

UDK 369.032 (497.6)
izvorni znanstveni rad
primljen 12. srpnja 2000.

Mr. sc. Snježana ARAPOVIĆ, asistent,
Pravni fakultet u Mostaru

DRŽAVNA UPRAVA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Državna uprava predstavlja vrstu državne djelatnosti putem koje država ostvaruje zadatke koje joj stavlja u mjerodavnost društvena zajednica. Sadržina državne uprave određena je poslovima državne uprave koje u sklopu svoje mjerodavnosti obavljaju državni organi koji su pozitivnim normama određeni kao upravni.

Autorica u ovom radu navodi poslove državne uprave u Federaciji BiH određene važećim pravnim propisima i daje prikaz organizacije državne uprave u Federaciji BiH razlikujući organizacijske oblike na razini Federacije od onih što postoje na razini županija kao i na razini lokalnih institucija vlasti.

UVOD

Upravu današnje moderne države karakterizira mnogostranost njezinih poslova u pravnom i tehničkom pogledu. Riječ "uprava" u različitim jezicima ima mnogo značenja.¹ Sama riječ nalazi se u svim slavenskim jezicima, a potječe od glagola upraviti, što je isto što i upravljanje. Najstarija je potvrda iz XIII. stoljeća.² Taj pojam vuče svoj korijen iz latinskog jezika, u kojem (i kao imenica i kao glagol) ima više značenja: npr. označuju upravu, upravljanje, rukovođenje, činovništvo, upravnu vlast, vladu ("administration" im. u lat.),³ a kao glagol "administrare" ima značenje: upravljati, izvršavati, službovati.⁴ Ovaj izraz u francuskom "administration", engleskom "administration", njemačkom "Verwaltung", španjolskom "administracion" također ima više značenja.⁵

¹ "Riječ uprava (amministrazione) kao i svaka druga riječ u rječniku nema jedno ili jedinstveno značenje. Taj pojam upotrebljava se sad u ovom, sad u onom smislu." Pietro Gaspari, *La Scienza della Amministrazione*, Padova 1959., str. 9.

² E. Pusić: *Nauka o upravi*, Zagreb "Školska knjiga", II dop. izd., 1968., str. 2-3.

³ B. Klaić: *Rječnik stranih riječi*, Zagreb "Zora", 1968., str. 10.

⁴ I. Borković: *Pojam uprave u teoriji i zakonodavstvu*, Zbornik radova, Pravni fakultet u Splitu br. XII/1975., str. 55.

⁵ *Larousse du XX-ème siècle*, Tom I, Paris 1928; Jakob Grimm und Wilhelm: *Deutscher Wörterbuch*, XII Band, I Abt, 13. Lieferung, Leipzig; *Encyclopaedia Britannica*, 1947, Vol. I; Real Academia Espanola: *Diccionario de la Lengua Espanola*, Madrid 1925.

Ipak pojam uprave nije moguće odrediti samo na temelju jezične analize. Potrebno je pojam uprave odrediti sa stajališta društveno-političkog sustava u kojem ona postoji i djeluje. Organizacija i funkcije uprave zavise u prvom redu od društveno-ekonomskog i političkog uređenja konkretnog društva i stupnja razvoja, ali uprava isto tako svojim djelovanjem utječe na organizaciju i razvoj društva općenito.

Većina teoretičara se slaže da uprava ima dva pojma: formalni (organizacijski) i materijalni (funkcionalni). Formalni (organizacijski) pojam uprave polazi od organa koji obavljaju upravne funkcije kao i od forme (oblika) u kojoj se te funkcije obavljaju. Materijalni (funkcionalni) pojam uprave polazi od sadržaja upravne djelatnosti. Ovakvu podjelu pristupa u određivanju pojma uprave prihvaćaju npr. Rivero, Laubadere, Debasch i drugi, a od naših pisaca Krbek, Pusić, Ivančević, Borković.

Krbek navodi da je uprava "onaj golemi ostatak u državnoj djelatnosti nakon izlučenja sudstva i zakonodavstva". Prema ovom autoru, razlikovanje uprave u širem i užem smislu polazi od toga obuhvaćaju li se pojmom uprave samo organi državne uprave (uži smisao), ili je tim pojmom uz državne organe obuhvaćena i djelatnost društvenih organizacija pa i pojedinaca kad obavljaju javnu službu (širi smisao). Posebno treba naglasiti njegovo shvaćanje da se pojam uprave "ne može precizirati i ukalupiti jednom logičkom definicijom. Pojam uprave je vremenski uvjetovan, on se mijenja i mijenjat će se."⁶

Borković razlikuje upravu u užem smislu (državna uprava) i upravu u širem smislu (javna uprava). Upravu u užem smislu tj. državnu upravu definira kao "skup državnih organa koji su pozitivnim normama određeni kao upravni, čija se djelatnost posebno očituje u neposrednoj provedbi zakona, rješavanju u upravnim stvarima, provedbi drugih upravnih i stručnih poslova koji su joj, u skladu sa zahtjevima društvene sredine i načelima pravnog sustava, stavljeni u mjerodavnost".⁷ Izraz javna uprava obuhvaća brojne i vrlo različite subjekte koji pored organa državne uprave obavljaju poslove državne uprave temeljem javne ovlasti koja im je povjerena.

U zakonskim tekstovima pojmom "uprava" označuju se određeni organizacijski oblici, vrsta organa koji obavljaju izvjesne funkcije. Čak i površna analiza zakonskih odredaba ukazuje na teškoće što se javljaju kada se u jednoj pozitivnoj definiciji žele prikazati brojni i složeni upravni poslovi. To se uglavnom svodi na nabranje najvažnijih upravnih djelatnosti. Ipak, da bi se odredio pojam uprave, nužno je odrediti poslove državne uprave i nositelje tih poslova. Za pravnu regulaciju organizacije i djelokruga organa uprave u Federaciji BiH veliku važnost ima Zakon o upravi u Federaciji Bosne i Hercegovine iz 1997. godine.⁸

POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE

Poslove državne uprave sačinjavaju svi zadaci koje su u okviru svoje djelatnosti dužni obavljati organi državne uprave. Poslove koje pozitivni propisi određene zemlje

⁶ I. Krbek: *Pravo javne uprave FNRJ*, knj. I., Zagreb, Birozavod, 1960., str. 5 i dalje.

⁷ I. Borković: *Upravno pravo*, Zagreb, Informator, 1997., str. 10.

⁸ Zakon o upravi u Federaciji Bosne i Hercegovine objavljen je u Službenim novinama F BiH, br. 28/97.

povjeravaju organima uprave zavise od niza različitih činitelja. Unutarnje društveno i političko uređenje, a u zavisnosti od toga i odnos koji postoji između legislative i egzekutive igraju pri ovome najvažniju ulogu. Prema tome, poslovi državne uprave razlikuju se od zemlje do zemlje, a u sklopu jedne te iste države razlikuju se opet u pojedinim vremenskim fazama njezina razvoja. Ipak, može se reći da, unatoč pravnoj raznovrsnosti, svi poslovi državne uprave se obavljaju pod određenim pravnim načelima koja važe za sve pravne režime. Među načelima za obavljanje poslova državne uprave osobito treba izdvojiti: načelo zakonitosti, načelo samostalnosti, načelo efikasnosti i načelo javnosti.⁹

Zakonom o upravi u Federaciji Bosne i Hercegovine određeno je da su poslovi državne uprave:

- a) provođenje utvrđene politike i izvršavanje zakona i drugih propisa;
- b) obavljanje upravnog nadzora nad provedbom zakona i drugih propisa;
- c) donošenje propisa za provedbu zakona i drugih propisa;
- d) predlaganje i davanje preporuka iz oblasti zakonodavstva;
- e) odgovaranje na pitanja organa zakonodavne vlasti;
- f) obavljanje drugih upravnih i stručnih poslova.

a) Provođenje utvrđene politike i izvršavanje zakona i drugih propisa

Provođenje politike koju je utvrdio organ zakonodavne vlasti i izvršavanje zakona predstavlja klasični oblik mjerodavnosti organa državne uprave. U sklopu ove skupine poslova – organi državne uprave primjenom zakona i drugih propisa na konkretan društveni odnos autoritativno odlučuju o određenim pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičkih ili pravnih osoba donošenjem upravnog akta. Dakle, upravnim aktom se autoritativno rješava konkretna upravna stvar na temelju neposredne primjene propisa. Stoga je i Zakon o upravi u Federaciji Bosne i Hercegovine propisao da organi državne uprave izvršavaju zakone i druge propise rješavanjem upravnih stvari u upravnom postupku.

Pojam upravnog akta susreće se u teoriji i zakonodavstvu.¹⁰ U upravno-pravnoj teoriji pojam upravnog akta shvaća se na različite načine. Izvjesni pisci pri određivanju pojma upravnog akta primjenjuju isključivo formalno-organizacijski kriterij (pri kojem se pojam "upravni akt" izjednačuje s pojmom "akt uprave" što znači da bi svaki akt uprave bio upravni akt), dok je po drugim piscima formalni kriterij nedovoljan i nužno je primijeniti materijalni kriterij (prema kojemu bi upravni akt bio samo onaj akt uprave koji karakteriziraju određene bitne značajke).¹¹

⁹ O tome više vidjeti u I. Borković: *Upravno pravo*, op. cit. str. 213. i dalje.

¹⁰ Upravni akt je tvorevina francuske pravne doktrine s početka 19. stoljeća. Do tada se riječ "akt" upotrebljavala samo kod sudstva.

¹¹ Tako npr. u francuskoj teoriji Walline ističe da je upravni akt, akt upravne vlasti ili, iznimno, privatnih osoba s povlasticama javne vlasti, podoban za izvršenje zakona. M. Walline: *Droit administratif*, 9-e édition, Paris 1963, str. 434.

Laubadčre polazi u određivanju pojma upravnog akta od tradicionalne podjele državnih funkcija na zakonodavnu, izvršnu ili upravnu i sudsku, koje se izražavaju pripadajućim aktima: zakonodavnim,

Pojam i definicija upravnog akta rijetko se susreću u zakonskim tekstovima. U pravnoj normi radije se upotrebljavaju drukčiji termini kao npr. rješenje, zaključak, odluka i dr. I naš Zakon o upravnom postupku¹² sadrži odredbe o rješenju (čl. 204.) i o zaključku čl. (218.).

Bitna obilježja upravnog akta su: a) da ima karakter pravnog akta; b) da je konkretan akt; c) da ima karakter akta vlasti, to jest autoritativan karakter; d) da ga donosi državni organ ili organizacija koja vrši javne ovlasti; i e) mora biti donijet u kakvoj upravnoj stvari.

Osim donošenja upravnih akata rješavanjem upravnih stvari, u sklopu poslova provođenja utvrđene politike i izvršavanja zakona, organi državne uprave vode propisane očevidnike, izdaju uvjerenja i druge potvrde, te obavljaju druge upravne i stručne poslove.

b) Obavljanje upravnog nadzora

Upravni nadzor spada u strukturu poslova koje obavlja državna uprava. U obavljanju upravnog nadzora organi uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa, te zakonitost rada i postupanja organa uprave i institucija koje imaju javne ovlasti. Upravni nadzor prema čl. 15. Zakona o upravi u Federaciji BiH obuhvaća:

- 1) upravni nadzor nad zakonitošću akata kojima se rješava u upravnim stvarima,
- 2) nadzor nad zakonitošću rada institucija koje imaju javne ovlasti,
- 3) inspekcijski nadzor.

Upravni nadzor u funkciji je osiguranja zakonitosti koja je, kao pravno i političko načelo, bitna pretpostavka za vladavinu prava i predstavlja bitan uvjet za pravnu sigurnost i stabilnost pravnog poretka.

U vršenju upravnog nadzora nad radom institucija koje imaju javne ovlasti mjerodavni organ uprave ima prava i dužnosti:

- 1) provoditi inspekcijski nadzor i u sklopu svoje mjerodavnosti osiguravati zakonito i u propisanim rokovima obavljanje poslova iz javne ovlasti;

upravnim i sudskim. Ovaj autor smatra da su razlike između tih akata, formalne i materijalne. U tom smislu upravni akt definira kao "akt upravne vlasti koji se odnosi na pojedinca (akt uvjet ili subjektivni akt)". A. De Laubadère: *Manuel de droit administratif*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1955., str. 179.

U hrvatskoj teoriji upravnog prava Krbek definira upravni akt kao "autoritativno odlučenje radi izazivanja neposrednog pravnog efekta u pravima i dužnostima fizičkih i kolektivnih lica za konkretni slučaj na području upravne djelatnosti". I. Krbek: *Upravni akt*, JAZU, Zagreb 1960., str. 16.

Ivančević zaobilazi definiranje upravnog akta ali izlaže njegove bitne karakteristike, i to: konkretnost, autoritativnost, neposredne pravne posljedice i donosioca. V. Ivančević: *Institucije upravnog prava*, knjiga I., Zagreb 1983., str. 234.

Borković određuje upravni akt kao "pravni akt kojim se u slučajevima predviđenim u pravnoj normi, od strane državnih organa odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti, na autoritativan i jednostran način odlučuje o pravima i obvezama pojedinih subjekata u konkretnoj upravnoj stvari. I. Borković: *Upravno pravo*, op. cit., str. 328.

¹² Zakon o upravnom postupku objavljen je u Službenim novinama F BiH, br. 2/98.

2) rješavati po žalbama protiv donesenih upravnih akata u vršenju povjerenih javnih ovlasti;

3) prema potrebi davati stručne upute i objašnjenja za primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na vršenje povjerenih javnih ovlasti;

4) poduzimati i druge mjere i vršiti druga prava koja po zakonu ima drugostupanjski organ uprave u upravnom postupku.

Upravni nadzor provodi se na više načina, a najčešće putem instancijskog upravnog nadzora, te putem inspekcija. Instancijski upravni nadzor je veoma značajna upravna funkcija u čijoj je domeni ocjena zakonitosti akata kojima se rješava u upravnim stvarima u prvom stupnju. Inspekcijski nadzor sastoji se u izravnom nadziranju zakonitosti rada i postupanja u provođenju zakona i drugih propisa od strane subjekata koji podliježu tom nadzoru. To je u biti upravno-operativni posao kojim se na najbrži način autoritativno sprječava i suzbija nezakonitost u radu subjekata kod kojih se provodi inspekcijski nadzor. Inspekcijski nadzor provode u pravilu inspektori koji moraju imati iskaznicu koju im izdaje rukovoditelj organa uprave u čijoj je mjerodavnosti pojedina inspekcija. Sadržaj i oblik iskaznice propisuje federalni ministar pravosuđa. Ako nađe da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor ima pravo i obvezu:

1) narediti da se utvrđeni nedostaci i nepravilnosti otklone u određenome roku;

2) narediti poduzimanje odgovarajućih upravnih radnji koje poduzeće i druga pravna osoba, institucija koja ima javne ovlasti, odnosno organ uprave treba poduzeti;

3) zabraniti poduzimanje radnji koje smatra da su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom nad čijom provedbom vrši nadzor;

4) izreći i naplatiti novčanu kanu na licu mjesta, ako je za to zakonom ovlašten i

5) poduzeti druge upravne mjere i radnje za koje je zakonom ovlašten.

Da bi upravni nadzor bio djelotvoran, organi državne uprave koji provode nadzor treba da pravodobno upoznaju javnost o svojim aktivnostima i rezultatima obavljanja tih poslova, te da prikladno i preventivno djeluju u provedbi zakona i drugih propisa.

c) Donošenje propisa za provedbu zakona

Donošenje propisa za provedbu zakona (provedbenih propisa) je oblik normativne funkcije organa državne uprave. Iako je normativna funkcija u pravilu u mjerodavnosti predstavničkih tijela, i organima se državne uprave pravnim propisima priznaje mogućnost normativnog odlučivanja kroz formu općih akata podzakonske prirode.

Federalni organi uprave i federalne ustanove donose provedbene propise, odnosno opće akte kada su za to izričito ovlašteni federalnim zakonom ili po zahtjevu premijera a s ciljem omogućavanja izvršavanja federalnih zakona i propisa.¹³

¹³ Provedbeni propisi i opći akti objavljuju se u Službenim novinama Federacije BiH.

Provedbeni propis je pravilnik. Pravilnikom se razrađuju pojedine odredbe federalnih zakona ili propisa Vlade Federacije radi osiguranja odgovarajuće primjene tih zakona i propisa.

Opći akti su: upute, instrukcije i naredbe. Uputom se propisuje način rada u obavljanju određenih poslova uprave iz mjerodavnosti federalnog organa uprave, odnosno federalne ustanove. Instrukcijom se utvrđuju bliže pravila i upute za rad na provedbi i primjeni određenih federalnih zakona i propisa. Naredbom se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opći karakter.

d) Predlaganje i davanje preporuka iz oblasti zakonodavstva

Rukovoditelji organa uprave predlažu i daju preporuke u vezi s propisima iz sklopu mjerodavnosti organa uprave ili prema zadatku koji mu odredi premijer. Tijela državne uprave se time javljaju kao svojevrsni servis predstavničkih tijela. Naime, u sklopu normativne djelatnosti, neposrednom donošenju provedbenih propisa predstoje specifične stručne radnje putem kojih se pripremaju nacrti prijedloga propisa što će ih predstavnička tijela usvojiti. Te stručne radnje obavljaju redaktori pravnih propisa kao posebno educirani dio kadra državne uprave.

e) Odgovaranje na pitanja organa zakonodavne vlasti

Organi uprave obvezni su pripremati i davati odgovore na pitanja organa zakonodavne vlasti u svezi s provedbom politike i izvršavanja zakona i drugih propisa iz svoje mjerodavnosti o stanju i problemima u oblasti za koju su osnovani organi uprave.

f) Obavljanje drugih upravnih i stručnih poslova

Organi uprave prate stanje u oblastima za koje su obrazovni. Ovo praćenje stanja ostvaruje se prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti, izradom odgovarajućih stručnih podloga (izvješća, elaborata, analiza, itd.), te na drugi prikladan način.

Na osnovi izrađenih stručnih podloga, te na drugi način prikupljenih saznanja o stanju u svom djelokrugu, organi državne uprave poduzimaju mjere i radnje za koje su zakonom i drugim propisom ovlašteni, te predlažu mjerodavnim državnim organima donošenje propisa i drugih akata iz njihove mjerodavnosti.

ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Organizacijski oblici državne uprave našli su svoj posebni izraz u odredbama Ustava i zakona. Ustav i zakoni su ujedno i najvažniji izvori za područje organizacije državne uprave u Federaciji BiH. Određena pitanja, posebno ona koja se odnose na unutarne ustrojstvo pojedinih organizacijskih oblika državne uprave, uređena su i podzakonskim općim aktima.

U prikazu organizacije državne uprave u Federaciji BiH potrebno je razlikovati organizacijske oblike što postoje na razini Federacije od onih što postoje na razini županija kao i na razini lokalnih institucija vlasti.

a) Federalna uprava

Poslove uprave iz mjerodavnosti Federacije obavljaju federalni organi uprave i federalne ustanove.

Federalni organi uprave su: federalna ministarstva i federalne uprave. Federalna ministarstva osnivaju se za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz mjerodavnosti Federacije u različitim upravnim područjima. Ustrojstvo i djelokrug ministarstva uređeni su ne samo Zakonom o upravi u Federaciji nego još i posebnim zakonom – Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave.¹⁴ Federalna uprava osniva se za obavljanje određenih upravnih i stručnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijeva posebnu organiziranost i samostalnost u radu.¹⁵ Federalne uprave mogu se osnivati kao samostalne federalne uprave i kao federalne uprave u sastavu federalnog ministarstva.

Federalne ustanove su posebna tijela na razini Federacije koja se ustrojavaju za obavljanje određenih poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja,¹⁶ a mogu imati različite organizacijske oblike. Federalne ustanove su: federalni zavodi i federalne direkcije. Federalni zavod osniva se za vršenje određenih stručnih i drugih poslova koji pretežno zahtijevaju primjenu stručnih i znanstvenih metoda i s njima povezanih upravnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebno organiziranje i samostalnost u radu. Federalna direkcija osniva se za vršenje određenih stručnih poslova pretežno privrednog karaktera i s njima povezanih upravnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebno organiziranje i samostalnost u radu. Sve federalne ustanove (zavodi i direkcije) mogu se osnovati kao samostalne federalne ustanove i kao federalne ustanove u sastavu ministarstva. Federalne ustanove imaju svojstvo pravne osobe ako federalnim zakonom nije drukčije određeno.

b) Županijska uprava

Prema Zakonu o upravi u Federaciji BiH, na organiziranje županijske uprave primjenjuju se odredbe tog zakona, ako županijskim zakonom nije drukčije određeno (čl. 94.). Prema tome, i strukturu županijske uprave trebalo bi da čine: županijska ministarstva, županijske uprave i županijske ustanove. Županijska uprava utvrđuje se zakonom tih federalnih jedinica.

¹⁴ Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave objavljen je u Službenim novinama F BiH, br. 8/95., 2/96. i 9/96. Prema ovom zakonu, federalna ministarstva su: Federalno ministarstvo obrane, Federalno ministarstvo unutaršnjih poslova, Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo financija, Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije, Federalno ministarstvo socijalne politike raseljenih osoba i izbjeglica, Federalno ministarstvo zdravstva, Federalno ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i športa, Federalno ministarstvo trgovine, Federalno ministarstvo prostornog uređenja i okoliša i Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

¹⁵ Federalne uprave su: Federalna uprava za pitanja boraca i invalida Domovinskog rata i Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove.

¹⁶ Federalne ustanove su: Federalni zavod za statistiku, Federalni meteorološki zavod, Federalni zavod za programiranje razvoja, Federalna direkcija robnih rezervi i Arhiv Federacije.

c) Gradska i općinska uprava

Poslove uprave i samouprave iz mjerodavnosti grada odnosno općine vrši gradonačelnik, odnosno općinski načelnik, putem gradskih odnosno općinskih službi za upravu. Organe gradske, odnosno općinske službe osniva gradsko, odnosno općinsko vijeće na prijedlog gradonačelnika, odnosno općinskog načelnika. U djelokrug poslova gradske i općinske uprave spadaju dvije vrste poslova:

- a) upravni i stručni poslovi iz samoupravnog djelokruga, i
- b) preneseni (povjereni) poslovi državne uprave, bilo iz mjerodavnosti federalne ili županijske uprave.

Gradske i općinske službe dužne su postupati po Zakonu o upravnom postupku kada rješavaju u upravnim stvarima na temelju gradskih i općinskih propisa, donesenih u sklopu samoupravnog djelokruga grada i općine. Isto tako, gradske i općinske službe dužne su postupati po Zakonu o upravnom postupku kada rješavaju u upravnim stvarima koje su im povjerene federalnim ili županijskim zakonom.

Ova materija slično je uređena i u Republici Hrvatskoj i to Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi (Narodne novine, br. 90/92. i 117/93.) i Zakonom o sustavu državne uprave (Narodne novine, br. 75/93.)

c) Obavljanje poslova državne uprave prenijetih pravnim osobama koje imaju javne ovlasti

Javne ovlasti su oblik obavljanja javne vlasti od strane nedržavnih subjekata – ustanova, poduzeća i drugih pravnih osoba.¹⁷ Država je to pravo povjerila tim subjektima da u sklopu svoje djelatnosti, na autoritativan način, obavljaju određene poslove od javnog interesa. Ti nedržavni subjekti, kojima je povjereno obavljanje javnih ovlasti, uvijek na neki način djeluju autoritativno u odnosu na druge subjekte. Upravo to istupanje s autoritetom javne vlasti čini osnovnu karakteristiku javnih ovlasti, jer bez autoritativnosti, bez nekog obilježja javne vlasti, obavljanje javnih ovlasti ne bi moglo imati pravne učinke u smislu pravne obvezatnosti donesenih akata i poduzetih radnji na temelju tih ovlasti.

Podjeljivanje javnih ovlasti predstavlja zapravo oblik prenošenja (delegacije) mjerodavnosti s državnog tijela na pravne osobe izvan sustava državnih tijela. Država, dakle, može umjesto da jedan posao koji inače čini klasični oblik djelatnosti državnog organa (organa uprave) povjeri nekom svom organu, taj isti posao posebnom pravnom normom povjeriti pravnoj osobi da ga obavlja u sklopu svoje redovne djelatnosti kao javne ovlasti.

Podjeljivanje javnih ovlasti uvijek otvara nužnost odgovora na složeno pitanje smanjuje li se ovakvim prenošenjem mjerodavnosti opseg autoritativnog istupanja države ili se pak, ukupnost autoritativnog istupanja, a to znači i mogućnost upotrebe prinude, proširuje. Povodom ovog pitanja dr. Borković navodi: "U prilog konstataciji da se ovakvim podjeljivanjem javnih ovlasti nedržavnim organima smanjuje opseg autoritativnog istupa države ide činjenica što se davanjem javnih ovlasti država oslobađa

¹⁷ P. Krijan: *Odabrane teme iz upravnog prava*, Mostar 1995., str. 68.

dužnosti obavljanja određenih poslova čime se smanjuje i mogućnost autoritativnog istupanja uz upotrebu prinude. U prilog konstataciji da se podjeljivanjem javnih ovlasti širi krug ukupnog autoritativnog odlučivanja jest i okolnost da se podjeljivanjem javnih ovlasti daje i nedržavnim organima mogućnost autoritativnog istupa u odlučivanju o pravima i obvezama pojedinih subjekata uz mogućnost upotrebe prinude za provedbu u život akata kojima se o tim pravima, odnosno obvezama odlučuje".¹⁸ Bez obzira kojoj se od ove dvije konstatacije priklonili, možemo reći da su javne ovlasti zapravo neka vrsta produžene ruke države u obavljanju poslova od javnog interesa, pa su ti poslovi pod posebnim pravnim režimom i jačim patronatom i nadzorom države.

Javne ovlasti povjeravaju se:

- zakonom (federalnim i županijskim) i
- propisom gradskog i općinskog vijeća.

Federalnim zakonom mogu se povjeravati javne ovlasti samo za rješavanje upravnih stvari iz federalne mjerodavnosti, odnosno županijskim zakonom samo iz županijske upravne mjerodavnosti. Isto vrijedi i za povjeravanje javnih ovlasti za rješavanje upravnih stvari temeljem propisa gradskog i općinskog vijeća koje donose u okviru svoje mjerodavnosti gradska i općinska vijeća.

Upravno postupanje na temelju javnih ovlasti u biti je isto bez obzira rade li to organi uprave kao državni organi ili pravne osobe kao nedržavni subjekti. Uvijek se radi o upravnopravnom odnosu i autoritativnom djelovanju u rješavanju konkretnih situacija. Stoga nema razlike u pravnoj prirodi upravnog postupanja i upravnog akta koji donosi organ uprave i kojeg donosi pravna osoba na temelju javne ovlasti. Zato po Zakonu o upravnom postupku moraju postupati i pravne osobe kao nedržavni organi kada rješavaju u upravnim stvarima na temelju povjerenih javnih ovlasti. Za zakonito i stručno obavljanje prenesenih poslova odgovara ravnatelj pravne osobe s javnim ovlastima.

State Administration of the Federation of Bosnia and Hercegovina

Summary

State administration represents type of state service by which state accomplishes tasks that was given by the community. The context of work of state administration is defined by the jobs of state administration that state bodies perform in framework of its jurisdiction defined as administrative by positive norms.

The author in this work states jobs of state administration in Federation of B&H defined by valid legal regulations and gives a picture of organisation of state administration in Federation B&H differentiating organisational features at the level of Federation from those that exist at the level of cantons as well as the ones at the level of local institutions of governance.

¹⁸ Vidi: I. Borković: *Upravno pravo*, op. cit., str. 24.