

UDK: 342.724 (497.6)  
Izvorni znanstveni članak  
primljen 14. ožujka 2008.

Doc. dr. sc. Snježana Pehar,  
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

## POJAM UPRAVE U TEORIJI I ZAKONODAVSTVU BOSNE I HERCEGOVINE

U prvom dijelu rada autorica analizira pojam uprave u teoriji upravnog prava naročito ističući dva pojma uprave: jedan kojega nazivamo formalni ili organizacijski pojam uprave i drugi koji se naziva funkcionalni ili materijalni pojam uprave. U drugom dijelu rada autorica analizira pojam uprave u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine otvarajući pitanje koliko će trebati organizacijske oblike državne uprave i funkciju koju državna uprava obavlja prilagođavati novim potrebama suvremene bosanskohercegovačke uprave, naročito s aspekta približavanja Bosne i Hercegovine Europskoj Uniji.

**Ključne riječi:** formalni ili organizacijski pojam uprave, funkcionalni ili materijalni pojam uprave

### UVOD

Riječ uprava potječe od latinske riječi *administratio*. Međutim, izraz *administratio* u latinskom jeziku koristio se u tri različita značenja. Jednom se tim izrazom označavala sama služba (kao organizacija), drugi put se koristio u značenju poslova te službe, a treći put su se tim izrazom označavali službenici koji rade u tim službama.<sup>1</sup> Slična je situacija i u drugim jezicima.<sup>2</sup> I u hrvatskom jeziku riječ "uprava" ima više značenja, a izvlače se iz smisla imenice "upravljanje", koja može značiti kako "upravljanje stvarima" tako i "upravljanje ljudima" i glagola "upravljati" što znači "određivati nekome smjer, pokazivati mu put".<sup>3</sup> Ne ulazeći u dublja razmatranja jezičnog značenja riječi uprava, treba posebno istaći da su se u domaćoj literaturi termini "uprava" i "administracija" dugo vremena upotrebljavali kao sinonimi.

Međutim, u novije vrijeme izraz "administracija" dobiva u našoj pravnoj terminologiji uži smisao i upotrebljava se najčešće u smislu profesionalnoga službeničkog apa-

1) "*Administratio-onis*", ima u latinskom tri osnovna značenja: 1. *accipitur pro simplici ministerio ... 2. ...est rerum curatio, procuratio ... 3. ...pro ipsis administratoribus dixit (Forcellini i dr.)*, Pusić, E.: Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 1993., str. 5.

2) U francuskom "*administration*" ima četiri glavna i pet sporednih značenja ... u talijanskom "*amministrazione*" četiri značenja ... u njemačkom "*Verwaltung*" četiri značenja ... u engleskom "*administration*" tri glavna značenja ...

3) Anić, V.: Rječnik hrvatskog jezika, Novi liber, Zagreb, 1998., str. 1255.

rata, odnosno posebne stručne i tehničke službe koja obavlja uredske poslove. Upotreba izraza "administracija" u zakonskim tekstovima danas je doista rijetka.<sup>4</sup>

Pojam uprave nije moguće odrediti ostajući samo u okvirima jezične analize. Borković ističe: "Svako statičko promatranje nosi sa sobom grešku u pristupu. Naime, kad se objašnjavanje svodi na jezični izraz, teškoće u postizanju cilja – objašnjavanje karaktera pojave – nastaju iz suprotnosti između statičnosti jezičnog značenja riječi i dinamičnosti pojave što se riječju označuje".<sup>5</sup>

O pojmu uprave u doktrinarnom razvoju bilo je mnogo riječi. Raspravljali su o tome teoretičari upravnog prava kao i znanstvenici nekih drugih pravnih disciplina. Ali kad se jednim pojmom u cilju njegova stvarnog određenja bavi mnogo teoretičara s namjerom da u konačnoj definiciji uobliče svoja shvaćanja, onda se i rezultati takvih razmišljanja razlikuju među sobom u mnogo čemu, jer svaki od njih u sebi nosi, uz poimanje samog autora, i pečat vremena odnosno sredine u kojoj je nastao.<sup>6</sup>

## 1. POJAM UPRAVE U TEORIJI

Teorijsko definiranje uprave mora poći od karaktera društveno-političkog uređenja određene zemlje u okviru kojeg uprava ostvaruje vlastitu funkciju. U teoriji upravnog prava naročito se ističu dva pojma uprave: jedan kojega nazivamo formalni ili organizacijski pojam uprave i drugi koji se naziva funkcionalni ili materijalni pojam uprave.<sup>7</sup>

**Formalni ili organizacijski pojam uprave** polazi od tijela koja obavljaju određenu djelatnost i forme u kojoj se ta djelatnost obavlja. "Uprava je skup tijela s autoritetom vlasti koji su pozvani da osiguraju mnogostruke zadaće od općeg interesa koje padaju na državu."<sup>8</sup> Polazna osnova ovakvog načina određivanja pojma uprave jesu, dakle, sama tijela uprave. S obzirom da je država složena organizacijska cjelina, pojavljuju se teškoće u pronalaženju kriterija za razvrstavanje državnih tijela. Kao kriterij razvrstavanja uprave može poslužiti pozitivno-pravna norma jer "uprava nije specifična funkcija ili djelatnost države, već samo skup tijela koja su normama pozitivnog prava određena kao upravna tijela".<sup>9</sup> Uvijek je zapravo stvar zakonodavca da se korištenjem različitih kriterija opredjeljuje za to da jedno tijelo proglasi tijelom državne uprave.

Činjenica da je formalni i organizacijski aspekt nedovoljan za određivanje pojma uprave dovela je do toga da je pravna teorija, posebice ona upravnog prava, počela posvećivati veću pažnju funkcionalnom ili materijalnom određenju pojma uprave. Razlog tomu naročito je moguće naći u činjenici što je razvoj organizacijskog pojma potenci-

4) Izuzeci su npr. Zakon o upravnom postupku u kojemu se navodi o administrativnom izvršenju ili pak Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u kojemu se spominje obavljanje administrativnih poslova iz djelokruga i ovlasti mjesnog odbora, itd.

5) Borković, I.: Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002, str. 4.

6) Borković, I.: op. cit., str. 3.

7) U tom ili sličnom smislu o pojmu uprave govore npr. Rivero, Laubadère, Debbasch, Ordway i drugi. Od naših pisaca mogu se navesti Krbeć, Pusić, Ivančević, Borković. Vidi: Borković, I.: Pojam uprave u teoriji i zakonodavstvu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. XII, Split, 1975, str. 55. i dalje, i u: Borković, I.: Upravno pravo, op. cit., str. 5. i dalje.

8) Auby, J. M.: Droit public, tome I, Paris, 1970, str. 157.

9) Eisenmann, Ch.: Droit administrative approfondi, Paris, 1956. - 57, str. 17. - 25.

ran činjenicom da se mnoge upravne funkcije koje čine klasičan privilegij tijela državne uprave sve više daju na obavljanje drugim subjektima, izvan državnog aparata. Na taj se način u modernoj državi zapaža tendencija smanjenja broja i širine upravnih funkcija uz istovremeno jačanje uloge drugih nedržavnih faktora u obavljanju nekih državnih poslova. Ovdje spominjemo primjer iz hrvatskog prava, u kojem je, prema Zakonu o ustanovama<sup>10</sup>, moguće javnoj ustanovi povjeriti da u sklopu djelatnosti radi koje je osnovana obavlja i određene poslove što inače čine bitni dio klasičnih funkcija državne uprave (npr. rješavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima i obvezama i odgovornosti fizičkih i pravnih osoba).

**Funkcionalni ili materijalni pojam uprave** polazi od funkcije odnosno sadržaja upravne djelatnosti, a zanemaruje se forma odnosno oblik kroz koji se takve funkcije ostvaruju. Upravom u funkcionalnom ili materijalnom smislu smatra se određena vrsta državnih djelatnosti. Broj teoretičara koji se priklanjaju takvom načinu određivanja pojma uprave znatno je veći od broja pristaša formalnog ili organizacijskog gledišta. Međutim, njihova brojnost rezultirala je time da u teoriji postoje dva različita pristupa. Jedan dio pravne teorije koristio je pristup putem kojeg je pokušao definirati upravu na negativan način, dok je drugi dio to isto pokušao učiniti koristeći pozitivan način.

Dio pravne teorije koji je pokušao definirati upravu na *negativan način* pošao je od Montesquieuove doktrine o trodiobi vlasti, te definirao upravu kao onu djelatnost koja nije ni zakonodavstvo ni sudstvo. Među pristašama ove teorije, u stranoj pravnoj teoriji, naročito se ističu: W. Jellinek, Turegg - Kraus, L. Adamovich i F. Fleiner.<sup>11</sup> Neki teoretičari negativno definiraju upravu tako da je razgraničavaju samo u odnosu prema sudstvu. Tako npr. Otto Mayer ističe da je "uprava državna djelatnost upućena zadovoljavanju njezinih ciljeva, koja stoji pod pravnim poretom po izuzimanju sudstva".<sup>12</sup>

Najistaknutiji pobornik negativnog definiranja pojma uprave u našoj pravnoj teoriji bio je Krbek<sup>13</sup>, koji kaže: "Uprava je onaj golemi ostatak u državnoj djelatnosti, nakon izlučenja sudstva i zakonodavstva".<sup>14</sup>

Kritika određivanja pojma uprave u funkcionalnom ili materijalnom smislu na negativan način ukazuje na nedostatke takvog pristupa koji se ogledaju u sljedećem: prvo, broj državnih funkcija u stalnom je porastu i njihov sadržaj ne može se praktički ni usporediti s onima što su postojali u doba Montesquiea. Treba očekivati da će razvoj modernih pravnih sustava rezultirati sve većim brojem sve složenijih funkcija što će ih morati obavljati državna tijela. Pod tom pretpostavkom bit će lako uočiti kako postoje funkcije koje nisu ni zakonodavstvo, ni sudstvo, niti pak uprava. Drugo, pravni poreci modernih zemalja, ustrojeni na načelu diobe vlasti, pokazali su i svakodnevno pokazuju kako je zapravo nemoguće apsolutno odvojiti temeljne državne vlasti jednu od druge i

10) Vidi članak 10. Zakona o ustanovama ("Narodne novine" br. 76/93, 29/97, 47/99).

11) Jellinek, W.: Verwaltungsrechts, Berlin, 1928, str. 6. - 13; Turegg-Kraus: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Berlin, 1962, str. 5; Adamovich, L., Handbuch des österreichischen Verwaltungsrecht, Wien, 1953, str. 2. - 3; Fleiner, F.: Les principes généraux de droit administratif allemand, Paris, 1933, str. 12.

12) Mayer, O.: Deutsches Verwaltungsrecht, III, 1924, str. 5.

13) Isto gledište zastupali su i Krišković, V.: "Uprava je svekolika državna djelatnost, koja hoće da oživotvori javne interese, ukoliko nije ni zakonodavstvo ni sudstvo..." - Uprava i sudstvo, Zagreb, 1900, str. 15. - 16; i Žigrović, - Pretočki: "Uprava je dakle djelatnost države kojom oživotvoruje svoje svrhe...", negativno, ona je ... "državna djelatnost ukoliko nije zakonodavstvo ni sudstvo" - Upravno pravo Kraljevine Hrvatske i Slavonije s obzirom na Ustav, Bjelovar, 1911, str. 14.

14) Krbek, I.: Upravno pravo, I, Zagreb, 1929, str. 8.

eliminirati svaki mogući utjecaj koji jedna vlast može imati na drugu. Čini se da je najbolju ocjenu brojnih pokušaja negativnog određivanja pojma uprave dao Ch. Eisenmann, koji kaže: "Teorijska vrijednost takvih formula ravna je nuli. Teško se može razumjeti kako su se pisci veće vrijednosti zadržavali na takvoj formuli zaboravljajući potpuno elementarne zahtjeve naučne logike".<sup>15</sup>

Pojava *pozitivnog načina* određivanja pojma uprave u funkcionalnom smislu i njegovo relativno šire korištenje posljedica je velikim dijelom uočenih spomenutih nedostataka u određivanju pojma uprave u funkcionalnom smislu na negativan način. Kazati "što je uprava" (funkcionalno) nesumnjivo je znatno teže nego objasniti "što ona nije". Pokušaji usmjereni u tom pravcu naročito se pojačavaju početkom 19. stoljeća i ne jenjavaju do današnjeg vremena. I određivanje pojma uprave u funkcionalnom smislu na pozitivan način podijelilo je teoretičare.

U jednom se dijelu teorije, uglavnom francuske (Duguit, Bonnard, Jèze, Laubadère),<sup>16</sup> u određivanju materijalnog ili funkcionalnog pojma uprave pošlo od *pravnih akata* koje uprava donosi, odnosno od *akcija* koje poduzima, tako da se prema njima uprava kao funkcija izražava pravnim aktima što ih donosi, odnosno akcijama koje poduzima.

Njemačka pravna teorija pokušava definirati upravu u materijalnom smislu na pozitivan način polazeći bilo od *cilja* te djelatnosti (Jellinek),<sup>17</sup> ili od *opisivanja (nabiranja)* tih djelatnosti (Peters, Fortshoff).<sup>18</sup>

I u našoj pravnoj teoriji postoje pokušaji da se definira uprava u materijalnom smislu na pozitivan način. Tako npr. Smrekar određuje upravu kao "skrb države oko promicanja i unapređivanja državnih pučkih interesa", odnosno kao "djelovanje države u interesu opstanka i kulturnih težnji njezinih članova".<sup>19</sup>

Pusić navodi kako pojam uprave ima više značenja, među kojima su primarna dva: "jedno je uprava kao skup upravnih organizacija ... drugo je uprava u značenju određene djelatnosti". Za prvo značenje isti autor upotrebljava izraz "upravne organizacije", a za drugo značenje riječ "upravljanje".<sup>20</sup>

15) Eisenmann, Ch.: Cours de droit administratif, I, Paris, 1982, str. 104.

16) Bonnard kaže da se sadržaj uprave iscrpljuje u "donošenju svih individualnih pravnih akata – subjektivnih akata i akata uvjeta – i svih materijalnih akata kojima se intervenira u svrhu osiguranja funkcioniranja javnih službi". Vidi Bonnard, R.: Précis de droit administratif, Paris, 1935, str. 46.

Laband razlikuje subjektivni pojam uprave koji polazi od tijela i objektivni pojam, što polazi od prirode akata, čime se, zapravo, uvelike približava francuskom razlikovanju pojmova (osobito kod svojeg objektivnog pojma uprave). Navedeno prema Borković, I.: Upravno pravo, op. cit., str. 7.

17) "Prema ovom piscu država ima tri cilja: 1) postavljanje i zaštita pravnog poretka, 2) održavanje i razvijanje državne moći, i 3) održavanje i razvijanje kulture. Prvi cilj (postavljanje i zaštita pravnog poretka) država ostvaruje zakonodavnom i sudskom funkcijom, a druga dva cilja – putem upravne funkcije." Popović, S.: Upravno pravo, opšti deo, Beograd, 1978, str. 39. 40.

18) Peters pokušava odrediti pojam zakonodavstva, sudstva i uprave na taj način što opisuju (nabiraju) najvažnije poslove koji spadaju u okvir svake od ovih djelatnosti. "Kad je teško dati jedno točno pojmovno značenje uprave, mora se ipak pribaviti izvjestan opis koji ističe bar ono što je tipično kod uprave". Vidi Peters, H.: Lehrbuch der Verwaltung, Berlin/Göttingen/Heidelberg, 1949, str. 5.

Prema Fortshoffu "upravu je lakše opisati nego definirati ... ona je najvažnija stvaralačka djelatnost države, sredstvo kojim država ostvaruje svoj suvremeni cilj, stvaranje i održavanje odgovarajućeg društvenog poretka kao poretka blagostanja ... uprava ima i svoje karakteristike koje se ispoljavaju kao podčinjenost uprave pravu, samostalnost uprave prema pravnom pravilu, jedinstvo uprave odnosno upravnih tijela, vođenje uprave i slično." Vidi Fortshoff, E.: Traite de droit administratif allemand, Bruxelles, 1969, str. 35. - 58.

19) Smrekar, M.: Priručnik za političku upravnu službu, knjiga I, Zagreb, 1899, str. 3.

20) Pusić, E.: Nauka o upravi, op. cit., str. 4. i dalje.

Borković razlikuje upravu u užem smislu (državna uprava) i upravu u širem smislu (javna uprava). On upravu u užem smislu (državnu upravu) pojmovno određuje "kao skup državnih tijela koja su pozitivnim normama određena kao upravna, čija se djelatnost posebno očituje u neposrednoj provedbi zakona, rješavanju u upravnim stvarima, provedbi upravnog nadzora, obavljanju materijalnih radnji i obavljanju drugih upravnih i stručnih poslova koji su joj, u skladu sa zahtjevima društvene sredine i načelima pravnog sustava stavljeni u nadležnost"<sup>21</sup>

Dedić pod upravom podrazumijeva državnu upravu kao zbroj djelatnosti državne uprave, javne uprave i nedržavne uprave, polazeći od sadržaja djelatnosti koju obavljaju razna upravna tijela. Pri tome se funkcionalni smisao izvodi polazeći od odgovora na pitanje „što se radi“, a ne odgovora na pitanje „tko radi upravne poslove“ On smatra da u određivanju pojma uprave nije bitna analiza vrste tijela i organizacija koje vrše upravne poslove, već je bitno sagledavanje sadržaja upravne djelatnosti. Na primjer, prema prirodi djelatnosti, imamo slučajeve u kojima organizacije koje vrše javne ovlasti donose upravne akte, iako to nije njihova osnovna djelatnost i nisu zbog toga osnovane. One, dakle, nisu prepoznatljive po upravnoj djelatnosti koju vrše. S druge strane, imamo slučajeve kada tipični predstavnici uprave obavljaju djelatnost koja nije svojstvena njihovoj djelatnosti, na primjer, kada donose akte koji nemaju karakter upravnih akata (zaključuju ugovore). Na kraju, ovaj autor smatra da se upravna djelatnost ne može ograničiti samo na djelatnost tijela državne uprave, jer je obavljaju i drugi državni organi, kao i pojedine institucije izvan formalne strukture državnih tijela.<sup>22</sup>

U teoriji se uprava još dijeli na *posrednu* i *neposrednu* upravu. Kao kriterij za ovu podjelu uzima se način obavljanja poslova. Naime, kada upravnu djelatnost obavljaju tijela uprave, radi se o neposrednoj upravi, a kada je obavljaju drugi subjekti izvan državnog aparata (građani, njihove asocijacije, druga tijela i organizacije), a uprava samo nadzire obavljanje te djelatnosti, radi se o posrednoj upravi.

Zatim, postoji podjela uprave na *autoritativnu* i *neautoritativnu* upravu. Kao kriterij podjele uzima se način istupanja uprave prema drugim subjektima. Kada tijela državne uprave istupaju prema drugim subjektima s javnim ovlaštenjima i autoritetom vlasti, govorimo o autoritativnoj upravi, a ako u njihovom istupanju prema trećim osobama nema istupanja s autoritetom vlasti već istupaju prema drugima na "ravnoj nozi", govorimo o neautoritativnoj upravi.

U teoriji, osobito anglosaksonskoj, često se upotrebljava pojam javna uprava (*public administration*). Za razliku od europskog shvaćanja javne uprave kao sustava u čijem je središtu državna uprava koja radi na načelima zakonitosti, odnosno legalnosti, u anglosaksonskoj teoriji prevladava stajalište prema kojem je javna uprava u izravnoj vezi s moći države i javnim interesom, pojmom "*rulership*" koji se definira legitimnošću. Javna uprava označava djelatnost stručno-tehničkog tima državnog aparata po normama javnog prava.<sup>23</sup> Postupno taj izraz poprima i drugačije značenje, kako u samoj anglosaksonskoj pravnoj teoriji, tako i drugdje. Naime, povećanjem i usložnjavanjem državnih poslova pojam "javna uprava" upotrebljava se i za proširenje općeg pojma uprave tako što tim pojmom ne obuhvaćaju samo tijela državne uprave već uz njih i druga ti-

21) Borković, I.: Upravno pravo, op. cit., str. 10.

22) Dedić, S.: Osnovi nauke o upravljanju, Sarajevo, 1986, str. 12

23) "Javna uprave u najširem smislu sastoji se od svih operacija koje za svrhu imaju izvršavanje javne politike". White, L.D.: Introduction to the Study of Public Administration, New York, 1955., str. 1.

jela i organizacije koje obavljaju upravne poslove.<sup>24</sup> Izraz "javna uprava" pokazao se relativno primjerenim da se njima obuhvate svi brojni i vrlo različiti subjekti, koji pored tijela državne uprave obavljaju poslove državne uprave temeljem javne ovlasti koja im je povjerena.<sup>25</sup> Pojam javne uprave danas nije jednostavno odrediti. Za razliku od koncepta autoritativne, inertne, statične i nemaštovite državne uprave, naslijeđene iz ranijeg razdoblja, moderna javna uprava danas postaje dinamični servis građana i privrede. Usmjerena je na organiziranje usluga javnog sektora, primjenu zakona, na administrativna i menadžerska pitanja<sup>26</sup>. Glavna obilježja njenog funkcioniranja su efektivnost i efikasnost.

Zaključno, smatram da je najprimjerenije citirati Krbeka koji ističe da se pojam uprave "ne može precizirati i ukalupiti jednom logičkom definicijom ... Čista je metafizika kad se operira pojmom uprave kao nekim vječnim pojmom koji bi proizlazio iz neke imanentne prirode države i prava i jednako vrijedio za sva vremena i države ... Pojam uprave je vremenski uvjetovan, on se mijenja i mijenjat će se".<sup>27</sup> Stoga su teorijska iznalaženja u cilju preciznog određivanja pojma uprave ipak ostala bez konačnog rezultata, koji bi šire bio prihvaćen u prostoru i vremenu. Činjenica da su poslovi što idu u nadležnost državnih tijela mnogobrojni i da je upravna djelatnost kao takva u neprekidnom procesu razvoja otežava iznalaženje jedne sveobuhvatne definicije jer nosi u sebi "opasnost" od pojednostavljivanja predmeta definiranja.

## 2. POJAM UPRAVE U ZAKONODAVSTVU BOSNE I HERCEGOVINE

### 2.1. Pozitivnopravni pojam uprave u organizacijskom smislu

Kao i većina drugih ustava u europskim zemljama, i Ustav Bosne i Hercegovine iz 1995. godine<sup>28</sup> ugradio je u svoj sadržaj dio odredaba koje se odnose na organizaci-

24) "Javna uprava je dio šire oblasti upravnog djelovanja čija su osnovna načela primjenjiva na sve velike organizacije, kako državne, tako i privatne (nedržavne)". Myers, P.: Introduction to Public Administration, London, 1970, str. 1.

25) U tom smislu određuju javnu upravu npr. Bertrand i Long. Oni kažu da je javna uprava "javno tijelo koje je dobilo od političkih vlasti ovlasti i sredstva koja su mu potrebna za zadovoljavanje općih interesa". Navedeno prema Pusić, E.: Nauka o upravi, op. cit., str. 4.

26) "Javna uprava je sistem organa, organizacija, tela i međuzavisan skup nadležnosti, poslova i zadataka, specifično povezan i vođen sa ciljem primene pravnih normi, organizacionih instrumenata, metoda upravljanja, procesa i procedura radi ispunjenja mandata izabrane vlasti, Skupštine i njene Vlade". Kavran, D.: Reforma državne uprave i razvoj institucija, Pravni život, Beograd, 7-8/2004, str. 91.

27) Krbek, I.: Pravo javne uprave FNRI, knjiga I, Zagreb, 1960., str. 5. i dalje.

28) Ustav Bosne i Hercegovine sadržan je u Aneksu 4. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. Ovaj mirovni sporazum je parafiran u Daytonu u studenom 1995. godine, a potpisan je i stupio na snagu 14. prosinca iste godine u Parizu. Stupajući na snagu danom potpisivanja mirovnog sporazuma, Ustav Bosne i Hercegovine nije nikada prošao parlamentarnu proceduru u predstavničkom tijelu Bosne i Hercegovine, niti je objavljen u njezinom Službenom glasniku. Prema odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina je sastavljena od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske. Time su uspostavljena tri ustavna subjekta u Bosni Hercegovini, tako da svaki od njih (država i dva entiteta) imaju svoje ustave. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine objavljen je u "Službenim novinama FBiH", broj 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, a Ustav Republike Srpske u "Službenom glasniku RS", broj 3/92, 6/92, 8/92, 15/92 i 19/92. Ovo ultrakomlicirano i teorijski nekonzistentno ustavno uređenje Bosne i Hercegovine još više usložnjava činjenica da svaki od deset kantona Federacije Bosne i Hercegovine ima svoj ustav, što znači da

ju državne uprave, analizirajući je u okviru izvršne vlasti. Te odredbe čine onda osnovu na koju zakonodavac putem zakonskih normi, a ostala državna tijela (Vijeće ministara) putem podzakonskih akata, detaljnije uređuju sva temeljna pitanja o organizaciji i funkcioniranju kako izvršne vlasti tako i državne uprave. U prikazu tih odredaba treba najprije poći od ustavnog pristupa u definiranju Vijeća ministara, kao tijela koje zajedno s Predsjedništvom Bosne i Hercegovine obavlja izvršnu vlast u Bosni i Hercegovini. Ustav Bosne i Hercegovine u članku V. propisuje odredbe o tijelima izvršne vlasti uključujući i Vijeće ministara. Osnovna nadležnost Vijeća ministara je provedba politike i odluka svih institucija Bosne i Hercegovine u oblastima navedenim u članku III., stavci 1., 4. i 5., i podnošenje izvješća Parlamentarnoj skupštini (uključujući barem jedno izvješće godišnje o izdacima Bosne i Hercegovine, članak V. 4. (a) Ustava). Vijeće ima i ostale nadležnosti, kao što su: pravo predlaganja zakona, davanje mišljenja o zakonskim prijedlozima drugih predlagatelja, sudjelovanje u zakonodavnom postupku, utvrđivanje nacrtu proračuna, traži sazivanje pojedinih domova skupštine ili radnih tijela, predlaganje Predsjedništvu da razmotri i druga pitanja iz njegove nadležnosti, imenovanje određenih funkcionara i dr. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine čine predsjedatelj i ministri. Predsjedatelja Vijeća ministara imenuje Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. Ovo imenovanje treba potvrditi Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, nakon čega predsjedatelj Vijeća ministara dobiva mandat predložiti ministre i zamjenike ministara. Ustavom je propisano da će predsjedavajući Vijeća ministara imenovati ministra vanjskih poslova, ministra za vanjsku trgovinu i druge ministre po potrebi. Zakonom o Vijeću ministara<sup>29</sup> širi se broj ministarstava, tako da pored dva navedena u samom Ustavu, postoje i ministarstva financija i trezora, komunikacija i prometa, civilnih poslova, ljudskih prava i izbjeglica, pravde i sigurnosti, obrane.

Bosna i Hercegovina kao složena državna zajednica, s dva entiteta, nema jedinstvenu i hijerarhijski uspostavljenju strukturu državne uprave. Stoga tijela uprave na razini zajedničkih institucija obavljaju poslove iz nadležnosti Bosne i Hercegovine, a nasuprot tome, tijela državne uprave entiteta osnivaju se za obavljanje poslova iz nadležnosti na njihovom teritoriju.

#### 2.1.1. Tijela državne uprave na razini Bosne i Hercegovine

Ustav Bosne i Hercegovine sadrži neznatan broj odredaba koje govore o državnoj upravi, pa je propisivanje organizacijskih oblika koji sačinjavaju državnu upravu prepušteno zakonodavcu. Posebnu pravnu osnovu za uspostavljanje organizacije i ostvarivanje funkcija državne uprave u **Bosni i Hercegovini** čini Zakon o upravi.<sup>30</sup> Zakonom o upravi određeno je da su tijela državne uprave na razini Bosne i Hercegovine **ministarstva i upravne organizacije**. Osnivanje je određeno Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine<sup>31</sup>.

Ministarstvo se osniva za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti Bosne i Hercegovine u područjima u kojima tijela uprave u cijelosti ili u većem obujmu

danas u Bosni i Hercegovini ima 13 važećih ustava: ustavi deset federalnih jedinica (kantona), dva entitetska ustava i Ustav Bosne i Hercegovine.

29) Vidi: Zakon o Vijeću ministara ("Službeni glasnik BiH", broj 30/03.).

30) Vidi: Zakon o upravi ("Službeni glasnik BiH", broj 32/02.).

31) Vidi: Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 5/03.).

neposredno osiguravaju izvršavanje zakona i drugih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje.

Upravne organizacije mogu se osnovati kao samostalne upravne organizacije i kao upravne organizacije u sastavu ministarstva. Dije se na *agencije, zavode ili direkcije*.

Agencije se osnivaju za obavljanje određenih stručnih i drugih poslova koji pretežno zahtijevaju primjenu stručnih i znanstvenih metoda rada i s njima povezanih upravnih poslova.

Zavodi se osnivaju za obavljanje određenih stručnih i drugih poslova koji pretežno zahtijevaju primjenu stručnih i znanstvenih metoda rada i s njima povezanih upravnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organizaciju i samostalnost u radu.

Direkcije se osnivaju za obavljanje određenih stručnih poslova pretežno gospodarskog karaktera i s njima povezanih upravnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organizaciju i samostalnost u radu.

#### 2.1.2. *Tijela državne uprave na razini Federacije Bosne i Hercegovine*

U **Federaciji Bosne i Hercegovine** je pojam uprave u formalnom ili organizacijskom smislu određen Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>32</sup> Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisao je temeljne odredbe o organizaciji uprave na svim razinama u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno na razini Federacije, kantona, grada i općine i to u vidu *federalnih tijela uprave i federalnih upravnih organizacija, odnosno kantonalnih tijela uprave i kantonalnih upravnih organizacija te općinskih i gradskih službi za upravu*.

*Federalna tijela uprave su federalna ministarstva i federalne uprave.*

Federalna ministarstva se osnivaju za vršenje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti Federacije iz jedne ili više srodnih oblasti u kojima federalna tijela uprave, u cjelini ili u većem obujmu, neposredno izvršavaju ili osiguravaju izvršavanje federalnih zakona i drugih federalnih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje.<sup>33</sup>

Federalnim ministarstvom rukovodi federalni ministar. Imenuje ga predsjednik Federacije, uz suglasnost oba potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine, nakon konsultacija s premijerom ili s kandidatom za tu funkciju, s tim da imenovanje ministra zahtijeva potvrdu većine glasova zastupnika u Predstavničkom domu Parlamenta Federacije. Smjenjuje ga predsjednik Federacije na prijedlog premijera. Ministru u provedbi federalne politike i izvršavanju federalnih zakona i drugih funkcija utvrđenih Ustavom i federalnim zakonom pomažu zamjenici ministra, rukovodeći službenici, službenici s posebnim ovlaštenjima, službenici i namještenici.

32) Vidi: Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", broj 35/05.).

33) Prema Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave ("Službene novine FBiH", broj 58/02, 19/03, 38/05, 2/06 i 8/06), federalna ministarstva su: 1) Federalno ministarstvo unutarnjih poslova; 2) Federalno ministarstvo pravde; 3) Federalno ministarstvo financija; 4) Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije; 5) Federalno ministarstvo prometa i komunikacija; 6) Federalno ministarstvo rada i socijalne politike; 7) Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica; 8) Federalno ministarstvo za pitanja branitelja i invalida domovinskog rata; 9) Federalno ministarstvo zdravstva; 10) Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke; 11) Federalno ministarstvo kulture i sporta; 12) Federalno ministarstvo trgovine; 13) Federalno ministarstvo prostornog uređenja; 14) Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva; 15) Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta i 16) Federalno ministarstvo okoliša i turizma.

Federalne uprave se osnivaju za vršenje određenih upravnih i stručnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijeva posebnu organiziranost i samostalnost u radu. Mogu se osnovati kao samostalne federalne uprave i federalne uprave u sastavu federalnog ministarstva.<sup>34</sup>

Federalnom upravom rukovodi ravnatelj kojeg imenuje Vlada Federacije i to, ako se radi o samostalnoj federalnoj upravi, na usuglašen prijedlog premijera i zamjenika premijera; odnosno, ako se radi o federalnoj upravi u sastavu federalnog ministarstva, na prijedlog federalnog ministra u čijem se sastavu nalazi ta uprava.

*Federalne upravne organizacije* se osnivaju za vršenje stručnih poslova koji pretežno zahtijevaju primjenu stručnih i znanstvenih metoda rada i s njima povezanih upravnih poslova. Vrste federalnih upravnih organizacija su: **federalni zavodi, federalne direkcije i federalne agencije**, s tim što se federalnim zakonom kojim se utvrđuje organizacija i nadležnost federalnih tijela uprave i federalnih upravnih organizacija mogu osnovati i druge vrste federalnih upravnih organizacija.<sup>35</sup> Federalne upravne organizacije mogu se osnovati kao samostalne federalne upravne organizacije i kao federalne upravne organizacije u sastavu federalnog ministarstva. Imaju svojstvo pravne osobe ako federalnim zakonom nije drugačije određeno.

Federalnom upravnom organizacijom rukovodi ravnatelj kojeg imenuje Vlada Federacije i to ako se radi o samostalnoj federalnoj upravnoj organizaciji na usuglašen prijedlog premijera i zamjenika premijera, odnosno ako se radi o federalnoj upravnoj organizaciji u sastavu federalnog ministarstva na prijedlog federalnog ministra u čijem se sastavu nalazi ta upravna organizacija.

Federalni zavodi se osnivaju za vršenje određenih stručnih i drugih poslova koji pretežno zahtijevaju primjenu stručnih i znanstvenih metoda rada i s njima povezanih upravnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijeva organiziranje posebnog tijela koje je samostalno u radu.<sup>36</sup>

34) Prema Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, federalne uprave su: 1) Federalna uprava administracije (u sastavu Federalnog ministarstva unutarnjih poslova); 2) Federalna uprava policije (u sastavu Federalnog ministarstva unutarnjih poslova); 3) Federalna uprava za šumarstvo (u sastavu Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva); 4) Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove; 5) Porezna uprava (u sastavu Federalnog ministarstva financija); 6) Carinska uprava (u sastavu Federalnog ministarstva financija); 7) Federalna uprava civilne zaštite i 8) Federalna uprava za zaštitu od zračenja i radijacijsku sigurnost (u sastavu Federalnog ministarstva zdravstva).

35) Tako je Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave (članak 24.) Arhiv Federacije Bosne i Hercegovine svrstan u samostalne upravne organizacije iako Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine nije predviđen kao posebna vrsta federalnih upravnih organizacija.

36) Prema Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, federalni zavodi su: 1) Federalni zavod za statistiku; 2) Federalni meteorološki zavod; 3) Federalni zavod za programiranje razvoja; 4) Federalni zavod za agropedologiju; 5) Federalni zavod za poljoprivredu Sarajevo; 6) Federalni agromediteranski zavod Mostar; 7) Federalni zavod za geologiju; 8) Zavod za mjeriteljstvo (u sastavu Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije); 9) Zavod za javnu upravu (u sastavu Federalnog ministarstva pravde); 10) Zavod za zaštitu spomenika (u sastavu Federalnog ministarstva kulture i sporta) i 11) Zavod za zaštitu bilja u poljoprivredi (u sastavu Federalnog ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva).

Federalne direkcije i federalne agencije se osnivaju za vršenje određenih stručnih poslova pretežno gospodarskog karaktera i s njima povezanih upravnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju organiziranje posebnog tijela koje je samostalno u radu.<sup>37/38</sup>

*Kantonalna tijela uprave su: kantonalna ministarstva i kantonalne uprave.*

*Kantonalne upravne organizacije su: kantonalni zavodi, kantonalne direkcije i kantonalne agencije.* Kantonalne upravne organizacije mogu se osnivati kao samostalne kantonalne upravne organizacije i kao kantonalne upravne organizacije u sastavu kantonalnog ministarstva.

Uprava na razini *općine* odnosno *grada* organizira se u vidu *općinskih odnosno gradskih službi za upravu*. U općini i gradu se mogu, samo iznimno, osnivati zavodi, direkcije i agencije, kao upravne organizacije, koje mogu biti samostalne ili u sastavu općinske odnosno gradske službe za upravu, i to u općinama s najmanje 50.000 stanovnika, ako za njihovim osnivanjem ima stvarne potrebe i ako postoje poslovi koji spadaju u nadležnost upravnih organizacija.<sup>39</sup>

37) Prema Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, federalne direkcije su: 1) Federalna direkcija robnih rezervi; 2) Federalna direkcija za civilno zrakoplovstvo (u sastavu Federalnog ministarstva prometa i komunikacija); 3) Federalna direkcija za namjensku industriju (u sastavu Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije) i 4) Federalna direkcija za izgradnju, upravljanje i održavanje autocesta (u sastavu Federalnog ministarstva prometa i komunikacija).

38) Agencije u Federaciji Bosne i Hercegovine su: 1) Agencija za bankarstvo; 2) Agencija za privatizaciju; 3) Komisija za vrijednosne papire i 4) Ured za nadzor. Iako Komisija za vrijednosne papire i Ured za nadzor u svom nazivu nemaju riječ "agencije", one se mogu svrstati u iste, jer je Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisano da se agencije osnivaju za obavljanje upravnih poslova pretežno gospodarskog karaktera. Usp. Kamarić, M. – Festić, I.: op. cit., str. 94.

Agencije su subjekti sa specifičnim pravnim statusom i ovlaštenjima. S jedne strane, oni imaju potpunu samostalnost u odnosu na državu koja ih je oformila, a s druge strane nisu samostalni nedržavni subjekti u smislu ustanova i poduzeća. Ono što im daje posebnu osobitost je i to što osim upravnih ovlasti, raspolažu i određenim ovlastima sudskog karaktera (tzv. ovlastima za adjudikaciju), kao i određenim ovlastima zakonodavnog karaktera (tzv. delegirane legislativne ovlasti). Vidi: Gellhorn, W. – Byse, C.: *Administrative Law – Cases and Comments*, The Foundation Press, Mineola, New York, 1974. Navedeno prema Lilić, S. – Kunić, P. – Dimitrijević, P. – Marković, M.: *Upravno pravo, Savremena administracija*, Beograd, 1999., str. 70.

Obavljanje upravnih djelatnosti od strane upravnih agencija karakteristično je za pravni sustav Sjedinjenih Američkih Država (npr. *Transit Authority*, kao upravna agencija za pitanja saobraćaja), ali je prisutno i u pravnim sustavima drugih zemalja, kao što je Francuska (npr. *CNIL – Commission nationale pour l'informatique et des libertés*, tzv. neovisno upravno tijelo za informatiku i slobode) i Njemačka (npr. Savezna upravna agencija za finansijsko tržište). Vidi: Maisl, H.: *E'tat de la legislation francaise et tendances de la jurisprudence realitives à la protection des données personnelles*, *Revue internacional de droit comparé*, no. 3, 1987.; Milanović, D.: *Savezna upravna agencija na finansijskom tržištu Nemačke*, *Pravni život*, br. 10., 1998., str. 185. - 198. Navedeno prema: Lilić, S. – Kunić, P. – Dimitrijević, P. – Marković, M.: op. cit., str. 71.

39) Ustav Federacije Bosne i Hercegovine pored odredaba o federalnoj i kantonalnoj vlasti sadrži i odredbe o općinskoj vlasti i gradskim vlastima. U prvobitnom tekstu Ustava predviđena je jednostupanj-ska struktura lokalne samouprave i monotipska općina kao osnovna i jedina jedinica lokalne samouprave. Amandmanom XVI. na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine uvedena je i druga razina lokalne vlasti, time što je tim amandmanom propisano da "za područje dvije ili više općina koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave, sukladno federalnom zakonu". Odredbe o lokalnoj samoupravi sadrži Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, svaki od deset kantonalnih ustava, federalni Zakon o osnovama lokalne samouprave ("Službene novine FBiH", broj 6/95) i deset zakona o lokalnoj samoupravi svakog kantona. Za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine, u kojoj je oblast lokalne samouprave regulirana mnoštvom odredaba, u Republici Srpskoj, kao drugom entitetu Daytonске Bosne i Hercegovine, ova je materija regulirana Ustavom Republike Srpske i Zakonom o lokalnoj samoupravi ("Službeni glasnik RS", broj 101/04 i 42/05). Detaljnije vidi: Miljko, Z.: *Lokalna samouprava u Bosni i Hercegovini*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Sveučilišta u Mostaru, broj XVIII., 2005., str. 95. - 113.;

### 2.1.3. Tijela državne uprave na razini Republike Srpske

U Republici Srpskoj je pojam uprave u formalnom ili organizacijskom smislu određen Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske<sup>40</sup>. Ovim zakonom je propisano da poslove republičke uprave obavljaju *ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije*<sup>41</sup>.

Ministarstva su tijela uprave koja obavljaju upravne i druge poslove u jednom ili više upravnih područja, a nisu pod nadzorom nekog drugog tijela uprave, već su neposredno podčinjena Vladi. Ministarstva su odgovorna za vlastitu organizaciju, menadžment i edukaciju vlastitog kadra<sup>42</sup>.

Republičke uprave su tijela u sastavu samostalnih tijela uprave (ministarstava), a osnivaju se za obavljanje određenih poslova republičke uprave iz djelokruga tijela koji zbog svoje prirode, cjelovitosti i načina obavljanja zahtijevaju samostalnost i posebno organiziranje (uprave, inspektorati i dr.).<sup>43</sup> Republičke uprave odgovorne su ministarstvu u čijem se sastavu nalaze.

Republičke upravne organizacije se osnivaju radi obavljanja stručnih poslova i poslova republičke uprave (zavodi, direkcije, sekretarijati, agencije, komesarijati, fondovi, centri i dr.).<sup>44</sup> Republičke upravne organizacije mogu imati svojstvo pravne osobe.

Dedić, S.: Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 1998.

40) Vidi: Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", broj 16/02, 62/02, 38/03 i 42/04.).

41) Usporedi: Dmičić, M.: Novi zakonodavni model državne uprave u Republici Srpskoj, Pravni savjetnik, Sarajevo, broj 2, 2003., str. 67-75.; Čulibrk, R.: Reforma državne uprave u Republici Srpskoj – Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, Pravni savjetnik, Sarajevo, broj 6, 2005., str. 25. - 36.

42) Prema Zakonu o ministarstvima ("Službeni glasnik RS", broj 70/02, 33/04, 118/05 i 33/06) ministarstava su: 1) Ministarstvo privrede, energetike i razvoja; 2) Ministarstvo financija; 3) Ministarstvo prosvjete i kulture; 4) Ministarstvo pravde; 5) Ministarstvo odbrane; 6) Ministarstvo unutrašnjih poslova; 7) Ministarstvo uprave i lokalne samouprave; 8) Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite; 9) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; 10) Ministarstvo saobraćaja i veza; 11) Ministarstvo trgovine i turizma; 12) Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju; 13) Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite; 14) Ministarstvo za ekonomske odnose i koordinaciju; 15) Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica; 16) Ministarstvo nauke i tehnologije i 17) Ministarstvo za porodicu, omladinu i sport.

43) Prema Zakonu o ministarstvima republičke uprave su: 1) Republička uprava za geodetske i imovinskopravne poslove; 2) Republička uprava carina Republike Srpske; 3) Poreska uprava; 4) Republički devizni inspektorat i 5) Republička uprava civilne zaštite. Republička uprava za geodetske i imovinskopravne poslove za svoj rad je odgovorna Vladi Republike Srpske. Republička uprava carina, Porezna uprava i Republički devizni inspektorat nalaze se u sastavu Ministarstva finansija, a Republička uprava civilne zaštite u sastavu Ministarstva uprave i lokalne samouprave.

44) Prema Zakonu o ministarstvima republičke upravne organizacije su: 1) Republički zavod za statistiku; 2) Republički zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog naslijeđa; 3) Republički hidrometeorološki zavod; 4) Republički zavod za geološka istraživanja; 5) Republički zavod za cijene; 6) Republički pedagoški zavod; 7) Republički zavod za planiranje; 8) Republički zavod za standardizaciju i meteorologiju; 9) Republički sekretarijat za sport i omladinu; 10) Republički sekretarijat za vjere; 11) Republički sekretarijat za zakonodavstvo; 12) Republički sekretarijat za odnose sa Međunarodnim krivičnim sudom u Hagu i istraživanje ratnih zločina; 13) Arhiv Republike Srpske; 14) Agencija za državnu upravu; 15) Agencija za lijekove Republike Srpske; 16) Agencija za akreditaciju i unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite; 17) Komesarijat za izbjeglice i humanitarnu pomoć; 18) Republička direkcija za robne rezerve; 19) Republička direkcija za puteve; 20) Republička direkcija za vodu; 21) Republička direkcija za civilnu i vazdušnu plovidbu; 22) Republička direkcija za proizvodnju i promet vojne opreme; 23) Republička direkcija za obnovu i izgradnju, 24) Direkcija za privatizaciju; 25) Fond za razvoj i zapošljavanje Republike Srpske i 26) Fond stanovanja Republike Srpske.

Pored ministarstva, republičkih uprava i republičkih upravnih organizacija, poslove državne uprave prema odredbama Zakona o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske mogu obavljati i jedinice lokalne samouprave, i to kao prenižete, te poduzeća, ustanove i drugi nedržavni subjekti, kada su im ti poslovi povjereni temeljem javnih ovlasti. U Republici Srpskoj ne može se formirati općinska uprava u općinama s manje stanovnika. Poslove uprave u slučajevima kada nije opravdano formiranje pojedinih upravnih tijela (za male općine) preuzimaju one općine koje odredi ministar uprave i lokalne uprave Republike Srpske.

#### *2.1.4. Subjekti koji mogu obavljati poslove tijela uprave kada im je to povjereno kao javna ovlast*

Kad se u okviru države zauzme stajalište da je nužno određenim subjektima dati mogućnost da u okvirima vlastitih djelatnosti na autoritativan i jednostran način obavljaju određene poslove od javnog interesa, iako to nisu državna tijela, onda to treba uzeti kao nastojanje države da s jedne strane oslobodi državni aparat određenog broja funkcija koje umjesto njega jednako tako uspješno mogu obavljati nedržavna tijela, a s druge strane to znači snaženje uloge pojedinih pravnih osoba koje u određenim segmentima preuzimaju dio funkcija države odnosno državne uprave.

Javne ovlasti su poseban oblik javne vlasti koju obavljaju ustanove<sup>45</sup>, gospodarska društva<sup>46</sup> i druge pravne osobe<sup>47</sup>, najčešće u djelatnostima koje čine javnu službu<sup>48</sup>.

Pravne osobe kojima je povjereno obavljanje javnih ovlasti u pravilu djeluju autoritativno u odnosu na druge subjekte, 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 ovlaštenja.

Podjeljivanje javnih ovlasti predstavlja, zapravo, oblik prenošenja (delegacije) nadležnosti s državnog tijela na pravne osobe izvan sustava državnih tijela. Država, da-

45) Ustanove su pravne osobe koje se osnivaju za obavljanje određenih djelatnosti (odgoja, obrazovanja, znanosti i dr.) ili dijela tih djelatnosti ako je zakonom određeno da se ona obavlja kao javna služba. Pravni režim ustanova u bosanskohercegovačkom pravu uređen je Zakonom o ustanovama ("Službeni list RBiH", broj 6/92, 8/93 i 13/94), u skladu sa Aneksom II. točka 2. Daytonskog mirovnog sporazuma o kontinuitetu zakona koji su bili na snazi u trenutku kad je Ustav Bosne i Hercegovine stupio na snagu, odnosno člankom IX. 5. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, o kontinuitetu zakona koji su na snazi u Federaciji Bosne i Hercegovine na dan stupanja na snagu ovog ustava, u mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa ovim ustavom, dok nadležna tijela vlasti ne odluče drugačije.

46) Gospodarsko društvo je pravna osoba koja samostalno obavlja djelatnost proizvodnje i vršenja usluga na tržištu radi stjecanja dobiti. Ono je najvažniji i najčešći subjekt gospodarskog prava u suvremenom svijetu, pa i kod nas. Pojam varira u nazivima od poduzeća, privrednog društva, gospodarskog društva do trgovačkog društva. Zakonodavstvo Federacije Bosne i Hercegovine opredijelilo se za naziv "gospodarsko društvo", odnosno "privredno društvo", a u Republici Srpskoj za naziv "preduzeće". Usporedi: Zakon o gospodarskim društvima ("Službene novine FBiH", broj 23/99, 45/00, 2/02, 6/02 i 29/03) i Zakon o preduzećima ("Službeni glasnik RS", broj 24/98, 62/02, 66/02 i 38/03).

47) Premda je pravilo da se javne ovlasti najčešće povjeravaju pravnim osobama, određene javne ovlasti, u pravilu iz upravne djelatnosti, mogu se povjeravati i pojedincima. Tako je Ustavom Republike Slovenije izričito dopušteno da osim "samoupravnih zajednica, poduzeća i drugih organizacija" i "pojedinci zakonom mogu dobiti javne ovlasti za obavljanje nekih funkcija državne uprave" (čl. 121.).

48) Pojam javna služba (*service public*) nastao je koncem XIX. stoljeća u praksi francuskog Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*). Prema izvornoj koncepciji Državnog savjeta javna služba se označava kao aktivnost uprave po načelima javnog prava. O pojmu javne službe u pravnoj teoriji vidi: Borković, I.: Pojam javna služba i djelatnosti od posebnog društvenog interesa, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 16, 1979., str. 27. -39.; Medvedović, D.: Pojam i glavna obilježja ustanove, Informator, br. 4136 od 27. 10. 1993.

kle, može umjesto da jedan posao koji inače čini klasični oblik djelatnosti državnog tijela (tijela uprave) povjeri nekom svom tijelu, taj isti posao posebnom pravnom normom povjeriti pravnoj osobi da ga obavlja u sklopu svoje redovne djelatnosti kao javne ovlasti.<sup>49/50</sup>

Poslovi koji se mogu obavljati na temelju javnih ovlasti mogu se grupirati u tri skupine: 1) normiranje određenih pravnih odnosa; 2) rješavanje u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obvezama i 3) obavljanje drugih javnih ovlasti, kao što je obavljanje upravnih radnji.

Javne ovlasti povjeravaju se zakonom ili propisom jedinice lokalne samouprave utemeljene na zakonu. Najbolje je rješenje da se javne ovlasti povjeravaju onim zakonom kojim se u materijalnopravnom smislu uređuje određena materija, a kojoj po prirodi stvari pripadaju i poslovi koji se mogu obavljati na temelju javnih ovlasti. Tim zakonom trebalo bi, u pravilu, normirati sve što je bitno u svezi s javnim ovlastima (sadržaj javnih ovlasti, način i uvjeti njihova obavljanja, pravna zaštita od nezakonitog obavljanja javnih ovlasti, prava nadzora državnih tijela nad zakonitošću obavljanja javnih ovlasti i sl.). Na taj način i pravni režim obavljanja javnih ovlasti mogao bi se više prilagoditi prirodi određene materije i potrebama prakse, što je vrlo značajno.

U zakonu treba izričito navesti da su određeni poslovi javne ovlasti.<sup>51</sup> Međutim, to se vrlo rijetko čini, pa se mora na posredan način, tumačenjem smisla i značenja određenih odredaba, izvesti zaključak da li se i o kakvim ovlastima radi. Može se npr. zaključiti da se radi o javnim ovlastima kada neka ustanova ima obvezu postupati prema Zakonu o upravnom postupku, kada rješava neke konkretne situacije. Jer ako su nedržavni subjekti obvezni postupati prema pravilima postupka iz tog zakona, onda se može smatrati da se radi o rješavanju u upravnim stvarima, a o tim stvarima oni mogu odlučivati samo na osnovi javnih ovlasti.<sup>52</sup> Isti se zaključak može izvesti i kada je zakonom određeno da se protiv akata nedržavnog subjekta o rješavanju neke konkretne situacije može

49) Tako je npr. u čl. 6. Zakona o udruženjima i fondacijama Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine F BiH", broj 45/02) propisano da se udruženju ili fondaciji može zakonom povjeriti da u okviru svoje djelatnosti vrši javne ovlasti.

50) Iako je stvar države i njezine zakonodavne politike da procjenjuje svrsishodnost povjeravanja javnih ovlasti, neki poslovi iz domene javnih djelatnosti ne mogu uopće biti predmet tih ovlasti, jer po svojoj prirodi imaju takvo obilježje da ih ne bi valjalo odvojiti od države i djelatnosti njezinih institucija. Krijan ističe da predmet javnih ovlasti ne bi mogli biti: 1) poslovi za koje je samim ustavom izričito određeno da su u nadležnosti određenih državnih tijela (parlamenta, vlade, sudova i dr.); 2) normativno uređivanje pravnih odnosa koji, prema ustavu, spadaju isključivo u domen zakona, kao što je propisivanje uvjeta i načina ostvarivanja ustavom utvrđenih sloboda i ljudskih prava, propisivanje pravnih postupaka, propisivanje porea i sl.; 3) obavljanje sudske funkcije; 4) rješavanje u upravnim stvarima iz domena sloboda i ljudskih prava; 5) obavljanje upravnog nadzora, u pravilu, u većini upravnih područja osim u tehničkim pitanjima i 6) obavljanje represivnih radnji neposrednom prisilom (lišavanje slobode, pretres i sl.). Krijan, P.: Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti, op. cit., str. 143.

51) U zakonodavnoj praksi ima više primjera da je za određene poslove izričito predviđeno da predstavljaju javne ovlasti. Tako je određeno u članku 106. Zakona o cestama Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine F BiH", broj 6/02) da se obavljanje službe "Pomoć-informacije" na cestama, povjerava kao javna ovlast Direkciji cesta da se obavlja samostalno ili po ugovoru koji će se zaključiti na temelju javnog oglašavanja o vršenju službe s auto-moto klubovima koji su tehnički, kadrovski i materijalno opremljeni i imaju uvjete za obavljanje ove službe.

52) Tako je npr. određeno u članku 7. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju ("Službene novine F BiH", broj 29/98, 32/01 i 73/05); u članku 63. Zakona o zdravstvenom osiguranju ("Službene novine F BiH", broj 30/97 i 7/02).

pokrenuti upravni spor, jer samo upravni akti mogu biti predmet upravnog spora, a njih nedržavni subjekti mogu donositi samo na osnovu javnih ovlasti.<sup>53</sup>

Kao pravna osnova (izvor) javnih ovlasti osim zakona može se uzeti, kao što je naprijed već rečeno, i propis jedinice lokalne samouprave utemeljen na zakonu.

Upravno postupanje na temelju javnih ovlasti u biti je isto bez obzira rade li to tijela uprave kao državna tijela 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 tijelo uprave i kojeg donosi pravna osoba na temelju javnih ovlasti. Zato po Zakonu o upravnom postupku moraju postupati i pravne osobe kao nedržavna tijela kada rješavaju u upravnim stvarima na temelju povjerenih javnih ovlasti. Za zakonito i stručno obavljanje prenesenih poslova odgovara ravnatelj pravne osobe s javnim ovlastima. Načelno se može kazati da se na obavljanje poslova državne uprave temeljem javnih ovlasti primjenjuju propisi kojima se uređuje sustav državne uprave. Na službenike koji obavljaju poslove državne uprave u pravnim osobama koje imaju javne ovlasti shodno se primjenjuju propisi kojima se uređuje stručna sprema i stručno osposobljavanje državnih službenika i namještenika.

## 2.2. Pozitivnopravni pojam uprave u funkcionalnom smislu

Pojam uprave u **funkcionalnom smislu** našao je svoj izraz na taj način da je zakonodavac propisivanjem određenog kruga nadležnosti državne uprave konkretne političko-teritorijalne zajednice stvorio temeljne okvire za ostvarivanje najvažnijih poslova što idu u djelokrug državne uprave. Kao ilustraciju poslova, koji su obuhvaćeni upravnim funkcijom, čini se dovoljnim da se navedu poslovi koje vrše tijela uprave, odnosno službe za upravu u okviru prava i dužnosti Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada, odnosno općine.

Ti poslovi su:

- izvršavanje zakona i drugih propisa,
- vršenje upravnog nadzora nad provedbom zakona i drugih propisa,
- donošenje podzakonskih propisa za provedbu zakona i drugih propisa,
- pripremanje propisa i davanje preporuka iz oblasti zakonodavstva,
- davanje odgovora na pitanja tijela zakonodavne i izvršne vlasti i pravnih i fizičkih osoba koja se odnose na njihovu nadležnost,
- praćenje stanja u oblastima za koje su osnovani i odgovaranje za stanje u tim oblastima,
- obavljanje i drugih upravnih i stručnih poslova određenih zakonom i drugim propisima.

Analiza navedenih zakonskih odredaba pokazuje, moglo bi se reći, dvije temeljne stvari. Prvo, zakonodavac je na pozitivan način odredio krug zadataka i poslova što ih državna uprava mora primarno obavljati. I kao drugo se zapaža da ovakvo nabranje

53) Tako je npr. u članku 60. Zakona o odvjetništvu Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine F BiH", broj 40/02, 29/03, 18/05 i 68/05) propisano da se protiv konačnog rješenja disciplinskog suda Federalne odvjetničke komore kojim je odvjetniku ili odvjetničkom pripravniku izrečena disciplinska mjera može pokrenuti upravni spor.

završava u nomotehničkom smislu tzv. nepreciznom formulacijom sadržanoj u točki g) koja glasi "drugih upravnih i stručnih poslova". Na primjeru zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine u pitanjima funkcija državne uprave potvrđuje se tako ona stara teza izražena u teoriji upravnog prava otprije, prema kojoj je zapravo nemoguće jednom pozitivnom definicijom obuhvatiti sve djelatnosti koje državna uprava može i treba obavljati. Broj poslova i raznolikost funkcija koje državna uprava mora obavljati toliko je velik da ga nije moguće obuhvatiti i prikazati zakonskom normom ma koliko ona bila široka. Ovo vrijedi to više ako se zna da razvoj tehnologije, informatike i ostalih oblika suvremenog komuniciranja stvara sve veće mogućnosti za djelovanje različitih subjekata u društvu pa i državne uprave, a time i razmjerno povećava opseg poslova što ih državna uprava ima obavljati. Zaključno, dakle, može se reći kako će broj poslova što će ih državna uprava morati obavljati s vremenom, u pravilu, sve više rasti.

Pojedine funkcije koje spominje Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine izražavaju svoje osobnosti na sljedeći način.

### *2.2.1. Izvršavanje zakona i drugih propisa*

Pod neposrednom provedbom zakona i drugih propisa podrazumijeva se primjena propisa na konkretnu društvenu situaciju putem autoritativnog odlučivanja u formi upravnog akta od strane tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne uprave i samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti. Donošenje upravnog akta kojim se u pravnoj stvari odlučuje o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba predstavlja najčešće oblik neposredne primjene zakona. Stoga je i Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisao da tijela državne uprave neposredno primjenjuju zakone i druge propise prije svega rješavanjem u upravnim stvarima.

Pored rješavanja u upravnim stvarima, poslovi neposredne provedbe zakona, sukladno Zakonu o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, su još i vođenje propisanih očevidnika, izdavanje uvjerenja i drugih potvrda, te obavljanje i drugih upravnih i stručnih poslova.

### *2.2.2. Vršenje upravnog nadzora nad provedbom zakona i drugih propisa*

Prema Zakonu o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine tijela uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa te zakonitost rada i postupanje tijela uprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u prenijetim im poslovima državne uprave.

Upravni nadzor obuhvaća:

- nadzor nad zakonitošću upravnih i drugih akata koja donose tijela uprave kojima se rješava u upravnim stvarima u upravnom postupku,
- nadzor nad zakonitošću upravnih i drugih akata koja donose pravne osobe s javnim ovlastima,
- 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.

Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine sadrži i odredbe o inspekcijskom nadzoru kao specijaliziranom obliku upravnog nadzora<sup>54</sup>. 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. Poslove inspekcijskog nadzora koji su organizirani, u okviru nadležnosti tijela uprave, vrše inspektori.<sup>55</sup> Inspektor ima iskaznicu, kojom dokazuje svoje službeno svojstvo, identitet i ovlasti predviđene zakonom. Federalni ministar pravde propisuje oblik i sadržaj iskaznice, a iskaznicu inspektoru izdaje rukovoditelj tijela uprave u čijoj je nadležnosti pojedina inspekcija. U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor ima pravo i obvezu neposredno pregledati poslovne prostorije i druge objekte, proces rada, proizvode i drugu robu, isprave i druge dokumente, kao i vršiti druge radnje sukladno svrsi inspekcijskog nadzora. U provedbi inspekcijskog nadzora inspektor ima na osnovi zakona, relativno široke ovlasti u svim slučajevima kad utvrde postojanje nezakonitosti ili nepravilnosti u radu subjekata nad kojima provodi nadzor.<sup>56</sup>

Da bi upravni nadzor bio djelotvoran, tijela državne uprave koja 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.

### *2.2.3. Donošenje podzakonskih propisa za provedbu zakona i drugih propisa*

Donošenje propisa za provedbu zakona predstavlja oblik normativne djelatnosti uprave. Premda donošenje općenormativnih akata nije specifična značajka upravne djelatnosti (već je to prerogativ predstavničkih tijela) i premda se u suvremenim ustavnim sustavima osjeća intencija da se normativne ovlasti državne uprave što više ograniče, opaža se ipak svuda da državna uprava u okviru svoje nadležnosti raspolaže i ovim ovlastima. Koliko će široke zaista biti ovlasti državne uprave da pravno normira, zavisi od raznih okolnosti. Najznačajniju ulogu svakako ima oblik društvenoga i političkog uređenja date zemlje i u okviru njega odnos ustavotvorca prema državnoj upravi. Na formiranje tog stava bitno utječe način na koji su uređeni međusobni odnosi između predstavničkog tijela i tijela uprave.

54) U pogledu organizacije inspekcijskog nadzora u Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakonom o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine F BiH", broj 69/05) je predviđen funkcionalni oblik organiziranja inspekcija u sastavu federalne i kantonalnih uprava za inspekcijske poslove. U Republici Srpskoj poslove inspekcijskog nadzora, prema Zakonu o inspekcijama ("Službeni glasnik RS", broj 113/05), neposredno obavljaју inspekcije Inspektorata – Republičke uprave za inspekcijske poslove na cijelom području Republike Srpske, odnosno na republičkoj, gradskoj i općinskoj razini, po načelu subordinacije i funkcionalne povezanosti.

55) Inspektor može biti osoba koja ima završenu odgovarajuću visoku školsku spremu, položen stručni upravni ispit predviđen za državne službenike, odnosno položen ispit općeg znanja predviđen za državne službenike tijela uprave u Federaciji ili javni ispit predviđen za državne službenike institucija Bosne i Hercegovine i najmanje tri godine radnog staža nakon završene visoke školske spreme.

56) Tada može: narediti da se utvrđeni nedostaci i nepravilnosti otklone u određenom roku; narediti poduzimanje odgovarajućih upravnih radnji koje su pravna osoba, kao i pravna osoba s javnim ovlastima, odnosno tijelo uprave i upravna organizacija obvezni poduzeti; zabraniti poduzimanje radnji koje smatra da su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom, nad čijim provođenjem vrši nadzor; izreći i naplatiti novčanu kaznu na licu mjesta, ako je za to zakonom ovlašten o čemu se izdaje pisana potvrda; podnijeti zahtjev za pokretanje disciplinske odgovornosti odnosno prekršaja ili gospodarskog prijestupa, odnosno kaznenu prijavu za kazneno djelo ako su povodom zakona ili drugog propisa učinjeni ti prijestupi ili kazneno djelo; poduzeti i druge upravne mjere i radnje za koje ima ovlasti.

U pravnom sustavu Federacije Bosne i Hercegovine donošenje propisa za provedbu zakona u nadležnosti je rukovoditelja tijela uprave, odnosno rukovoditelja samostalnih upravnih organizacija. Rukovoditelji tijela uprave, odnosno rukovoditelji samostalnih upravnih organizacija, kada su na to izričekom ovlašteni i u granicama danih ovlasti donose pravilnike, naputke, instrukcije i naredbe.<sup>57</sup>

#### *2.2.4. Pripremanje propisa i davanje preporuka iz oblasti zakonodavstva*

Tijela uprave su dužna, u poslovima iz svoje nadležnosti, pripremati zakone i druge propise kada o tome odluči tijelo zakonodavne ili izvršne vlasti, pribavljajući pri tome i mišljenja drugih tijela uprave, odgovarajućih stručnih ustanova i zainteresiranih pravnih osoba, ako se tim propisima reguliraju pitanja iz njihove nadležnosti. Isto tako, tijela uprave su dužna dati preporuku tijelu zakonodavne ili izvršne vlasti kada ocijene da je potrebno donijeti zakon ili drugi propis, odnosno da je potrebno izvršiti izmjene i dopune zakona ili drugog propisa iz oblasti za koju su nadležni.

#### *2.2.5. Davanje odgovora na pitanja tijela zakonodavne i izvršne vlasti i pravnih i fizičkih osoba koja se odnose na njihovu nadležnost*

Tijela uprave su dužna davati odgovore na pitanja tijela zakonodavne i tijela izvršne vlasti koja se odnose na izvršavanje zakona i drugih propisa iz njihove nadležnosti, kao i davati odgovore na pitanja fizičkih i pravnih osoba u svezi s rješavanjem njihovih prava, obveza i pravnih interesa u upravnom postupku.

#### *2.2.6. Praćenje stanja u oblastima za koje su osnovani i odgovaranje za stanje u tim oblastima*

Praćenje stanja u oblastima za koje su tijela uprave osnovana odnosi se prvenstveno na stanje izvršavanja zakona i drugih propisa, što se utvrđuje na temelju podataka koje tijela uprave sama prikupljaju, kao i podataka koje na njihov zahtjev prikupljaju, obrađuju i dostavljaju druga tijela. Na temelju tih podataka tijela uprave izrađuju analitičke, informativne i druge materijale koje dostavljaju zakonodavnim i izvršnim tijelima vlasti u cilju upoznavanja tih tijela sa stanjem u određenoj oblasti i potrebom poduzimanja odgovarajućih mjera za poboljšanje toga stanja.

Tijela uprave odgovorna su, u okviru svoje nadležnosti, za stanje u oblastima za koje su osnovana i to glede izvršavanja zakona i drugih propisa i zakonitost upravnih i drugih akata koji se donose u izvršavanju tih propisa, kao i za točnost i ažurnost podataka koje podnose nadležnim zakonodavnim i izvršnim tijelima vlasti i za točnost i ažurnost podataka o kojima se vode službene evidencije.

#### *2.2.7. Obavljanje i drugih upravnih i stručnih poslova određenih zakonom i drugim propisima*

Tijela državne uprave pripremaju nacрте prijedloga propisa iz svoga djelokruga i time se javljaju kao svojevrsni servis predstavničkih tijela. Naime, u okviru normativne djelatno-

57) Pravilnikom se bliže razrađuju pojedine odredbe federalnog, odnosno kantonalnog (županijskog) zakona, radi osiguranja uvjeta za odgovarajuću primjenu tog zakona. Naputkom se bliže propisuje način izvršavanja određenih upravnih i stručnih poslova koji se odnose na pojedina pitanja utvrđena zakonom. Instrukcijom se utvrđuju pravila i upute o načinu vršenja pojedinih upravnih i stručnih poslova od strane tijela uprave, upravnih organizacija, odnosno pravnih osoba s javnim ovlastima u provedbi i primjeni zakona i drugih propisa. Naredbom se naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opće značenje.

sti, neposrednom donošenju i provedbi 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. Osim toga, tijela državne uprave pripremaju prijedloge odgovora ili daju odgovore na zastupnička pitanja, te obavljaju i druge stručne poslove za potrebe tijela izvršne vlasti.

## ZAKLJUČAK

Na kraju izlaganja o pojmu uprave u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine može se zaključiti da je funkcija državne uprave u Bosni i Hercegovini, određena zakonskim i podzakonskim aktima, bogata oblicima koji u svojoj raznovrsnosti iskazuju različite specifičnosti. Općenito gledano, ni širina funkcija ni karakter poslova bosanskohercegovačke državne uprave ne razlikuju se uvelike od onih što postoje u drugim europskim državama, pogotovo tzv. državama u tranziciji. Ostaje otvoreno pitanje koliko će trebati organizacijske oblike državne uprave i funkciju koju državna uprava obavlja prilagođavati novim potrebama suvremene bosanskohercegovačke uprave, naročito s aspekta približavanja Bosne i Hercegovine Europskoj Uniji. Nema sumnje da će se kao nužnost nametnuti reorganizacija državne uprave kako u njezinim oblicima ustroja tako i u njezinoj funkciji, jer novo oblikovanje državne uprave, odnosno javnog sektora uopće, mora računati s primjenom općih načela upravnog prava koji se tiču rada dobre, kvalitetne uprave i to tako što će se crpiti iz upravnopravnog sustava zemalja članica Europske Unije, kako bi se *de lege ferenda* našli u upravnozakonskoj normativi zemalja koje se žele priključiti Europskoj Uniji.<sup>58</sup> S tim u svezi, u upravnom zakonodavstvu i praksi tih država, pa tako i Bosne i Hercegovine, moraju se u perspektivi naći i provoditi sva ona procesna načela za koja su upravna znanost i praksa potvrdili da su u funkciji ostvarenja najboljih rezultata. Ta načela su: načelo zakonitosti ili vladavine prava, koje propagira tzv. "administraciju putem zakona", načelo pravne sigurnosti, u kojem su inkorporirane pouzdanost i predvidivost u vršenju upravnih aktivnosti, načelo jednakosti ili načelo zabrane diskriminacije, načelo legitimnih očekivanja i konzistentnosti u donošenju upravnih odluka, načelo proporcionalnosti u obavljanju propisanih proceduralnih radnji i cilja koji se po zakonu njima želi postići, načelo brižljivog vođenja postupka, načelo saslušanja stranaka, načelo efikasnosti i efektivnosti, koje se naročito favorizira, načelo otvorenosti i transparentnosti, načelo odgovornosti i dr.<sup>59</sup> Cilj bi trebao biti smanjenje organizacijskih oblika a time i pojeftinjenje skupog državnog upravnog aparata i veća učinkovitost državne uprave pogotovo na planu njezina odnosa prema građanima u okviru kojega bi državna uprava ubuduće trebala na brži, efikasniji i jednostavniji način zadovoljavati potrebe građana i njihovih asocijacija.

58) Najviši predstavnici Europske Unije na svojoj konferenciji, održanoj u Nici krajem 2000. godine, su zauzeli jedinstven i decidan stav da se građanima Europske Unije mora osigurati kvalitetna uprava, na koju oni bezuvjetno imaju pravo. To pravo ozvaničeno je Ugovorom u Nici i unijeto u članak 41. i 42. Povelje o fundamentalnim pravima, koja je pridodana Ugovoru o Europskoj Uniji. Inače, važno je još istaći da je na europskoj razini, sudska praksa Europskog suda pravde nepresušan izvor osnovnih zahtjeva dobre uprave, te da su 2001. godine, uglavnom sva tijela i institucije Europske Unije prihvatila Kodeks "kvalitetnog" upravnog postupanja. Vidi: Radenović, M. O.: Pravo opšteg upravnog postupka, Banja Luka, 2004, str. 55.

59) Vidi: Evropski principi za javnu administraciju, SIGMA – podrška za unapređenje uprave i menadžmenta u zemljama Centralne i Istočne Evrope, dokument broj 27, Pravni savjetnik, 2/2001, Prilog, str. 5. - 30.

## CONCEPT OF ADMINISTRATION IN THEORY AND LEGISLATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

### Summary

In the first part the author analyzes a concept of administration in theory of the administrative law especially pointing out two concepts of administration: formal or organizational concept of administration and functional or material concept of administration. In the second part the author analyzes a concept of administration in the legislation of Bosnia and Herzegovina opening the question on the need of organizational forms of the state administration and function which the state administration has in adjusting to the new needs of contemporary Bosnian-Herzegovinian administration, especially from the aspect of Bosnian-Herzegovinian approaching to European Union.

**Key words:** formal or organizational concept of administration, functional or material concept of administration.