

Уставни суд Републике Српске, на основу члана 115. Устава Републике Српске и члана 60. став 1. тачка д) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), на сједници одржаној 28. октобра 2020. године, д о н и о ј е

О Д Л У К У

Одбија се приједлог за утврђивање неуставности и незаконитости члана 18. став 3, члана 19. ст. 1. и 2, те чл. 20. и 21. став 1. Правилника о јединственим правилима и процедури јавне конкуренције за запошљавање и постављење државних службеника („Службени гласник Републике Српске“ бр. 68/09, 31/12 и 24/15).

О б р а з л о ж е њ е

Градска Организација породица заробљених и погинулих бораца и несталих цивила Бања Лука поднијела је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) приједлог за оцјењивање уставности и законитости члана 18. став 3, члана 19. ст. 1. и 2, те чл. 20. и 21. став 1. Правилника о јединственим правилима и процедури јавне конкуренције за запошљавање и постављење државних службеника („Службени гласник Републике Српске“ бр. 68/09, 31/12 и 24/15) (у даљем тексту: Правилник), сматрајући да је оспореним прописивањем омогућен пријем државних службеника само на основу коначних резултата конкуренције, што је у супротности са чл. 10, 33, 39. и 45. Устава, те чланом 73. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата („Службени гласник Републике Српске“ бр.134/11 и 40/12). Предлагач истиче да се државни службеник прима у радни однос само на основу збирних бодова који додјељују чланови Комисије на основу личног утиска по обављеном улазном разговору са кандидатом, без узимања у обзир просјека оцјена остварених током школовања, ранијег радног искуства или дужине боравка на евиденцији Завода за запошљавање, што оставља простор за злоупотребе и пријем „подобних“, а не способних кандидата. Не оспоравајући одредбу члана 11. став 2. Правилника којом је уређен састав Комисије, предлагач сматра упитном компетентност чланова Комисије да, у смислу члана 17. Правилника, у року од сат времена (члан 18. Правилника), утврде стручност и способност кандидата за обављање послова на радном мјесту за које се пријављује. Без додатног образлагања, у приједлогу се наводи да се члановима породица погинулих бораца не даје предност при запошљавању под једнаким условима. С обзиром на изложено, предлагач сматра да, супротно члану 108. Устава, оспорени правилник није у сагласности са Уставом.

У одговору на наводе из приједлога који је, као доносилац оспореног правилника, Суду доставила Агенција за државну управу, истиче се да је оспорени правилник у потпуности усклађен са Законом о државним службеницима, чији члан 37. је послужио као правни основ за доношење оспореног правилника. У одговору је детаљно објашњен поступак јавне конкуренције те избор најуспјешнијих кандидата. Закон о државним службеницима, као *lex specialis*, поред осталог, уређује запошљавање државних службеника у републичке органе управе и не прописује приоритете у запошљавању за било коју категорију грађана, због чега образац пријаве на конкурс не садржи рубрику која би се тичала права из Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата. Наводи се да конкурсне комисије и ова агенција, у поступцима јавне конкуренције за

запошљавање у републичке органе управе, примјењују Закон о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата, те корисници права из наведеног закона могу током интервјуа достављати доказе о статусу борца, ратног војног инвалида или члана породице погинулог борца, а исти имају, под једнаким условима, приоритет при сачињавању листа успјешних кандидата. Поред тога, доносилац оспореног акта сматра да је у току поступка јавне конкуренције кандидатима обезбијеђена потпуна правна заштита путем оспоравања закључка и рјешења, као и судска заштита када су у питању акти Владе који се тичу радноправног стауса кандидата. Истиче се да незадовољство предлагача одређеним нормативним рјешењима као и његово непотпуно и погрешно тумачење оспорених одредаба, не може бити предмет оцјене Уставног суда, те се предлаже одбијање приједлога.

Правилник о јединственим правилима и процедури јавне конкуренције за запошљавање и постављење државних службеника („Службени гласник Републике Српске“ бр. 68/09, 31/12 и 24/15) донио је директор Агенција за државну управу, уз сагласност Владе, на основу члана 37. Закона о државним службеницима („Службени гласник Републике Српске“ број 118/08) и члана 69. ст. 1. и 2. Закона о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 118/08 и 11/09).

Оспореним чланом 18. став 3. Правилника прописано је да Комисија води записник о току разговора за сваког кандидата и да се у исти уписују питања и бодови додијељени од сваког члана Комисије.

Оспореним чланом 19. ст. 1. и 2. Правилника прописано је да након завршеног улазног интервјуа сваки члан Комисије врши бодовање тако што кандидатима додјељује од пет до десет бодова, те да коначан резултат конкуренције представља укупан збир бодова додијељених од сваког члана Комисије.

Оспореним чланом 20. Правилника је прописано да након утврђивања коначних резултата јавне конкуренције, Комисија сачињава листу успјешних кандидата и исту са комплетном документацијом доставља Агенцији.

Оспореним чланом 21. став 1. Правилника је прописано да уколико Агенција, по пријему комплетне документације, оцијени да је Комисија поступила у складу са одредбама овог правилника, потврђује листу успјешних кандидата и сачињава приједлог за запошљавање и постављење најуспјешнијег кандидата са листе.

У поступку оцјењивања уставности и законитости Правилника Суд је имао у виду тач. 10, 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, а којима је утврђено да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, организацију, надлежности и рад државних органа, радне односе и запошљавање, друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом, те члан 108. Устава према коме закони, статуту, други прописи и општи акти морају бити у сагласности са Уставом, а прописи и други општи акти морају бити у сагласности са законом. Поред тога, Суд је узео у обзир да је одредбама Устава у односу на које предлагач оспорава Правилник прописано: да су грађани Републике равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и

друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), да грађани имају право да учествују у обављању јавних послова и да под једнаким условима буду примљени у јавну службу (члан 33), да свако има право на рад и слободу рада, да је принудни рад забрањен, да је свако слободан у избору занимања и запослења и под једнаким условима му је доступно радно место и функција, да запосленима може престати радни однос противно њиховој вољи на начин и под условима који су утврђени законом и колективним уговором, да свако по основу рада има право на зараду, у складу са законом и колективним уговором (члан 39), да је свако дужан да се придржава Устава и закона, те да је свако дужан да савесно и одговорно врши поверену му јавну функцију (члан 45).

Суд је узео у обзир да је Законом о државним службеницима („Службени гласник Републике Српске“ бр. 118/08, 117/11, 37/12 и 57/16) прописано: да у републичком органу управе на радном мјесту државног службеника може бити запослено лице које испуњава опште услове: да је држављанин Републике Српске или БиХ, да је старији од 18 година, да има општу здравствену способност, да није осуђиван за кривично дјело на безусловну казну затвора од најмање шест мјесеци или за кривично дјело које га чини неподобним за обављање послова у републичком органу управе, да није отпуштен из органа управе као резултат дисциплинске мјере на било којем нивоу власти у БиХ три године прије објављивања конкурса, да испуњава и друге услове утврђене законом, другим прописима или актом о организацији и систематизацији радних мјеста у републичком органу управе и посебне услове: одговарајућа школска спрема, положен стручни испит за рад у републичким органима управе, радно искуство у траженом степену образовања, те да при запошљавању у републички орган управе кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна мјеста државног службеника (члан 29. ст. 1. и 2), да се заснивање радног односа у републичким органима управе врши путем јавног конкурса (члан 31), да, на захтјев и у име републичког органа управе, јавни конкурс расписује и објављује Агенција у средствима јавног информисања (члан 32. став 1), да су уз пријаву на јавни конкурс кандидати дужни да приложе доказе о испуњавању општих и посебних услова (члан 33. став 1), да за спровођење поступка избора државног службеника путем јавног конкурса Агенција именује комисију за избор кандидата, а да поступак за пријем државног службеника подразумијева провјеру испуњавања услова јавног конкурса и улазни интервју са кандидатом (члан 34. ст. 1. и 7), да у спровођењу поступка за избор државног службеника комисија врши избор кандидата на исти начин за све кандидате који се пријављују за исто упражњено радно мјесто (члан 36. став 1), да се ближа правила и процедуре јавне конкуренције за запошљавање и постављење државних службеника уређују правилником који доноси Агенција уз сагласност Владе (члан 37. став 1), те да се правилником из става 1. овог члана ближе уређују поступак спровођења јавне конкуренције, садржај и образац пријаве на јавни конкурс и интерни оглас, поступак избора, утврђивање и потврђивање листе успјешних кандидата, као и приједлога за запошљавање и постављење (члан 37. став 2).

Суд је узео у обзир да је Законом о републичкој управи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 115/18) прописано: да Агенција за државну управу обавља управне и друге стручне послове, који се, између осталог, односе на: установљавање и спровођење јединствених правила и процедура за запошљавање, именовање, постављање, оцјењивање

и напредовање државних службеника (члан 41. став 1), да је Агенција за државну управу самостална управна организација са својством правног лица (члан 41. став 2), да органи управе доносе правилнике, наредбе, упутства и друге опште акте (члан 63. став 1), да самосталном управом и управном организацијом која није у саставу министарства руководи директор, који за свој рад одговара Влади (члан 80. став 2), да директор из ст. 1. и 2. овог члана рјешава у управним стварима из дјелокруга органа и одлучује о правима и дужностима запослених у органу (члан 80. став 3).

Суд је имао у виду да је одредбом члана 73. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата („Службени гласник Републике Српске“ бр. 134/11, 9/12, 40/12), у односу на коју предлагач оспорава Правилник, прописано: да ће ор-га-ни ре-пу-блич-ке упра-ве и ор-га-ни је-ди-ни-ца ло-кал-не са-мо-у-пра-ве, јав-на пред-у-зе-ћа и дру-га при-вред-на дру-штва ко-ја су у цје-ли-ни вла-сни-штво Ре-пу-бли-ке или ве-ћин-ском вла-сни-штву Ре-пу-бли-ке, оп-шти-не или гра-да, као и дру-ги су-бјек-ти ко-ји су осно-ва-ни за-ко-ном или их је осно-ва-ла Вла-да, обез-би-је-дити при-ли-ком при-је-ма но-вих рад-ни-ка да члан по-ро-ди-це по-ги-ну-лог бор-ца има, под истим усло-ви-ма, пред-ност у за-по-шља-ва-њу у од-но-су на оста-ла ли-ца, укљу-чу-ју-ћи рат-не вој-не ин-ва-ли-де бор-це, у скла-ду са про-пи-си-ма ко-ји-ма се уре-ђу-је област ра-да и за-по-шља-ва-ња, те да се пред-ност из ста-ва 1. овог за-ко-на не од-но-си на иза-бра-на и по-ста-вље-на ли-ца (члан 73).

Суд је исто тако узео у обзир да је оспореним правилником прописано: да кандидати који се пријављују на јавни конкурс и интерни оглас морају испуњавати опште и посебне услове, и то: а) општи услови: да је држављанин Босне и Херцеговине или Републике Српске, да је старији од 18 година, да има општу здравствену способност, да није осуђиван за кривично дјело на безусловну казну затвора од најмање шест мјесеци, или за кривично дјело које га чини неподобним за обављање послова у републичком органу управе и да није отпуштен из органа управе као резултат дисциплинске мјере на било којем нивоу власти у Босни и Херцеговини три године прије објављивања конкурса; б) посебни услови: одговарујућа школска спрема, положен стручни испит за рад у републичким органима управе, потребно радно искуство у траженом степену образовања и друге услове утврђене законом, другим прописима или правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста републичког органа управе у коме се врши попуна упражњеног радног мјеста (члан 7. став 1), да уз пријаву на јавни конкурс или интерни оглас кандидати прилажу фото-копије следећих докумената, и то: а) дипломе о завршеној стручној спреми, б) увјерења о положеном стручном испиту за рад у републичким органима управе или рјешења о ослобађању од обавезе полагања стручног испита за рад у републичким органима управе у складу са Уредбом о стручном испиту за рад у управи Републике Српске, в) увјерења или потврде о радном искуству у траженом степену образовања и г) личне карте или пасоше (члан 10. став 1).

Такође, Суд констатује да је Комисија, у смислу члана 11. став 1. оспореног акта, конкурсна комисија, коју именује Агенција за државну управу, за спровођење поступка избора државног службеника путем јавног конкурса и интерног огласа.

Узимајући у обзир наведене уставне и законске одредбе Суд је утврдио да је оспорени

правилник донесен сагласно овлашћењу Агенције за државну управу из члана 37. Закона о државним службеницима, а њиме су, с циљем провођења тог закона, детаљније разрађене његове одредбе.

Према оцјени Суда, доносилац оспореног акта је прописивањем из члана 18. став 3, члана 19. ст. 1. и 2, те чл. 20. и 21. став 1. Правилника, сагласно члану 37. Закона о државним службеницима, ближе уредио процедуру јавне конкуренције за запошљавање и попуњавање радних мјеста државних службеника на начин што је стандардизовао, како поступање Комисије приликом провођења конкретних поступка избора државних службеника, тако и поступање Агенције приликом потврђивања листе успјешних кандидата и сачињавања приједлога за запошљавање државног службеника, обезбјеђујући праведност и јавност конкуренције. Обавезујући Комисију да води записник о току разговора са сваким појединим кандидатом, те утврђујући обавезну садржину тог записника (члан 18. став 3. Правилника), прописујући начин бодовања кандидата по завршетку улазног интервјуа, те начин утврђивања коначног резултата јавне конкуренције (члан 19. ст. 1. и 2. Правилника), као и одређујући обавезно поступање Комисије по њиховом утврђивању (члан 20. Правилника), доносилац оспореног акта је, према становишту Суда, конкретизовао одредбе члана 34. став 7. и члана 36. став 1. Закона о државним службеницима, чиме је омогућио њихову примјену.

Надаље, прописивањем на начин као у оспореном члану 21. став 1. Правилника, доносилац оспореног акта је, према оцјени Суда, у потпуности искључио могућност дискреционе одлуке Агенције када је ријеч о сачињавању приједлога за запошљавање, чиме је обезбиједио нормативне претпоставке за једнакоправан третман кандидата у поступку избора државног службеника. Наиме, предметним прописивањем доносилац оспореног акта је, у првом реду, установио објективан критеријум на основу којег Агенција може да цијени рад Комисије, а који подразумијева провјеру, искључиво, сагласности поступања Комисије са одредбама оспореног правилника. Уколико оцијени да је Комисија поступала сагласно Правилнику, Агенција мора да потврди листу успјешних кандидата и сачини приједлог за запошљавање најуспјешнијег кандидата са листе, чиме је, према оцјени Суда, обезбијеђен нормативни оквир за отклањање утицаја субјективних преференција.

Такође, имајући у виду да у републичком органу управе на радном мјесту државног службеника може бити запослено лице које испуњава опште и посебне услове из члана 29. став 1. Закона о државним службеницима, као и да су уз пријаву на јавни конкурс кандидати дужни да приложе доказе о испуњавању општих и посебних услова (члан 33. став 1. истог закона), а да је прописивање из наведених законских одредаба конкретизовано чланом 7. став 1. и чланом 10. став 1. Правилника, Суд је утврдио да нису основани наводи предлагача према којима се државни службеник прима у радни однос само на основу збирних бодова који додјељују чланови Комисије, а на основу личног утиска по обављеном улазном разговору са кандидатом.

С обзиром на то да је сврха подзаконског нормирања у ближем разрађивању хијерархијски више законске норме, те да је у функцији њене практичне примјене, доносилац оспореног правилника је, прописујући на начин као оспореним члановима Правилника, према мишљењу Суда, поступио сагласно својим овлашћењима јер није измијенио смисао

законског регулисања, те није довео до непоузданости када је ријеч о његовој примјени. Имајући у виду изложено Суд је утврдио да нису основани наводи предлагача према којима је прописивање из оспорених одредаба Правилника у супротности са члановима 10, 33, 39, 45. и 108. Устава.

Надаље, узимајући у обзир да је правни основ за доношење оспореног правилника садржан у члану 37. Закона о државним службеницима, то предмет и обим прописивања оспореног правилника подразумијева разраду искључиво одредаба Закона о државним службеницима. Како из наведене законске одредбе, али ни из других одредаба тог закона, не проистиче обавеза подзаконске разраде права адресата Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата, наводи предлагача о неусаглашености одредаба оспореног општег акта са чланом 73. овог закона, према оцјени Суда, нису од значаја за одлучивање у конкретној уставноправној ствари.

Поред тога, имајући у виду стандард оцјене у поступцима апстрактне контроле уставности из члана 115. Устава, Суд је утврдио да ни наводи предлагача којима се указује на могуће злоупотребе у поступку спровођења јавне конкуренције, као и пропуштање доносиоца оспореног општег акта да релевантну материју уреди на начин који предлагач сматра оптималним, нису од уставноправног значаја.

На основу изложеног одлучено је као у изреци ове одлуке.

Ову одлуку Уставни суд је донио у саставу: предсједник Суда мр Џерард Селман и судије: Миленко Араповић, Војин Бојанић, Амор Букић, Златко Куленовић, проф. др Душко Медић, Ирена Мојовић, проф. др Марко Рајчевић и академик проф. др Снежана Савић.

Број: У-83/19
28. октобра 2020. године

ПРЕДСЈЕДНИК
УСТАВНОГ СУДА
Мр Џерард Селман, с.р.