao bi tek donošenjem rješenja o razrešenju nakon isteka mandata a ne, kako Ustav i zakoni garantuju, istekom vremena na koje su izabrani.

Sve navedeno se dešava uprkos činjenici da postoji sudska praksa, oličena u presudi Prvog osnovnog suda u Beogradu iz 2019. godine, prema kojoj je „... na osnovu člana 52 stav 2. Zakona o javnim preduzećima, koji precizira

<sup>1</sup> Međutim, u skladu sa nedavno usvojenim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji se primenjuje od 1. jula 2018. godine u Crnoj Gori, ovaj broj se ograničava na tri najbolje ocenjena kandidata.

da v.d. status mora da prestane nakon dva mandata od šest meseci...Miri Petrović (v.d. direktora JP "Pošta Srbije") taj status istekao" a da "rešenja kojima su grupi radnika izdata tromesečna suspenzija sa posla, po kojima im je isplaćivana i zarada u visini od trećine osnovne plate, poništena su jer, kako navodi sud, donijeta su od neovlašćenog lica".

Vršioća dužnosti određuje organ nadležan za imenovanje, odnosno postavljanje starješine organa uprave, odnosno službe ili lica koja vrše poslove visoko rukovodnog kadra. Analizama Instituta Alternativa tokom prva tri mjeseca 2019. smo bili svjedoci čestog obnavljanja mandata vršioćima dužnosti direktora i sekretara u ministarstvima i organima uprave, iako je zakonom propisano da vršioći dužnosti mogu biti određeni samo dok se ta radna mjesta ne popune javnim konkursom, u maksimalnom trajanju od šest meseci. Bez obzira na to, materijali sa sjednica Vlade ukazuju na to da je u više slučajeva samo od početka godine konstatovan prestanak šestomjesečnog mandata vršioćima dužnosti, ali tek toliko da bi na istoj sjednici bio obnovljen na dodatnih šest mjeseci ponovnim određivanjem istih lica na iste pozicije vršilaca dužnosti. Ova praksa jasno podriiva profesionalizaciju rukovodećih radnih mjesta u državnoj upravi, koja bi trebalo da se popunjavaju nakon prethodno objavljenog javnog konkursa.

### **REFORME I MJERE ZA SUZBIJANJE NEZAKONITOSTI IMENOVANJA I VRŠENJA FUNKCIJE VRŠILACA DUŽNOSTI**

Zašto je to postala praksa, koliko je rukovodećih državnih službenika i direktora javnih preduzeća koji su u v.d. statusu, zašto se vršioći dužnosti imenuju bez raspisanih javnih konkursa, šta je zakonska obaveza iz Zakona o državnim službenicima i Zakona o javnim preduzećima Republike Srpske – pitanja su koja se često postavljaju a na koja se ne dobije adekvatan odgovor.

Na ovaj način na najviše pozicije dolaze, uglavnom, politički birani i po potrebi lako smjenljivi kadrovi. Nerijetko ne ispunjavaju ni osnovne uslove predviđene Zakonom.

Shodno svemu navedenom, evidentno je da republički organi i javna preduzeća i javne ustanove, vrše imenovanja vršilaca dužnosti rukovodilaca bez jasne procedure i suprotno propisima. Ovim se otvara pitanje ništavosti ovakvih rješenja i posljedica koje iz tog proizilaze.

Kako bi se ova situacija prevazišla, potrebno je inicirati donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i Zakona o javnim preduzećima, kojim bi se problematika imenovanja vršilaca dužnosti regulisala i jasno propisao postupak i period imenovanja. Na ovaj način bi se smanjila mogućnost manipulacije i izbjegavanje provođenja procedure imenovanja rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca u skladu sa Zakonom.

Trenutnim postupanjem se izbjegava provođenje konkursne procedure, čime se potpuno ukida javnost i transparentnost postupka te onemogućava nadzor nad postupkom izbora.

Zakon izričito propisuje da mandat direktora prestaje istekom perioda na koji je imenovan. U takvim slučajevima Ministarstvo je u obavezi da utvrdi da se javnim preduzećima upravlja nezakonito. Da je zakonodavac želio da mandat vršioća dužnosti traje do imenovanja novog direktora ili v.d. direktora, onda bi tako i propisao, a ne bi ograničio maksimalno trajanje mandata.

Apsurdnost ovakvog stava i opasnost za pravni poredak može se ilustrovati sledećim primjerima: kada bi se dosljedno primenio, mandat predsednika Republike ili sudija Ustavnog suda prestao bi tek donošenjem rešenja o razrešenju nakon isteka mandata a ne, kako Ustav i zakoni garantuju, istekom vremena na koje su izabrani.

Neophodno je uvesti u postojeće propise o državnoj službi obavezu organa da odobri pristup konkursnoj dokumentaciji, te da ista bude dostupna za zahtjev kako učesnicima konkursne procedure tako i zainteresovanoj javnosti.

Mogućnost postavljanja vršioća dužnosti državnog službenika na položaju se ne primenjuje na adekvatan način niti u Republici Srpskoj niti u Republici Srbiji, čime se ograničava primjena adekvatnih procedura zapošljavanja u praksi.

### **ZAKONITOST ODLUKA KOJE DONOSE VRŠIOĆI DUŽNOSTI RUKOVODEĆIH DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I DIREKTORA U JAVNIM PREDUZEĆIMA**

Svjedoci smo da se na pozicijama vršilaca dužnosti nalaze lica i po nekoliko godina nakon što im istekne mandat. Nije sporna zakonitost odluka koje oni donose u vrijeme trajanja mandata, ali postavlja se pitanje šta je sa onim odlukama koje donese vršilac dužnosti nakon isteka mandata koji i dalje obavlja funkciju vd direktora iako to nije u skladu sa zakonskim propisima. Svjedoci smo činjenice da u većini javnih preduzeća i republičkih organa lica se nalaze na poziciji vd direktora i po nekoliko godina. Da li su odluke koje donesu nakon isteka mandata pravno obavezujuće i da li se mogu izvršavati u praksi neriješeno je pitanje.

Vršilac dužnosti direktora Javnih preduzeća u skladu sa zakonskim odredbama ima sva prava i obaveze direktora. Njegova prava i obaveze zasnivaju se na zakonu. Međutim ovo pravilo je primjenjivo samo u slučaju zakonitog trajanja mandata v.d. direktora.

Naprijed navedeni primjer u vezi presude Prvog osnovnog suda u Beogradu iz 2019. godine, prema kojoj je "... na osnovu člana 52. stav 2. Zakona o javnim preduzećima, koji precizira da v.d. status mora da prestane nakon dva mandata od šest meseci...Miri Petrović (v.d. direktora JP "Pošta Srbije") taj status istekao" a da "rešenja kojima su grupi radnika izdata tromesečna suspenzija sa posla, po kojima im je isplaćivana i zarada u visini od trećine osnovne plate, poništena su jer, kako navodi sud, doneta su od neovlašćenog lica", dokaz je da su takve odluke nezakonite i da se mogu uspješno pobijati pred nadležnim organima.

Iako postoje mnoge apelacije na ovu temu, vlasti se još uvijek ne oglašavaju i nastavlja se praksa vršenja dužnosti duži vremenski period nego što je to zakonom propisano. Kakva će biti pravna sudbina tako donesenih odluka, kojih ima mnoštvo ostaje upitno.

### ZAKLJUČNO: VRŠIOCI DUŽNOSTI – SUBJEKAT ILI OBJEKAT UPRAVLJANJA?

Vršioци dužnosti rukovodećih državnih organa ili direktora javnih preduzeća dolaze na položaj u vanrednim situacijama, bez provođenja konkursne procedure, i prema zakonskim odredbama njihov mandat je ograničenog trajanja u tkz „prelaznom periodu“ do postavljanja novog rukovodioca odnosno direktora javnog preduzeća. U tim situacijama zakon propisuje da vršilac dužnosti ima sva prava i obaveze rukovodioca odnosno direktora, što bi značilo da je vršilac dužnosti subjekat upravljanja. Međutim, u praksi je sasvim drugačija situacija u kojoj se vršioци dužnosti postavljaju kao objekat upravljanja, od strane političkih stranaka, na način što se postavljaju na kratak vremenski period, pri čemu se njihov mandat produžava (iako je to nezakonito, jer prema zakonskim odredbama mandat vršioца dužnosti može biti produžen najviše dva puta uzastopno) i

traje čak i nekoliko godina, sa namjerom političkog uticaja na donišenje njihovih odluka, jer im pozicija nije stabilna. **I na kraju, ostaje pitanje šta je sa zakonitošću i pravnim dejstvom odluka koje donese vršilac dužnosti čiji je mandat prema zakonskim odredbama istekao?!**

### LITERATURA:

- Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“ br. 79/05, 64/07, 79/85, 116/08, 104/09.
- Zakon o državnoj upravi, „Službeni list RS“, br. 20 /92; 6/93; 48/93; 53/93, 67/93; 48/94; 49/99, 79/05, 101/07;
- Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa; „Službeni glasnik RS“, br. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05;
- Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“ broj: 118/2008, 117/2011, 37/2012 i 57/2016;
- Zakon o javnim preduzećima, „Službeni glasnik RS“ broj: 15/2016 i 88/2019;
- Zakon o ministarstkim, vladinim i drugim imenovanjima, „Sl. glasnik RS“, br. 25/2003, 41/2003 i 104/2006 - odluka US;
- Zakon o sistemu javnih službi, „Sl. glasnik RS“ broj: 68/2007, 109/2012 i 44/2016;
- Etički kodeks javnih službenika, Visoki službenički savet, „Službeni glasnik RS“, br. 29/08.

## Mandate of Acting Directors of Public Enterprises and Managing Civil Servants

**Milica Bukva**

*Bachelor of Laws, expert associate for legal affairs Center for Expertise and Evaluation "Zenit" d.o.o. Banja Luka, milicabukva1995@gmail.com*

**Abstract:** The positions of civil servants can be divided into managerial positions and others. Managing civil servants are appointed and dismissed by the Government, for a term prescribed by law. In case of termination of the mandate ahead of time, one of the ways to fill the vacancy is to appoint and appoint acting directors. Here we encounter a big problem in practice, where the politicization and unprofessionalism of the administration comes to the fore. Despite the principle of professionalism, independence and depoliticization, by applying this institute, leading political parties exert influence on persons appointed as acting, and thus control and keep them in suspense. Although the law limits the term of office of the acting director to 90 days, with the possibility of extending it two more times in a row (in the Republika Srpska), we are witnesses that most of them perform the role of acting director for several years. The same problem exists with the directors of public companies, with the fact that the Law on Public Companies did not define the duration of the term of office of the acting director. The question is, are the laws and final decisions made by the incumbents after the expiration of their mandate and as such can they produce legal effects?

**Keywords:** senior civil servant, directors, public companies, acting.