



**BRZA**

**REAKCIJA**



## **Za uspostavljanje zakonitog stanja u državnoj upravi**

Beograd, oktobar 2022.



**#EY  
ZA TEBE**

05



U državnoj upravi Republike Srbije trenutno postoji 408 položaja, od kojih je, sedamnaest godina nakon uspostavljanja zakonske obaveze, samo 41% popunjeno sprovođenjem konkursa. Preostala mesta zauzimaju vršioци dužnosti, od kojih je jednoj četvrtini istekao period na koji su postavljeni. U okviru Akcionog plana za Poglavlje 23 pristupnih pregovora sa Evropskom unijom Vlada Srbije obavezala se da će raspisati i okončati konkurse za sve položaje, ali je rezultat izostao.

Praksa da se ova mesta dele kao partijski plen, iako je to suprotno Zakonu o državnim službenicima iz 2005, neskriveno je nastavljena i posle njegovog donošenja. U nekoliko navrata bili su istekli rokovi koji su postavljeni u izmenama tog zakona (2010, 2014, 2019) kako bi se do kraja sprovela planirana profesionalizacija i depolitizacija vrhova državne uprave u Srbiji. Iako su mnogi konkursi sprovedeni, izostala je politička odluka Vlade da na period od pet godina postavi nekog od tri najbolja kandidata. Umesto toga, većinu položaja zauzimaju lako zamenjivi vršioци dužnosti, postavljeni na period od tri meseca. Dok je ranije v.d. stanje bilo pravdano raznim neverljivim izgovorima, danas se političari više ne libe čak ni toga da javno kažu da je razlog za ovakvo postupanje želja da ove službenike drže pod kontrolom.

Odlazeća (druga) Vlada Ane Brnabić za manje od dve godine rada donela je čak 1258 rešenja o postavljanju vršilaca dužnosti u državnoj upravi, koja se odnose na 290 lica. Od toga je njih 230 između dva i osam puta uzastopno postavljano za vršioce dužnosti na period od tri meseca, iako Zakon dopušta da se to učini samo jednom. Samo po ovom osnovu 77% rešenja Vlade o postavljanju vršilaca dužnosti bilo je nelegalno. Zanimljivo je broj slučajeva u kojima je v.d. stanje u državnoj upravi opravdano objektivnim razlozima (npr. zamena zbog dužeg odsustva). Istovremeno, u ovom periodu je samo 106 položaja popunjeno na osnovu konkursa, dok je 61 službenik postavljen nakon konkursa između 2017. i 2020.

Još viši stepen bezakonja i narušavanja pravne sigurnosti dosegnut je praksom retroaktivnih postavljanja vršilaca dužnosti. U približno 30% rešenja donetih u doba druge Vlade Ane Brnabić na ovaj su način prekršeni ne samo Ustav i zakoni Republike Srbije već i zakoni fizike. Naime, u tim rešenjima je kao dan stupanja na dužnost određen datum koji prethodi sednici Vlade, na kojoj je rešenje doneto. Ništavost ovih odluka Vlade treba da utvrdi Upravni sud, a postupak u najupečatljivijem slučaju te vrste vodi se pred Upravnim sudom, po tužbi Republičkoj javnog tužioca, koja je podneta na inicijativu organizacije Transparentnost Srbija, članice prEUgovora.

Rešavanje ovog krupnog problema je stoga jedno od pitanja na kojem se najpre može pokazati da li je nova Vlada Srbije spremna da ponovo uspostavi makar osnovnu pravnu sigurnost, a zatim i da krene putem istinske profesionalizacije i depolitizacije državne uprave, kao što je zacrtano u planskim dokumentima Republike

Srbije. Rešavanje ovog pitanja predstavlja jednu od neuralgičnih tačaka u ispunjavanju prelaznih merila iz Poglavlja 23 pregovora sa EU. Ono je, međutim, bitno i za ispunjavanje obaveza Srbije u gotovo svim drugim oblastima, gde profesionalna državna uprava treba da pripremi i sprovede reforme.

U ovom dokumentu smo predstavili glavne nalaze zatečenog stanja, kao i ključne mere koje treba da sprovede nova Vlada Srbije, drugi državni organi i službe, kao i Evropska komisija u okviru praćenja napretka u ovoj oblasti. Pored prekidanja nezakonite prakse predložene su mere i za oglašavanje ništavosti nezakonitih rešenja donetih u ranijem periodu, kao i mere koje bi obezbedile transparentnost i redovno praćenje ispunjavanja zakonskih obaveza.

## Položaji u državnoj upravi kao partijski plen

### Ko su službenici na položaju?

- Pomoćnici ministara
- Sekretari ministarstava
- Direktori i pomoćnici direktora uprava, inspektorata i direkcija u sastavu ministarstava
- Direktori, zamenci i pomoćnici direktora posebnih organizacija (sekretarijati, zavodi, kancelarije, agencije)
- Direktori različitih službi Vlade

Sadašnja najviša službenička mesta u državnoj upravi bila su, sasvim legalno, deo „partijskog plena“, počev od obnavljanja višepartizma u Srbiji, pa sve do 2005. godine. Pomoćnici ministara i direktori posebnih organizacija nisu ni imali svojstvo službenika, već svojstvo tzv. „postavljenih lica“. To je promenjeno kada je, na osnovu [Strategije reforme državne uprave](#), donet [Zakon o državnim službenicima \(dalje: ZDS\)](#). Bilo je planirano da oko 400 mesta „službenika na položajima“ zauzmu profesionalci, postavljeni nakon sprovedenog konkursa, ali nijedna vlada nije ispunila ovu obavezu.

Ova „depolitizacija“ je isprva odlagana izmenama zakona, tako što su pomerani rokovi, a u međuvremenu se Vlada koristila mogućnošću da vrši postavljanja i razrešenja „na osnovu ranijih propisa“. Prvi pokušaj da se stvar preseče dogodio se posle pet godina, kada je u zakonu upisano da službenicima koji su postavljeni na osnovu ranijih propisa „dužnost u svakom slučaju prestaje 31. 12. 2010“.

Međutim, do toga nije došlo, pa je Vlada nastavila sa ranijom praksom, samo bez jasnog pravnog osnova. Do bitne novine došlo je [izmenama ZDS-a](#) iz 2014. godine,



kada je formalno uveden institut „vršilaca dužnosti“ (član 67a), ograničen njihov mandat i propisano da za vršioca dužnosti može biti postavljena samo ona osoba koja ispunjava uslove za to mesto.

U međuvremenu, za ovaj problem se zainteresovala Evropska komisija, koja ga je uključila u [prelazna merila](#)<sup>1</sup> napretka u vezi sa borbom protiv korupcije i koja odsustvo tog napretka redovno prati u svojim [izveštajima](#). Štaviše, jedino se iz ovih izveštaja, kao i iz [tromesečnih izveštaja](#) Ministarstva pravde o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23 može videti koliko položaja trenutno postoji i koliko je njih popunjeno nakon sprovođenja konkursa. Ni zbirni ni detaljni podaci o popunjenosti službeničkih položaja nisu javno dostupni na jednom mestu. Članica prEUgovora Transparentnost Srbija je u više navrata, još od 2011. [pokušavala](#) da dođe do tih podataka. Služba za upravljanje kadrovima je tek po zahtevu za pristup informacijama iz 2022. godine dostavila spiskove [vršilaca](#) dužnosti, [službenika](#) na položaju i [nepopunjenih](#) položaja.

Druga posledica interesovanja Brisela za ovaj problem bilo je postavljanje novog roka za okončanje v.d. stanja [izmenama Zakona o državnim službenicima](#) iz 2018. godine. Tako je 1. jula 2019. svim zatečenim vršiocima dužnosti mandat prestao po sili zakona, a svi akti koje bi oni od tada potpisali bili bi ništavi. O tome koliko je rok bio ozbiljno shvaćen najrecitije govori izveštaj sa [sednice](#) Vlade, koja je održana samo tri dana pre predviđenog okončanja v.d. stanja. U njemu se čak 20 rešenja odnosilo na postavljanje vršilaca dužnosti.

Da ova praksa ne predstavlja samo nemar Vlade spram njenih obaveza, potvrđuju i direktne izjave zvaničnika, uključujući u to i izjavu premijerke od koje su se mogle [čuti](#):

*„(...) mislim da imaju mnogo više motivacije da još bolje rade...“* (misli se na v.d. direktore i pomoćnike ministara)  
*„Razmišljamo da promenimo zakon... zato što kad neko postane pomoćnik ministra, a nije v.d. postoji jako malo mogućnosti... da ga promenite...“* (zakonski razlozi za smenu zbog lošeg rada i rezultata su inače propisani u članu 78 ZDS-a).  
*„Dakle, mislim da u ovom trenutku ovo“* (misli se na v.d. upravljanje javnim preduzećima i javnom upravom) *„nije loše, što pokazuje i nivo investicija u Srbiji i nivo otvorenih radnih mesta“.*

Nije zgoreg na ovom mestu pomenuti da ni sprovođenje konkursa ne garantuje profesionalizaciju. Naime, kada se menjala partija koja upravlja ministarstvom, što se najviše dešavalo u periodu 2012–2014, mnogi od službenika koji su prethodno prošli konkurs, a koji nisu bili po volji novim vladaocima, podneli su ostavke pre isteka mandata. Organizacione promene su najčešće primenjivani model za uklanjanje nepodobnih službenika na položaju. Svako spajanje, razdvajanje, pa čak i puko

preimenovanje sektora unutar ministarstva dovodi do gašenja starog i stvaranja „novog“ položaja, nakon čega se, umesto „nepodobnog“ rukovodioca, može imenovati novi vršilac dužnosti.

Postavljanje službenika na položaje bez prethodno sprovedenog konkursa, koje je ranije primarno imalo svrhu podele plena među partijama, vremenom je evoluiralo. Pored mogućnosti da se na ovaj način postavi i službenik koji možda ne bi bio među tri najbolja na konkursu, još snažniji razlog održavanja v.d. stanja u državnoj upravi postala je kontrola njihovog rada. Zaista, ovaj mehanizam olakšava mogućnost uklanjanja onih službenika koji ne rade dobro, jer se vršilac dužnosti može lako zameniti drugim, bez obrazloženja. S druge strane, ova praksa ostavlja u potpunosti bez zaštite one službenike na položaju, koji svoj posao rade dobro, ne samo u slučaju arbitrarne smene već i u slučaju da se suprotstave štetnim ili nezakonitim nalogima svojih političkih rukovodilaca.

## Otvoreno bezakonje: prekomerno i retroaktivno postavljanje vršilaca dužnosti

Sve opisane dugogodišnje prakse primenjivane su uz pokušaj da se makar delimično očuva fasada pravne države. Svaka nova izmena ZDS-a, usvojena pod pritiskom iz EU kako bi se stvari dovele u red, činila je težim održavanje privida legalnosti beskonačnog v.d. stanja, jer je bilo sve više proceduralnih koraka, koji su se morali ponavljati nekoliko puta godišnje za oko 400 položaja u državnoj upravi – raspisivanje novih konkursa, ignorisanje njihovih rezultata, izmišljanje nepotrebnih promena u organizacijama ministarstava...

Tako je Vlada Srbije krenula putem neskrivenog bezakonja, koje je od 1. jula 2019. samo postalo vidljivije. To bezakonje ima dva osnovna vida. Najučestalije su one situacije kada Vlada postavlja istog vršioca dužnosti više puta za redom na period od tri meseca, iako to po neumitnom slovu zakona može učiniti samo jednom. Svako sledeće postavljanje je pravno ništavo, kao i svaka odluka koju je doneo tako postavljeni rukovodilac sektora u ministarstvu ili direktor posebne organizacije.

Još drastičnije unižavanje vladavine prava predstavljaju situacije kada Vlada postavljenja vrši retroaktivno, kršeći ne samo Ustav i zakone Republike Srbije već i zakone fizike. Najpoznatiji slučaj te vrste jeste onaj kada je Vlada, na [sednici](#) održanoj 15. aprila 2021, postavila Filipa Radovića na položaj vršioca dužnosti direktora Agencije za zaštitu životne sredine, na period od tri meseca, ali *počev od 9. oktobra 2020*. Inače, ista osoba je od marta 2015. do novembra 2021. bila postavljena na

1 2.2.6.2. Okončanje svih započetih konkursnih postupaka za popunjavanje položaja i započinjanje konkursnih postupaka za sva upražnjena radna mesta (uključujući u to i položaje na kojima se trenutno nalaze vršioци dužnosti).

funkciju kao vršilac dužnosti 25 puta, od čega je 23 puta to bilo nezakonito, što znači da je bespravno proveo na dužnosti direktora ukupno pet godina i tri meseca. Ova odluka je postala poznata jer je upravo u tom periodu, novembra 2020, otkaz na mesto načelnika za pitanja kvaliteta vazduha u Agenciji za zaštitu životne sredine **dobio** uzbunjivač Milenko Jovanović.

Članica prEUgovora Transparentnost Srbija je povodom ovog upečatljivog slučaja u **inicijativi Republičkom javnom tužilaštvu** (RJT) ukazala da se na osnovu svega iznetog može osnovano pretpostaviti da je cilj donošenja pomenutog rešenja to da se, retroaktivnim postavljenjem, ozakone akti koje je taj bivši vršilac dužnosti direktora donosio u periodu dok nije imao pravo da donosi odluke u ime Agencije. Organizacija Transparentnost Srbija uputila je **dopis i predsednici Vlade Srbije**, u kome je ukazala na ovaj slučaj i pozvala Vladu da prestane sa praksom retroaktivnih postavljenja. Vlada je istog dana „odgovorila“ time što je, pored F. R. retroaktivno postavila još tri vršioca dužnosti! S druge strane, RJT je inicijativu prihvatilo i podnelo **tužbu** Upravnom sudu za poništaj rešenja Vlade još 21. juna 2021, prihvatajući u potpunosti argumente iznete u inicijativi organizacije TS. Sud nije doneo odluku, a 15 meseci kasnije, u vreme objavljivanja ovog teksta, nije poznato u kojoj je fazi postupak, pa čak ni to da li se i na koji način Vlada Srbije izjasnila po tužbi.

## Druga Vlada Ane Brnabić – više od tri četvrtine donetih rešenja je nezakonito

Za vreme svog skraćenog mandata, koji je trajao blizu dve godine (od 28. oktobra 2020. do oktobra 2022) druga Vlada Ane Brnabić je čak 1258 puta postavljala vršioce dužnosti u državnoj upravi, zaključno sa sednicom od 1. septembra 2022.<sup>2</sup>

Prema podacima koje je dostavila Služba za upravljanje kadrovima (SUK), koji se odnose na stanje od 8. septembra 2022. godine, u državnoj upravi je bilo 185 vršilaca dužnosti. Pored toga, prema istoj evidenciji 56 položaja bilo je nepopunjeno, a na položaju je bilo 167 službenika. „Nepopunjeni položaji“ su mesta na koja nije postavljen ni vršilac dužnosti, niti su popunjena nakon sprovedenog konkursa. Analizom spiska koji je dostavio SUK i poređenjem sa dosadašnjom praksom može se zaključiti da su uglavnom u pitanju položaji na koje će retroaktivno biti postavljeni vršioци dužnosti, ali to još nije učinjeno. Druga mogućnost je da je neko od državnih službenika iz tih sektora, koji ispunjava uslove, privremeno raspoređen na rukovodeće radno mesto.

Analiza rešenja donetih za vreme druge Vlade Ane Brnabić pokazuje da je za vršioce dužnosti u državnoj upravi postavljeno 290 osoba, dok je broj položaja koje

su zauzimali bio neznatno manji (274). To znači da je za svakog vršioca dužnosti Vlada donela u proseku 4,34 rešenja o postavljenju, te da su položaje tokom celog ovog perioda uglavnom zauzimale iste osobe.



Ukupan broj postavljenja vršilaca dužnosti u državnoj upravi 28. 10. 2020 – 1. 9. 2022:

**1258**

od čega:



na šest meseci: **179**  
na tri meseca: **1079**



Broj tromesečnih postavljenja po osobi:

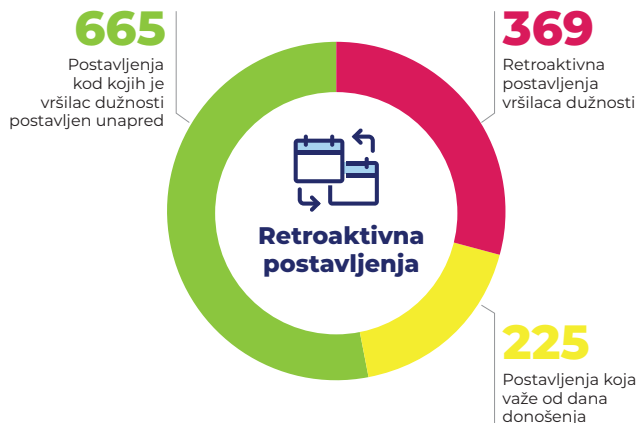
Broj osoba	Broj postavljenja
7	8 puta
53	7 puta
56	6 puta
37	5 puta
29	4 puta
30	3 puta
22	2 puta
60	jedanput

Budući da prema zakonskim odredbama do tromesečnog postavljenja vršioca dužnosti može doći tek nakon prethodnog šestomesečnog, broj postavljenja na kraći period morao bi biti jednak ili manji od broja postavljenja na šest meseci. U stvarnosti je taj broj bio čak šest puta veći, što jasno ukazuje da su mnoga rešenja nezakonita. Tek šezdeset od ukupno 290 vršilaca dužnosti koji se pominju u Vladinim rešenjima bilo je postavljeno samo jednom na tromesečni period, koliko je najviše moglo po zakonu, dok su ostali postavljeni i do osam puta.

Dublja analiza pokazuje da je, samo po ovom osnovu, nezakonitih postavljenja bilo 972, odnosno 77% ukupnog broja.

<sup>2</sup> Broj će izvesno biti veći do kraja tehničkog mandata.





Kada je reč o retroaktivnosti, rekord u doba druge Vlade Ane Brnabić drži već pomenuto rešenje o postavljenju Filipa Radovića, koje je doneto 188 dana nakon dana stupanja na dužnost. U ukupno osam slučajeva, ne samo da je rešenje doneto retroaktivno, već je u momentu donošenja već bio prošao i tromesečni period, na koji je vršilac dužnosti postavljen. U još 53 slučaja Vlada je donela rešenje, određujući dan stupanja na dužnost, od koga je prošlo više od mesec dana.

## Ništa bolje ni pre 2020. godine

Postupanje prve Vlade Ane Brnabić u trogodišnjem mandatu (2017–2020) nije bilo ništa bolje. Od ukupno 1152 postavljenja, retroaktivnih je bilo 323 (28%), u ukupnom trajanju od 9061 dana, odnosno 302 meseca. U jednom slučaju je razlika bila čak 639 dana. Postavljeno je ukupno 340 vršilaca dužnosti u državnoj upravi. Pošto je u 179 slučajeva postavljenje bilo na period od šest meseci, optimistična je procena da je legalnih postavljenja vršilaca dužnosti bilo 358, odnosno 31%.

Kao što se može videti iz prikazanih podataka, približno 30% postavljenja koje je izvršila odlazeća Vlada za vreme svog mandata bilo je retroaktivno. Kod 321 rešenja (25,5%) postoji dvostruka nezakonitost (retroaktivnost i postavljenje vršioca dužnosti koje nije pravno moguće zbog prekoračenja broja postavljenja na tri meseca).



## Preporuke:

- Program nove Vlade Srbije treba da sadrži jasnu nameru da se u potpunosti ispune obaveze iz Zakona o državnim službenicima.
- Nova Vlada treba u potpunosti da napusti praksu kršenja Zakona o državnim službenicima vršenjem retroaktivnih postavljenja, kao i postavljenjem službenika na tromesečni period kada to nije dopušteno.
- Služba za upravljanje kadrovima treba na svojoj internet prezentaciji da objavi spiskove popunjenih i nepopunjenih položaja, kao i spiskove vršilaca dužnosti te da je redovno ažurira. Takođe, treba da postavi i pregled drugih informacija koje se odnose na popunjavanje položaja (kada su raspisani konkursi, kada su okončani, da li je i kada je predložen kandidat nakon konkursa itd.)
- Vlada treba da objavljuje kadrovska rešenja i druge dokumente na svom sajtu u obliku koji je moguće pretražiti, a ne kao zipovane dokumente.
- Upravni sud, zbog dalekosežnog značaja spora koji je pokrenulo Republičko javno tužilaštvo, treba što pre da donese odluku o tome da li je rešenje o postavljenju vršioca dužnosti bilo ništavo, kao i da tu odluku predstavi široj javnosti.
- Nova Vlada Srbije, nakon donošenja presude Upravnog suda ili bez čekanja na tu presudu, treba da, u skladu sa pravilima iz člana 183 Zakona o opštem upravnom postupku, sama poništi nezakonita rešenja doneta u prethodnim mandatima Vlade.
- Prilikom praćenja mere 2.2.6.2. iz Akcionog Plana za Poglavlje 23 Pregovora Srbije i EU treba prikupljati i objavljivati podatke ne samo o sprovedenim konkursima i postavljenjima već i o broju slučajeva u kojima su vršioци dužnosti postavljeni nezakonito (retroaktivno ili bez ispunjavanja zakonskih uslova).

# O prEUgovoru

Koalicija prEUgovor je mreža organizacija civilnog društva osnovana radi praćenja politika koje se odnose na pregovore o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, sa posebnim naglaskom na poglavlja 23 i 24.

Cilj prEUgovora je da pomogne da se proces pristupanja EU iskoristi za ostvarenje suštinskog napretka u daljoj demokratizaciji srpskog društva.

Koaliciju prEUgovor čine:

**Akcija protiv trgovine ljudima (ASTRA)**

[www.astra.rs](http://www.astra.rs)

**Autonomni ženski centar (AŽC)**

[www.womenngo.org.rs](http://www.womenngo.org.rs)

**Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)**

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)

**Centar za primenjene evropske studije (CPES)**

[www.cpes.org.rs](http://www.cpes.org.rs)

**Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)**

[www.cins.rs](http://www.cins.rs)

**Grupa 484**

[www.grupa484.org.rs](http://www.grupa484.org.rs)

**Transparentnost Srbija (TS)**

[www.transparentnost.org.rs](http://www.transparentnost.org.rs)



Glavni proizvod prEUgovora je [polugodišnji izveštaj](#) o napretku Srbije u klasteru 1.

Aktivnosti prEUgovora možete pratiti na:

 [www.preugovor.org](http://www.preugovor.org)

 [prEUgovor](#)

 [prEUgovor](#)



Izradu ovog dokumenta finansijski je podržala Evropska unija u okviru projekta „PrEUgovor nadzor politika: izgradnja savezništava za jači uticaj u neizvesnoj budućnosti“. Za stavove iznete u dokumentu odgovorna je jedino koalicija prEUgovor i ne može se ni u kom slučaju smatrati da oni odražavaju stavove Evropske unije.