

## ВРСТЕ И ПРАВНА ПРИРОДА АКТА О ПРИЈЕМУ И ПОСТАВЉЕЊУ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

**Проф. др Владимир Ђурић\***  
**Доц. др Невенко Врањеш\*\***

***Анстракт:** У правним прописима који уређују положај државних службеника на нашем подручју често није изричито одређена врста и правна природа аката о пријему и постављењу државних службеника, што ствара недоумице у погледу карактера поступка пријема у државну службу, момента успостављања службеничког статуса (или односа), карактера тог статуса или односа, као и у погледу могућности и врсте правне заштите права и интереса кандидата који су у таквом поступку учествовали. Наведено прати и веома дивергентна судска пракса што додатно усложњава ситуацију и дестабилизује положај државних службеника. Питање врсте и правне природе аката о пријему и постављењу државних службеника представља предмет разматрања аутора у овом раду.*

***Кључне ријечи:** државни службеник, државна управа, пријем државних службеника, постављење, одлука и рјешење.*

Основни чинилац у управној организацији, заправо њен супстрат, чине људи од којих се та организација састоји, од којих зависи квалитет њеног рада и који ту организацију персонификују.<sup>1</sup> Будући да је државна управа правно уређен систем, правом су регулисани сви аспекти пријема и дјелатности лица која раде у државној управи. Предмет овог рада је питање врсте и правне природе аката о пријему и постављењу државних

\* Институт за упоредно право, Београд.

\*\* Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци.

<sup>1</sup> Пусић, Е., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб 1993, стр. 167.

службеника. Први корак у анализи предмета рада јесте утврђивање самог појма државног службеника.

## 1. Појам државног службеника

Преовлађујућу групу људи у управи чине управни службеници, односно лица која обављају рад, интелектуални или мануелни, у управним организацијама као своје трајно и главно занимање.<sup>2</sup> Као што постоје одређења управе у функционалном и организационом смислу, тако и дефиниције управних службеника могу бити функционалне, односно оне које одређују појам управног службеника према функцији коју обављају, тачније према садржају посла, методима којима се посао обавља и правима и дужностима службеника, и организационе које као управне службенике одређују сва лица која раде у одређеним, набројаним или лимитативно одређеним управним организацијама.<sup>3</sup> Будући да се управа организује на различитим нивоима организовања јавне власти, ужу групу управних службеника чине државни службеници.

Одређење појма државног службеника може се извршити са теоријског и позитивноправног становишта. У теоријском смислу, одређење појма државног службеника није једноставно, како због различите врсте служби које се могу обављати у органима државне власти и утицају који на теоријско одређење у појединим земљама имају позитивноправна рјешења, тако и због различите врсте органа државне власти. У сваком случају, државни службеник је лице које као трајно занимање обавља послове у име и за рачун државе. У савременој науци управног права, појам државног службеника више се везује за обављање послова у име и за рачун државе у оквиру њеног управног апарата.

Утицај који позитивноправна рјешења и теоријско поимање управе имају на теоријско одређење појма државног службеника у страниој правној науци може се сагледати на неколико примјера. Полазећи од схватања управе као јавне службе, у Француској се државни службеник одређује као лице које стално партиципира у функционисању јавних служби, тачније као лице које у апарату јавне службе припада сталном и редовном кадру.<sup>4</sup> Изложено одређење појма државног службеника

<sup>2</sup> Исто, стр. 166.

<sup>3</sup> Исто, стр. 167.

<sup>4</sup> Duguit, L., *Traite de Droit constitutionnel*, t. III, ed. 3, Paris, 1930, стр. 4, наведено према: Вукашиновић, З., *Европски службенички систем*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013, стр. 12.

логичан је изданак схватања француског Државног савјета који управу поима као збир јавних служби, а управне акте одређује као акте којима се регулишу јавне службе. Наименовани намјештеници (према нашем схватању – државни службеници), карактеришу се у Француској трајношћу, сигурношћу и стабилношћу положаја. Ови, фаворизујући елементи, имају и своју другу страну, намјештеници се, како писани извори кажу, „налазе у статутарном и на уредбодаван начин регулисаном (реглементарном) положају.“<sup>5</sup>

У науци управног права у СР Њемачкој државни службеник се одређује као лице које је у посебном односу потчињености према држави и као такво обавезно на обављање послова, вјерност и послушност. Такво теоријско одређење кореспондира и са позитивноправним одређењем државног службеника. Наиме, Основним законом СР Њемачке прописано је да државни службеници врше државне послове као стално занимање, стручно и професионално, бринући се о сталном извршавању послова у јавном интересу.<sup>6</sup>

У англосаксонској науци одређивање појма државног службеника врши се у склопу ширег теоријског поимања јавног службеника. Колико су у пракси и теорији широки приступи овом питању, свједочи и својеврсна појмовна дисперзија при одређивању појма јавног службеника. Тако се, примјера ради, у Енглеској користе сљедећи термини: *officer* (службеник, чиновник); *servant* (чиновник, намјештеник); *employe* (намјештеник); *civil servant* (државни службеник, државни намјештеник), док се у САД употребљавају појмови: *public employees*, *officer* и *public officer*.<sup>7</sup> Најприближнији појму државни службеник је термин *civil servant*. Ријеч је о појму који је настао из термина *Civil service* под којим се подразумевају како званичници централне власти, тако и служење заједници, односно стручно служење држави.<sup>8</sup> У Уједињеном Краљевству појам *civil servant* одређује се као „слуга Круне који није носилац политичке или судске функције, који је запослен у грађанском капацитету и чија накнада се у потпуности исплаћује из новчаних средстава која предвиђа парламент (из буџета – прим. аутори)“.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Бребан, Ги., *Административно право Француске*, превод: Катарина Дамјановић, Службени лист СРЈ и ЦИД Подгорица, 2002, стр. 277.

<sup>6</sup> Видјети: Чл. 35 и чл. 131 Основног закона СР Њемачке (Устав СР Њемачке), верзија на енглеском језику: Basic Law for the Federal Republic of Germany, доступно на: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html), приступљено: 30.7.2015. године.

<sup>7</sup> Борковић, И., *Управно право*, Информатор, Загреб, 1987, стр. 268.

<sup>8</sup> Gladden, E. N., *Civil Service of the United Kingdom 1853-1970*, Franck Cass, London, 1967, p. 1.

<sup>9</sup> Исто, стр. 3

Сличан теоријски приступ налазимо и у нашој теорији управног права. Тако, према Ратку Марковићу, запослени у државним органима називају се службеници, а тип њиховог радног односа је службенички. Оваква подвојеност је утемељена на основу традиционалног схватања по којем службенички однос није класични радни однос. „Службенички однос, тј. рад у државним органима, у државној служби, је вршење службе, односно вршење службених овлашћења, која, поред осталог, обухватају и могућност ауторитативног иступања, тј. вршења државне власти. При том, државни службеник не врши службу као своје право, већ само као своју надлежност и дужност, и не врши је у своје име, већ само као орган државе. Због тога је, за разлику од радног односа, који је превасходно уговорни однос, службенички однос јавноправни однос.“<sup>10</sup>

На основу већ и летимичног прегледа теоријских ставова може се закључити да у ширем смислу државни службеници персонификују државу. Државни службеници представљају државу јер обављају претежно ауторитативне послове, активности чију суштину чини вршење прерогатива државне власти. То значи да они, будући да обављају послове државне власти, према другим лицима изван оквира државног апарата иступају ауторитативно, односно са јачом вољом.<sup>11</sup> Осим функционалне димензије, у теоријском појму државног службеника треба још уочити и статусно-организациону димензију (стално запослење у управи, а не политичка или судска функција). Заправо, сублимирајући наведена одређења, можемо закључити да су неподидељена мишљења у домаћој и страној теорији да државне службенике детерминише најмање три заједничка фактора, и то: сталност државне службе, професионалност и засебан радноправни режим. У највећем дијелу европских земаља државни службеници су лица која су запослена у органима државне управе (централној власти) док лица запослена у јавним службама и јединицама регионалне и локалне власти немају статус државних службеника. Такође, статус државних службеника немају изабрана и именована лица, који су представници политичких партија заступљених у органима власти (најчешће: министри и државни секретари).

<sup>10</sup> Марковић, Р., *Управно право, општи део*, друго поправљено и проширено издање, Слово, Краљево, 2002, стр. 171.

<sup>11</sup> Рађеновић, М., *Мјесто службеничког права у систему права Републике Српске*, Модерна управа, број 1, часопис за управноправну теорију и праксу, Агенција за државну управу Републике Српске, Бањалука, 2008, стр. 24. О теоријском појму државног службеника, видјети шире: Димитријевић, П., *Управно право – општи део, књига прва*, Центар за публикације правног факултета у Нишу, Ниш, 2008, стр. 204; Томић, З., *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду и ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 157.

Теоријска схватања о појму државног службеника свој нормативни израз имају у позитивноправном одређењу тог појма. У законодавствима земаља у региону примјетно је својеврсно уједначавање одређења државних службеника, уз мање или веће разлике. Тако, према законодавству Републике Српске, државни службеник је лице са високом стручном спремом које је запослено у органу републичке управе и обавља послове основне дјелатности органа републичке управе. Изузетно, државни службеник је и лице са завршеном вишом и средњом стручном спремом у складу са уредбом Владе.<sup>12</sup>

Према Закону о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, државни службеник је лице постављено управним актом на радно мјесто у државној служби, у складу са законом.<sup>13</sup>

Према Закону о државним службеницима Републике Србије, државни службеник је лице чије се радно мјесто састоји од послова из дјелокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.<sup>14</sup> Интересантно је да одмах у наредном ставу истог члана Закон прописује ко није државни службеник, наглашавајући да државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, замјеници јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.

Најзад, у ставу 3 цитираног члана, поменути закон дефинише намјештеника као лице чије се радно мјесто састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу.

Законом о државним службеницима у Републици Хрватској, прописано је да су државни службеници лица која у државним тијелима као редовно занимање обављају послове из дјелокруга тих тијела утврђене Уставом, законом или другим прописима донесеним на основу

<sup>12</sup> Члан 2 Закона о државним службеницима, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08, 117/11 и 37/12.

<sup>13</sup> Чл. 1, ст. 2 Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12.

<sup>14</sup> Чл. 2 Закона о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

устава и закона. Такође, државни службеници су и лица која у државним тијелима обављају информатичке послове, опште и административне послове, планске, материјално-финансијске и рачуноводствене послове и сличне послове.<sup>15</sup>

## **2. Класификација државних службеника**

За разматрање питања врсте и правне природе аката о пријему и постављењу државних службеника од значаја је сагледати и класификацију државних службеника и могућност да она буде један од чинилаца који утичу на врсту и правну природу аката о пријему и постављењу.

Као и у случају појма државних службеника, тако и у погледу њихове класификације постоје теоријска и позитивноправна одређења, при чему је јасно да између таквих одређења постоји међусобна повезаност.

Државни службеници су стални и професионални кадрови у органима државне управе.<sup>16</sup> Међутим, унутар опште категорије службеника издвајају се понекад уже групе којима се у било којем смислу приписује нека „битнија“ или „виша“ обиљежја него другима.<sup>17</sup> Такво разликовање последица је хијерархијског устројства службеничког система и јасно се може уочити у свим законодавствима у региону.

Тако, према Закону о државним службеницима Републике Српске, државни службеници у републичким органима управе Републике Српске разврстани су у сљедеће категорије: (а) помоћник министра, секретар министарства, руководилац републичке управе и републичке управне организације; (б) замјеник и помоћник руководиоца републичке управе, републичке управне организације, главни републички инспектор и секретар у Агенцији; (в) инспектор; (г) интерни ревизор; (д) стручни савјетник; (ђ) руководилац унутрашње организационе јединице; (е) виши стручни сарадник и (ж) стручни сарадник.<sup>18</sup> Службеници

<sup>15</sup> Чл. 3 Закона о државним службеницима – пречишћен текст, Народне новине, бр. 49/12.

<sup>16</sup> Пусић, Е., *Нака о управи, књига I, уводна питања, управа у друштву, управа као људска дјелатност*, II допуњено издање, Школска књига, Загреб, 1973, стр. 165. Слично размишљање налазимо и код Иве Крбека. Видјети: Крбек, И., *Лица у државној служби*, Издавачки завод Југословенске академије знаности и умјетности, Загреб, 1948, стр. 30.

<sup>17</sup> Пусић, Е., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб 1993, стр. 169.

<sup>18</sup> Чл. 26–27 Закона о државним службеницима, Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08, 117/11 и 37/12.

разврстани у категорије од (а) и (б) су руководећи државни службеници и њих на приједлог Агенције за државну управу поставља и разрјешава Влада, док сви остали спадају у категорију државних службеника и њих на приједлог Агенције за државну управу поставља и разрјешава руководиоца органа.

Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, руководећи државни службеници су: (1) секретар и секретар са посебним задатком и (2) помоћник министра, помоћник директора и главни инспектор. У остале државне службенике класификују се: (1) шеф унутрашње организационе јединице; (2) стручни савјетник; (3) виши стручни сарадник и (4) стручни сарадник.<sup>19</sup> Такође, Закон је у наредним одредбама прописао које институције представљају изузеће, односно чији запослени немају статус државног службеника (негативна енумерација).<sup>20</sup>

Законом о државним службеницима у Републици Србији прописано је да Влада поставља на положај помоћника министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства, помоћника директора органа управе у саставу министарства, директора посебне организације, замјеника и помоћника директора посебне организације, директора службе Владе, замјеника и помоћника директора службе Владе, замјеника и помоћника генералног секретара Владе, Републичког јавног правобраниоца и замјеника Републичког јавног правобраниоца. Положај је радно мјесто на којем државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање у државном органу. Положај се стиче постављењем од Владе или другог државног органа или тијела. Из наведеног није јасно прописано да ли се ради о руководећим државним службеницима али судећи по чињеници овог овлашћења очито се ради о руководећим државним службеницима. Наведено слиједи и из чињенице да су у наредним члановима прописане сљедеће категорије извршилачких радних мјеста, као сва радна мјеста која нису положаји, укључујући и радна мјеста руководиоца ужих унутрашњих јединица у државном органу. Извршилачка радна мјеста разврставају се по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и способности и услова за рад. Звања су виши савјетник, самостални савјетник, савјетник, млађи савјетник, сарадник,

<sup>19</sup> Чл. 7 Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12.

<sup>20</sup> Видјети: Чл. 4–6 Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, Службени гласник БиХ, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12.

млађи сарадник, референт и млађи референт.<sup>21</sup> Наведене детерминације указују на то да дефиниција појма државног службеника није заснована на свим елементима службеничке функције, већ је она „везана“ само за радно мјесто које се састоји од послова из дјелокруга различитих органа.<sup>22</sup>

Законом о државним службеницима у Републици Хрватској, државни службеници се разврставају у три категорије радних мјеста: радна мјеста руководећих државних службеника, радна мјеста виших државних службеника и радна мјеста нижих државних службеника.<sup>23</sup>

Анализом категоризације државних службеника у региону, уочавамо готово истовјетна рјешења. Рјешења која постоје у неким западним земљама нешто су другачија, нарочито у погледу руководећег кадра. Примјера ради, у СР Њемачкој државни секретари могу бити или државни службеници или политички државни секретари који не припадају државној служби, док је у Француској служба у владиним кабинетима неспојива са државном. У Португалу налазимо интересантно рјешење гдје министри имају јавно-уговорни статус али немају статус државних службеника.<sup>24</sup>

### **3. Правна природа аката о пријему и постављењу државних службеника у Републици Српској и Босни и Херцеговини**

Селекција државних службеника у Републици Српској је поступак који започиње пријавом кандидата на јавни оглас и завршава се доношењем одговарајућег акта у форми рјешења. Закон о државним службеницима Републике Српске, за разлику од нормативних рјешења на државном нивоу, не опредјељује правну природу таквог акта. Закон предвиђа да се о коначном постављењу државног службеника, а на приједлог Агенције за државну управу утемељеном на коначној листи успјешних кандидата, доноси рјешење. Уколико се ради о руководећем

<sup>21</sup> Чл. 33–43 Закона о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

<sup>22</sup> Миленковић, Д., *Јавна управа, одабране теме*, ФПН и Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 331.

<sup>23</sup> Чл. 74 Закона о државним службеницима – пречишћен текст, Народне новине, бр. 49/12.

<sup>24</sup> Demmke, С., Moilanen, Т., *Civil Services in the EU of 27, Reform Outcomes and Future of the Civil Service*, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2010, p. 69-70.



државном службенику, рјешење<sup>25</sup> доноси Влада на период од пет година, са могућношћу обнове мандата. Такво рјешење објављује се у Службеном гласнику Републике Српске. Уколико се ради о државном службенику, рјешење доноси руководицац републичког органа управе, такође на приједлог Агенције. Ситуација је нешто другачија уколико се ради о поступку избора интерним оглашавањем. Тако, уколико је кандидат који је изабран на основу интерног огласа из истог републичког органа управе, руководицац органа доноси рјешење о његовом премјештају са једног на друго радно мјесто, а ако је изабрани кандидат из другог републичког органа управе, рјешење о његовом премјештају доноси руководицац органа у који је изабрани кандидат премјештен.

Сама чињеница да се поступак селекције државних службеника окончава доношењем одговарајућег рјешења може упућивати на закључак да је ријеч о управном поступку који се завршава доношењем појединачног правног акта (рјешења) које има природу управног акта. Такав закључак би додатно могло да поткријепи законско рјешење према коме је допуштена и одговарајућа правна заштита у поступку по жалби чиме акт о пријему, односно постављењу, по изричитој законској одредби, стиче својство коначности. Наиме, Закон предвиђа да је изабрани кандидат дужан да ступи на рад најкасније 15 дана од дана *коначности* рјешења о постављењу, односно запошљавању. Ако кандидат то не учини, сматра се да је одустао, а руководицац органа може да изабере другог кандидата по броју освојених бодова са листе успјешних кандидата.

Након доношења акта о постављењу, односно рјешења о заснивању радног односа, Агенција за државну управу обавјештава све учеснике јавне конкуренције о извршеном избору кандидата. Слиједи жалбени поступак, предвиђен законом, а он омогућава да сваки учесник јавне конкуренције има право да у року од 15 дана од дана пријема обавјештења изјави жалбу, уколико сматра да испуњава услове за запослење на радном мјесту или да су се у изборном поступку десиле такве неправилности које би могле утицати на објективност његовог исхода. Жалба се подноси Одбору државне управе за жалбе, путем Агенције за државну управу, изузев ако је ријеч о државним службеницима које поставља Влада. За ову категорију државних службеника остаје једино могућност покретања управног спора пред надлежним судом, уколико би правна природа акта

<sup>25</sup> Члан 43. Закона о Влади (Рјешењем се одлучује о именовањима, постављењима и разрјешењима...), Службени гласник Републике Српске, број 118/08.

о постављењу, односно заснивању радног односа службеника била таква да тај акт сврстава у управне акте.

Јавни конкурс није успио ако Комисија утврди да ни један кандидат не испуњава услове прописане за избор кандидата или ако Влада не донесе рјешење о постављењу у року од 30 дана од дана пријема приједлога Агенције за државну управу, односно руководиоца органа ако не донесе рјешење о заснивању радног односа у року од 15 дана од дана пријема приједлога Агенције за државну управу. О разлозима неуспјелог јавног конкурса, комисија, Влада или руководиоца републичког органа управе доносе закључак и достављају Агенцији за државну управу ради обавјештавања учесника јавног конкурса.

Дакле, акт којим се државни службеник поставља у државну службу у републичке органе управе Републике Српске је рјешење. Несумњиво је ријеч о појединачном ауторитативном на закону заснованом правном акту којим се рјешава о правима и правним интересима кандидата за државну службу, што га у великој мјери приближава категорији управних аката. Воља адресата акта, односно изабраног или постављеног лица које је по закону дужно да ступи на рад у року од 15 дана од дана коначности рјешења, није услов правног постојања акта, већ само његове правне ваљаности.<sup>26</sup> Да би се акт о пријему, односно постављењу у државну службу могао сматрати управним актом, а поступак пријема одредио као (посебни) управни поступак, од кључне важности је размотрити да ли се таквим актом рјешава управна ствар.

Управна ствар се у домаћој правној науци одређује као појединачна животна ситуација ванспорног карактера са непосредно ангажованим јавним интересом, коју је на основу закона неопходно ауторитативно и конкретно правно уредити,<sup>27</sup> односно као поједина неспорна правна ситуација у којој надлежни орган на основу правних прописа непосредно на ауторитативан и конкретан начин уређује примарну диспозицију.<sup>28</sup> Попуњавање радног мјеста државног службеника очигледно, према Закону о државним службеницима Републике Српске, носи у себи веома изражену дозу јавног интереса и несумњиво је да је ријеч о ауторитативном рјешавању о правима физичких лица у појединачној животној ситуацији ванспорног карактера. То што се такво рјешавање

<sup>26</sup> У истом смислу: Томић, З., *Управно право, систем*, Службени лист СРЈ, Београд 2002, стр. 280.

<sup>27</sup> Исто, стр. 274.

<sup>28</sup> Кунић, П., *Управно право*, Правни факултет, Бања Лука, 2001, стр. 359.

односи на њихов радноправни статус, не негира чињеницу да је такав однос јавноправног карактера, односно да се ауторитативно уређује.

Међутим, када је у питању дилема да ли се у поступку пријема државног службеника уређује управна ствар, односно да ли је такав поступак по свом карактеру управни поступак, опречна мишљења налазимо у судској пракси: „Не ради се о управној ствари и управним актима, већ о појединачним правним актима из радноправне области, у случају рјешења Одбора државне управе за жалбе којима је тај орган одлучио да поништи поступак избора за попуну упражњеног радног мјеста у Пореској управи Републике Српске те да поништи и рјешење Пореске управе Републике Српске којим је тужитељка након наведеног поступка избора за попуну упражњеног радног мјеста примљена у радни однос на неодређено вријеме, због чега се у оваквом случају ради о грађанском (радном) спору и грађанском предмету.“<sup>29</sup> Остаје нејасно, а не види се ни из образложења, шта значи термин „појединачни правни акт из радноправне области“.<sup>30</sup>

На основу дјелимичног увида у судску праксу Врховног суда Републике Српске који су аутори имали, може се међутим закључити да тај Суд, као и већина судова у региону, годинама стоји на становишту да акти о пријему државних службеника имају карактер управних аката. будући да су њима рјешаване управне ствари, тј. ситуације које садрже јавни интерес.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Пресуда Окружног суда у Бањалуци, број 11 0 У 009658 12 У од 6.12.2013. године.

<sup>30</sup> Благојевић, М., *Практикум за управни спор (са управносудском праксом)*, Службени гласник Републике Српске и Универзитет ПИМ, Бања Лука, 2014, стр. 569. Сличну судску праксу налазимо у Федерацији БиХ: „Одлука Одбора државне службе за жалбе, којом је одлучено о жалби државног службеника изјављеној против рјешења руководиоца органа државне службе о престанку радног односа, не може се преиспитивати тужбом у управном спору јер не представља управни акт, већ се њено преиспитивање може вршити само пред надлежним судом по правилима парничног поступка.“ У образложењу цитиране одлуке, између осталог, наводи се: (...) Рјешењем Одбора државне службе за жалбе од 29.5.2006. године није рјешавано у некој управној ствари, по правилима управног поступка, него се рјешавало о радно-правном статусу тужитељице (којој је престао радни однос код првотуженог) у поступку прописаном по наведеним одредбама Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине, па како то рјешење није управни акт у смислу члана 8. Закона о управним споровима, то се може преиспитивати (како је прописао члан 65. став 9. Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине) само у парничном поступку пред надлежним редовним судом (...).

<sup>31</sup> Супротну праксу, међутим, има Врховни суд Федерације БиХ: „О правима, дужностима и одговорности намјештеника из радног односа одлучује рјешењем руководиоца органа државне службе примјењујући одговарајуће одредбе Закона о управном поступку, али то рјешење нема карактер управног акта и када постане коначно против њега се не може тужбом покренути и водити управни спор него радни спор код надлежног редовног суда“, Врховни Суд Федерације БиХ, Увп-270/06 од 13.12.2006. године и Увп-74/06 од 6.12.2006. године.

Са друге стране, важно је напоменути да у случају изостанка доношења рјешења о постављењу било од стране руководиоца или од стране Владе конкурс није успио. Из тога слиједи да приједлог Агенције није обавезујући ни за Владу ни за руководиоца и да они могу у коначници обуставити сваки пријем па и у случају постојања адекватне листе успјешних кандидата. У том случају даљи покушаји правне заштите нису могући. Судска пракса стоји на истом становишту са веома јаким аргументима заснованим на начелу подјеле власти: „Уставно уређење Републике Српске темељи се на подјели власти, усљед чега није надлежност судова, па ни у управним споровима, да врше постављења државних службеника или да налажу њихова постављења у било којем органу управе, јер је то домен извршне власти“ (Рјешење Окружног суда у Бањалуци, број: 11 0 У 009930 12 У од 6.9.2012. године).<sup>32</sup> Дакле, у описаном случају, изостанак доношења рјешења не може се сматрати ћутањем управе, што, на својеврстан начин, поступку селекције кандидата одриче карактер управног поступка, а имплицитном негативном акту (недонесеном рјешењу о пријему или постављењу) карактер управног акта.

За разлику од законских рјешења у Републици Српској, у државну службу у институцијама Босне и Херцеговине, постављење државног службеника врши се управним актом објављеним у “Службеном гласнику Босне и Херцеговине”. Овакво законско одређење очигледно је правно везано, готов изричито, будући да је одређена врста поступка, врста и правна нарав акта, из чега недвосмислено проистиче да је поступак избора (пријема) кандидата у државну службу у институције Босне и Херцеговине управни поступак, а акт о пријему је акт којим је завршен такав управни поступак, односно појединачни правни акт (управни акт) – рјешење. Прије преузимања дужности, постављени државни службеник прима писмени опис свог радног мјеста и опис услова службе. Дакле, законска рјешења на нивоу БиХ експлицитно предвиђају да је ријеч о рјешењу као управном акту. Постављење државног службеника врши Агенција за државну службу БиХ у складу са постигнутим резултатима кандидата у изборном поступку. Постоје и посебне ситуације у вези са појединим категоријама запослених у државним органима, у којима је законодавац такође самим (посебним) законом одредио карактер аката. Тако, акти којима се регулише статус професионалних војних лица, лица у резервном саставу и цивилних лица у Оружаним снагама БиХ, јесу управни акти.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Благојевић, М., н. дј., стр. 329.

<sup>33</sup> Чл. 7 Закона о служби у Оружаним снагама БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 88/05, 53/07,

Руководеће државне службенике именује надлежна институција, по претходно прибављеном мишљењу Агенције за државну службу БиХ, са листе успјешних кандидата који су прошли јавни конкурс. Уколико се именовање не изврши у року од 30 дана од дана пријема мишљења Агенције и листе успјешних кандидата, ако посебним прописом није одређен краћи рок, Агенција ће по службеној дужности именовати најуспјешнијег кандидата. Трагом наведеног, констатујемо да се целокупна процедура именовања завршава изван Савјета министара БиХ па чак када су у питању и руководећи државни службеници. Оно што представља специфичност, за разлику од ентитетских рјешења, јесте да руководећи државни службеници у институцијама БиХ не подлијежу реизбору.

Судска пракса на нивоу БиХ, иако је законом изричито прописано да се постављење државног службеника врши управним актом, стоји међутим на другачијем становишту. Суд БиХ наике сматра да „учесник конкурса за радно мјесто државног службеника, који то избором није постао, нема право тражити судску заштиту због повреде права из радног односа као државни службеник (према одредби члана 2. став 3. Закона о управним споровима), али ни по одредби члана 2. став 1. тачка 1. истог закона као грађанин или правна особа којој је коначним управним актом повријеђено неко његово право или непосредни лични интерес заснован на закону.“ Суд такав став образлаже мишљењем према коме: „...коначни управни акт против кога се може водити управни спор у смислу става 2. члана 8. ЗУС-а Босне и Херцеговине, јесте акт којим мјеродавна институција из члана 4. овог закона рјешава о извјесном праву или обавези грађанина или правне особе у некој управној ствари (подвукао Суд). У конкретном случају не ради се о управној ствари, него о радном спору, за чије је рјешење надлежан редовни суд, како то правилно сматра и вијеће за управне спорове овог суда (...)“<sup>34</sup>

#### **4. Врста и правна природа аката о пријему и постављењу државних службеника у упоредном праву**

У Републици Србији, пријем државног службеника у државну службу, по проведеном интерном или јавном конкурс у врши се рјешењем.

---

59/09, 74/10 и 42/12.

<sup>34</sup> Пресуда вијећа за управне спорове Суда БиХ, број У-22/03 од 31.3.2004. године.

Поменуто рјешење је законом прописано, а по својим формалним и материјалним елементима, иако закон то не одређује експлицитно, има карактер управног акта. Рјешење о пријему у радни однос доноси руководилац, док рјешење о постављењу на положај доноси Влада. У вези са правном природом ових аката посебно је важно да се укаже да је одредбом чл. 73 ст. 1 Закона о државним службеницима<sup>35</sup> изричито прописано да против рјешења Владе о постављењу на положај жалба није допуштена, али може да се покрене управни спор, што таквом акту несумњиво даје карактер управног акта.<sup>36</sup> Изабрани кандидат стиче права и дужности из радног односа у државном органу у који је примљен или премјештен од дана ступања на рад. Као дан ступања на рад прописан је осми дан од дана коначности рјешења о пријему у радни однос, односно о премјештају, изузев ако му руководилац не продужи рок. Остаје нејасно како и ко констатује коначност рјешења и о томе обавјештава успјешног кандидата, у случају жалбе других кандидата, па и у случајевима када те жалбе нема.

Законом о државним службеницима, у Републици Хрватској, службенички однос је *expressis verbis* одређен као радноправни однос између државних службеника и државе као послодавца.<sup>37</sup> Иако чланица Европске уније, Хрватска нема посебно тијело надлежно за селекцију државних службеника. Поступак селекције који може да буде интерни или јавни врши комисија коју формира орган који изрази потребу за запошљавањем државног службеника. Према чл. 52 Закона о државним службеницима Републике Хрватске, изабрани кандидат прима се у државну службу рјешењем челника тијела или службеног лица коме је у

<sup>35</sup> Закон о државним службеницима, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

<sup>36</sup> Додуше, чланом 3 Закона о управним споровима (Сл. гласник Републике Србије, бр. 111/2009) прописано је да, осим одлучивања о законитости коначних управних аката, предмет управног спора може бити и одлучивање о законитости *других коначних појединачних аката када је то законом предвиђено*. У том смислу, могло би се заступати и становиште да рјешење о пријему, односно постављењу може да има карактер *другог појединачног акта*, али са становишта врсте и обима правне заштите такво резонување суштински не би било другачије од схватања да је ријеч о управном акту!

<sup>37</sup> Дрмић, А., *Службенички однос у Хрватској правној регулативи*, Хрватска компаративна јавна управа (ур. Копрић И.), Институт за јавну Управу, Загреб, бр. 2/2013, стр. 570. Такође, шире видјети: Човић, С., Јурас, Д., Вучков, Д., *Нека питања у регулацији радноправног статуса државних службеника*, Зборник Правног факултета Свеучилишта у Риједи (ур. Јурић Д.), бр. 1/2015, стр. 645–670. Омајец, Ј., *Статус државних службеника, Правна пракса и стајалишта Европског суда за људска права, Европског суда правде и Уставног суда Републике Хрватске*, Хрватска компаративна јавна управа (ур. Копрић И.), Институт за јавну Управу, Загреб, бр. 2/2006, стр. 47–81.

опису послова рјешавање о томе. Рјешење се доставља свим кандидатима пријављеним на конкурс, а незадовољни кандидат може изјавити жалбу Одбору за државну службу у року од 15 дана од дана пријема рјешења. Занимљиво је истаћи да хрватски закон предвиђа да по *извршности* рјешења о пријему у државну службу, за лице које је примљено у државну службу доноси се рјешење о распореду на радно мјесто. Лице примљено у државну службу постаје државни службеник даном почетка рада који се утврђује у рјешењу о распореду, а може се одгодити до највише 60 дана, о чему се доноси посебно рјешење. Руководеће државне службенике именује Влада рјешењем, наконведеног конкурса који сама расписује и резултата листе успјешних кандидата које јој доставља Комисија за избор.<sup>38</sup> Хрватско законодавство не опредјељује изричито да је рјешење о пријему у државну службу управни акт, али закон у чл. 63 ст. 1 прописује да је одлучивање о распореду на радно мјесто те о другим правима и обавезама државних службеника, као и о престанку државне службе, управна ствар. Иако закон говори само о рјешењу о *распореду на радно мјесто*, треба стати на становиште да карактер управне ствари *a fortiori* у хрватском правном поретку има и одлучивање о пријему у државну службу.

На основу таквих законских рјешења, јасно је да је за рјешавање спорова у вези са постављењем и разрјешењем државних службеника надлежан тамошњи Управни суд. Тај суд стоји на становишту да „Влада Републике Хрватске има овлашћење, по приједлогу државног секретара Средишњег државног уреда за управу, разријешити положаја начелника Уреда државне управе у јединици подручне (регионалне) самоуправе према слободној оцјени уз навођење посебно оправданих разлога“.<sup>39</sup>

На основу такве праксе, јасно је да оно што карактерише све сличне солуције о пријему, постављењу и у појединим случајевима разрјешењу државног службеника у земљама региона јесте чињеница да акти који се у таквим случајевима доносе садрже дискрециону оцјену. Та дискрециона оцјена артикулисана је кроз бодовање односно давање оцјена кандидату од стране чланова конкурсне комисије. При томе, чланови комисије су самостални и независни, готово ничим везани да дају оцјене односно бодове кандидатима вођени сопственим нахођењем. Одбори држав-

<sup>38</sup> Закон о државним службеницима, Народне новине, бр. 92/05; 142/06:77/07; 107/07; 27/08; 34/11; 49/11; 150/11; 34/12; 49/12; 37/13; 38/13; 01/15, Видјети и шире: Уредба о расписивању и provedби јавног најтечаја и интерног огласа у државној служби, Народне новине, бр. 74/10, 142/11 и 53/12.

<sup>39</sup> Одлука Управног суда Републике Хрватске, бр. Ус-3464/2004 од 15.9.2014. године.

не управе за жалбе, формирани у већини система као другостепени органи, не улазе у оцјену додијељену кандидату од стране комисије.

Питање дискреционе оцјене налази се у самом средишту управног права, јер се ради о најзначајнијем одступању од првобитног виђења правне државе, према којем је управа требало да постане потпуно везана законом.<sup>40</sup> Иако вршење дискреционе оцјене увијек значи субјективно дјеловање, свако субјективно дјеловање не значи дискрециону оцјену. Ма колика ова субјективност била, докле год се таквим дјеловањем тежи да се утврди воља закона, односно нечија друга објективна воља, ту нема дискреционе оцјене. Она почиње тек кад њен носилац таквим субјективним дјеловањем, на основу законског овлашћења, спроводи сопствене судове о томе шта је опортуно, корисно, у општем интересу. Сама оцјена цјелисходности управног акта није предмет судске контроле управе.<sup>41</sup> Наведено имплицира да се контрола опортунитета избора државних службеника завршава на одлуци Одбора за жалбе односно неког другог органа који представља другостепени орган по конкурсним процедурама када су у питању постављена државних службеника изван владине ингеренције. Државни службеници које поставља Влада своје незадовољство рјешењем могу изразити кроз управни спор који се ограничава на испитивање легалитета првостепене одлуке али не и њене цјелисходности.

У законодавству СР Њемачке, државни чиновник је лице које је на основу управног акта и давања своје сагласности, а уз уручивање исправе која садржи ријечи „с позивањем у чиновнички однос“, ступило у један посебан радноправни однос служења и вјерности држави у сврху истовременога или каснијег постављења на одређено службено мјесто.<sup>42</sup> Пријем у чиновничку службу заснован је на слободној оцјени. Међутим, ова слободна оцјена подлијеже преиспитивању код управних судова што чини значајну разлику у односу на наше правно схватање слободне (дис-

<sup>40</sup> Милосављевић, Б., *Управно право*, Службени гласник и Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2007, стр. 71.

<sup>41</sup> У том смислу, проф. Томић сматра да суд у спору пуне јурисдикције може вршити дискрециону оцјену у управним стварима али не може поништавати акт у управном спору због нецјелисходности. Метафорично срочено, суд може – начелно – да снесе дискрециону „јаје“ (ако природа ствари то дозвољава), али не може непосредно да утврђује шта је дискрециони „мућак“. Шире видјети: Томић, З., *Дискрециона оцена у управном праву*, Правни живот, вол. 55, бр. 10, Београд, 2006, стр. 6.

<sup>42</sup> Merk, W., *Deutsches Verwaltungsrecht I*, Berlin, 1962, стр. 546. Цитирано према: Петровић, М., *Наука о управљању као претпоставка управне политике (општи део)*, Правни факултет, Ниш, 2006, стр. 340–341.



креционе) оцјене. То испитивање је иначе ограничено, али „(...) Прикладност и способност за службу као и стручни учинак сматрају се предметом субјективне валоризације надлештва које врши пријем. Зато суд може испитивати само то, да ли је дотично надлештво пошло од нетачно утврђеног чињеничног стања, да ли је испустило из вида уставна начела о чиновништву од позива и није ли пренебрегло општеважећа мјерила оцјењивања или прибјегло разматрањима кад су туђа ствари у питању. С тим у вези, одлуке о постављењу кандидата, избор између више кандидата као и уобличавање поступка који се за то примјењује лежи у границама слободне оцјене сагласне службеним дужностима старјешине службе која врши пријем. Таквој његовој оцјени такође је препуштено одређивање које ће објективне околности имати већи значај од других приликом одлучивања о избору између више кандидата и на који ће се начин најбоље остварити начело једнакога приступа сваком јавном службеном мјесту сагласно принципу учинка, под условом да сам тај принцип није доведен у питање. Дјелотворно средство за остваривање принципа учинка јесу поступци утврђивања прикладности, који су најчешће уређени интерним прописима службених надлештава. Сврха је тих поступака да се старјешини службе која врши пријем пружи могућност да у непосредном, личном и од трећих лица неупливисаном разговору стекне слику о личности кандидата (...)“.<sup>43</sup>

Према Закону о јавним службеницима из 1992. године, у Републици Мађарској, службенички однос је прописан као радни однос између државе односно локалне заједнице као послодавца, с једне стране, и јавног службеника или административног па и мануелног радника који обавља послове за њих, с друге стране. Суштински, радило се о специфичном радном односу, заснованом на својеврсном јавном уговору. Услед снажних реформских захвата, проведених 2001. године, око 20.000 јавних службеника у Мађарској изгубило је службенички статус и подведени су под одредбе општег акта о раду. Без обзира на наведено, службенички однос се и даље регулише као посебан уговорни однос између државе или локалне самоуправе и јавног службеника, с међусобним правима и дужностима, али се статус јавног службеника стиче именовањем, а не уговором.<sup>44</sup> Наиме, државни службеници се именују у службу, након проведене селекције актом организације која их бира (engl. *letter of appointment*) док се именовања из надлежности Владе врше од-

<sup>43</sup> Петровић, М., *Op. cit.*, стр. 341–342.

<sup>44</sup> Section 5, Act on Legal Status of Public Servants, доступно на: [https://www.google.ba/?gws\\_rd=ssl#q=Law+on+Civil+Servants+hungary](https://www.google.ba/?gws_rd=ssl#q=Law+on+Civil+Servants+hungary), приступљено: 10.8.2015. године.

лукама које су по својој природи типични политички акти. Поменути *letter of appointment* (писмо именовања, прим. аутора), садржи сљедеће елементе: одређење класе јавног службеника; позиција и платни разред јавног службеника; плату јавног службеника; опис послова за конкретно радно мјесто на које се јавни службеник поставља; мјесто рада јавног службеника и услове за евентуално напредовање. Поред наведеног, писмо именовања може укључивати и друге елементе који се односе на статус и службу јавног службеника. Опис надлежности радног мјеста може бити и као посебан додаток писма. Из оваквог садржаја поменутог акта не може се поуздано утврдити правна природа акта о постављењу јавних службеника у Републици Мађарској, иако она по описаној форми и наведеним параметрима, чини се, највише одговара рјешењу као појединачном правном акту у нашем правном систему.

## 5. Закључак

У правним прописима који уређују положај државних службеника на нашем подручју често није изричито одређена врста и правна природа аката о пријему и постављењу државних службеника. Тамо гдје је то учињено, такви акти се изричито одређују као управни акти. Упоредна анализа упућује на закључак да је у већини земаља чија су рјешења анализирана заиста ријеч о појединачним ауторитативним на закону заснованим правним актима којим се рјешава о правима и правним интересима кандидата за државну службу, што такве акте у великој мјери приближава категорији управних аката. С друге стране, ријеч је о веома специфичним актима којима се заснива и радни однос, донесеним на основу дискреционе оцјене и који, у појединим правним системима, због начела подјеле власти, не подлијежу до краја судској контроли законитости у случају да у поступку конкурса изостане доношење било каквог акта. Због тога је и судска пракса у вези са питањем врсте и природе оваквих аката веома дивергентна, што додатно усложњава ситуацију и дестабилизује положај државних службеника. Излаз из такве ситуације могу да представљају законске промјене којима би се акти о пријему и постављењу државних службеника изричито одредили као управни акти.

**Prof Vladimir Đurić,  
Institute of Comparative Law, Belgrade  
Nevenko Vranješ, PhD, Assistant Professor  
Faculty of Political Sciences in Banja Luka**

## **THE TYPES AND THE LEGAL NATURE OF THE ACTS ON ADMISSION AND APPOINTMENT OF CIVIL SERVANTS**

### *Summary*

*The types and the legal nature of the acts on admission and appointment of civil servants often are not explicitly defined by the laws and legal regulations governing the status of civil servants in our area. Where this is done, such acts are explicitly defined as administrative acts. The comparative analysis indicates the conclusion that in most countries whose solutions are analyzed the acts at hand are individual, authoritarian, law-based legal acts by which it is decided on the rights and legal interests of the civil service candidates. That puts such acts much closer to the category of the administrative acts. On the other hand, it is a very specific category of acts on which the employment of civil servants is based on, which are adopted on the basis of discretion and which, in some legal systems, because of the principle of separation of powers, are not subject to judicial review of legality in the event that the contest proceeding fails due to the no adoption of any act. Consequently, the jurisprudence on the issue of the type and the legal nature of these acts is very divergent, which further complicates the situation and destabilizes the position of civil servants. The legal changes by which the acts on admission and appointment of civil servants would be specifically defined as administrative acts could be a solution for such legal situation.*

**Keywords:** *civil servant, state administration, recruitment of civil servants, admission, decision and appointment to a position*