

**O NOSIOCIMA UPRAVNE FUNKCIJE I NJENIM OBILJEŽJIMA
(SA POSEBNIM OSVRTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU)**

**THE HOLDERS OF ADMINISTRATIVE FUNCTION AND ITS
CHARACTERISTICS (WITH SPECIAL EMPHASIS ON BOSNIA AND
HERZEGOVINA)**

Izvorni znanstveni članak

*Prof. dr. Fuad Purišević**

*Doc. dr. Armin Kržalić**

*Pred. VŠ Mirzo Selimić**

Sažetak

Razvojem društvenih odnosa, sve više poslova obavljaju organi uprave. Ekspanzija poslova i zadataka, ima za posljedicu sve veći broj i sve veća zaduženja državnih i nedržavnih organa (javna uprava) koji obavljaju upravne poslove. Razvoj svake društvene zajednice, pa i bosanskohercegovačke, zapravo je najznačajnija činjenica upravnog razvoja. Razvoj uprave općenito, što znači i u Bosni i Hercegovini, predstavlja permanentno povećanje upravnih organizacija i kadrova, tako da upravni sistem zahtjeva sve veći angažman materijalnih sredstava i veći procenat stručne i kompetentne radne snage, politički neutralne i nepristrasne.

Razvoj društvene zajednice, odnosno upravni razvoj, podrazumijeva razvoj djelatnosti uprave kao instrumenta vlasti (državna uprava) i uprave kao organizatora i nosioca javnih službi, bez oslanjanja na vlast, putem kojih se neposredno zadovoljavaju potrebe građana (nedržavna uprava). Iako urbanizacija društvene zajednice bitno utiče na razvoj uprave, to nipošto ne znači da je njen rast neograničen.

Drugim riječima, razvoj uprave treba da prati razvoj svih društvenih potencijala, odnosno razvoj svih ljudskih djelatnosti, uključujući i javne upravne poslove. Pretpostavka ovog razvoja je eliminacija postojeće i sprječavanje nastanka buduće disfunkcionalne uprave. Stoga, postojeće društvene i prirodne situacije u svijetu, a posebno u Bosni i Hercegovini,

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. E-mail: fpurisevic@fkn.unsa.ba*

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. E-mail: akrzalic@fkn.unsa.ba*

** Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak. E-mail: mirzo.selimic@ceps.edu.ba*

koje su dovele do krupnih privrednih, ekonomskih, socijalnih i političkih problema, neodložno i promptno zahtjevaju brži razvoj, koji podrazumjeva i objektivno i funkcionalno povećanje organa javne uprave, ali uz anagažman isključivo stručnog kadra. Uz stručnost i kompetentnost, profesionalni službenički kadar mora neizostavno da bude i politički neutralan i nepristrasan.

Ključne riječi: organ uprave, upravni sistem, razvoj, odrednice, Bosna i Hercegovina.

Abstract

With the development of social relations, administrative bodies perform an increasing number of tasks. The expansion of jobs and tasks results in an escalating number and responsibilities of state and non-state bodies (public administration) that perform administrative tasks. The development of every social community, including the one in Bosnia and Herzegovina, is actually the most important fact of administrative development. The development of the administration in general, which also means in Bosnia and Herzegovina, represents a permanent increase in administrative organizations and personnel, in such a way that the administrative system requires increasing involvement of material resources and a higher percentage of professional and competent workforce, politically neutral and impartial.

The development of the social community, ie administrative development, implies the development of administration as an instrument of government (state administration) and administration as an organizer and holders of public services, without reliance on government, through which the needs of citizens are directly met (non-state administration). Although the urbanization of the social community significantly affects the development of the administration, this does not mean that its growth is unlimited. In other words, the development of the administration should follow the development of all social potentials, ie the development of all human activities, including public administrative affairs. The assumption of this development is the elimination of existing and preventing future dysfunctional administration.

Therefore, the existing social and natural situations in the world, and especially in Bosnia and Herzegovina, which have led to major economic, social and political problems, urgently and promptly require faster development, which implies an objective and functional increase of public administration, but with the engagement of entirely professional personnel.

In addition to expertise and competence, professional civil servants must inevitably be both politically neutral and impartial.

Key words: administrative body, administrative system, development, determinants, Bosnia and Herzegovina.

1. POJMOVNO ODREĐENJE ORGANA UPRAVE

Riječ „*organ*“ dolazi iz starogrčkog jezika od riječi „organon“, te u prevodu označava sredstvo ili oruđe. Drugim riječima, organ je sredstvo putem koga se obavlja određeni rad. Danas se ova riječ koristi u medicini za označavanje dijelova ljudskog organizma, ali označava i ono što nas u javnoj upravi posebno interesuje, pojedince-funkcionere u državnim organima, zatim organe upravljanja, poslovodne organe, sindikalne organe i slično. Neovisno od toga o kojoj vrsti djelatnosti je riječ, *izraz „organ“* nikada ne označava samu cjelinu, nego samo jedan njen dio. Npr. u državi sa širokim spektrom raznorodnih poslova, kao političkoteritorijalnoj jedinici, državni organ obavlja samo dio poslova u njeno ime i za njen račun, a pri tome znamo da je krug državnih poslova monogo širi i da je heterogen (Dimitrijević, 1964: 51). Već iz ovog određenja se vidi da ni jedan državni organ, iako je samo on osposobljen da obavlja određene poslove, nema svojstvo pravnog lica, jer sve poslove obavlja u ime i za račun države kao pravnog lica.

Pojmu „*organ*“, kao pravno-tehničkom terminu, može se dati različiti pravni smisao, zbog čega se pominje pojam ovog organa u: subjektivnom, objektivnom i pravnom (normativnom) smislu (Dimitrijević, 2019: 77).

U subjektivnom smislu se pod ovim pravno-tehničkim pojmom podrazumjevaju određeni pojedinci, koji vršeći poslove organa predstavljaju zapravo personifikaciju istog. Naime, u pravilu, organ se posobljava sa funkcionerom, jer su suštinski ovlaštenja organa zapravo ovlaštenja funkcionera koji njim rukovodi. Istina, organ postoji neovisno od mandata funkcionera, odnosno njihovih promjena. Zašto? Zato što ovlaštenja funkcionera u jednom organu nisu njihova lična ovlaštenja, već ovlaštenja koja im donosi sa sobom ta funkcija (funkcionerska ovlaštenja). Organ funkcionira in continuo, neovisno od funkcionerskih promjena, tako da djelatnosti funkcionera u službi nisu njihove lične djelatnosti, već djelatnosti organa. Ove djelatnosti u službi pripadaju samo organu i nikada se ne dovode u vezu sa kadrovskim promjenama, bilo zbog isteka mandata ili smjene funkcionera. Dakle, u ovom slučaju je to djelatnost organa, a ne pojedinca-funkcionera, jer bi u protivnom bilo dovedeno u pitanje egzistiranje organa, a što je nedopustivo.

U objektivnom smislu organ se posmatra kao organizacija sa određenim stepenom samostalnosti koju čine međusobno organizacijski povezani ljudi. Taj ljudski potencijal sa materijalnim, tehničkim i ostalim sredstvima radi na ostvarivanju postavljenih ciljeva u organizaciji. Ovom prilikom treba naglasiti da se između općih pojmova organ i organizacija ne može stavljati znak jednakosti, s obzirom da je organizacija po svom općem značenju predstavlja samostalnu cjelinu, dok je organ dio jedne cjeline, npr. državni organ predstavlja samo jedan dio od ukupne državne strukture vlasti. Organizacija predstavlja najpotpunije organizovanu grupu ljudi koja je neophodna za realizaciju ciljeva organizacije. Svaka organizacija podrazumijeva osnovne aktivnosti, odnosno elemente u procesu uspostavljanja organizovane grupe ljudi. Organizacija, odnosno organizovanje podrazumijeva osnovne aktivnosti, kao što su: utvrđivanje cilja koji se konkretizuje grupom poslova u okviru postavljenog zadatka organizacije; organizovanje ljudskog potencijala kao radne cjeline u cilju obavljanja radnog procesa uz odabir ljudi za izvršilačku i upravljačku aktivnost; obezbjeđenje sredstava za rad ljudskog potencijala; uspostavljanje odnosa i veza između ljudi i utvrđivanje statusa ljudi u procesu obavljanja zajedničkog rada (Dimitrijević, 1983: 135-138). Dakle, upravni rad je segment upravljačkog rada. Izjednačavanje upravljanja, odnosno upravljačkog rada, s jedne strane, i upravne djelatnosti, odnosno upravnog rada, s druge strane, ne treba nikako činiti. Upravljački rad je širi pojam i on obuhvata upravni rad, ali i druge oblike rada koji se ne mogu podvesti pod upravni rad. Upravljački rad ili upravljanje predstavlja zaokružen proces rada prije nego se pristupi izvršenju, npr. vršenju usluga. To znači da upravljanje obuhvata upravu - upravnu funkciju, upravu u funkcionalnom smislu i uprava u materijalnom smislu, dok je upravna djelatnost ili upravni rad samo dio uprave u materijalnom smislu. Na kraju, mogli bi kazati da upravljački rad ili upravljanje obuhvata i utvrđivanje politike, a da upravna djelatnost ili upravni rad obuhvata organizaciju izvršenja politike (Jovanović, 1988: 7).

U pravnom ili normativnom smislu organ predstavlja nosioca ovlaštenja i dužnosti, a kako ovlaštenja-prava organa istovremeno predstavljaju i njegovu dužnost, to onda teorija ovu pojavu označava nadležnošću. Za razliku od značenja pojma organa u objektivnom smislu, pravni smisao pojma organa zanemaruje sve njegove elemente, osim jednog, a to su zadaci i poslovi organa utvrđeni pravnim propisom. Drugim riječima, pojam organa u pravnom smislu, nije ništa drugo nego pitanje nadležnosti na koju ne mogu uticati promjene ostalih elemenata koje smo odredili u pojmu organa u objektivnom smislu.

Pojam nadležnost nije isto što i pojam djelokrug, te ih nikada ne treba poistovjećivati. Djelokrug je širi pojam od nadležnosti. Pojam djelokrug na deskriptivan i širi način pobrojava poslove iz djelatnosti organa uprave, dok

se nadležnošću konkretnije i preciznije opisuju poslovi koji pripadaju osnovnoj djelatnosti organa uprave (Rađenović, 2016: 64).

Iako organ uprave kao i drugi državni organi obavlja poslove u ime i za račun države, ovaj organ ipak ima znakovite posebnosti po kojima se razlikuje od ostalih državnih organa, te zahvaljujući ovome ovi organi opravdano nose prefiks „upravni“ (Milkov, 2012: 63-66).

Organi uprave se razlikuju od drugih subjekata po bitnim i karakterističnim obilježjima. Bitna obilježja subjekata državne vlasti su neophodna i određujuća za njihovo razgraničenje. Karakteristična obilježja su potrebna da bi se moglo izvršiti što potpunije razgraničenje, iako ne moraju uvijek biti isključivo vezani samo za jedan subjekt vlasti. Međutim, kako su karakteristična obilježja izvedenog ili derivativnog karaktera jer su im potka bitna obilježja kao neophodna i određujuća, zato smo ih označili kao potrebna. Iako karakteristična obilježja nisu neophodna, ona su potrebna u cilju što razgovjetnije distinkcije subjekata državne vlasti.

Kad su u pitanju organi uprave, njihova bitna obilježja proizilaze iz upravnog karaktera, odnosno specifičnih poslova koje obavljaju, a koji njih određuju.

Organizaciju javne uprave čine državni i nedržavni organi i organizacije, a to su:

- ✚ Organi uprave i posebne upravne organizacije, kao državni subjekti,
- ✚ Preduzeća, ustanove i druge organizacije kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja u svojstvu javnih službi, kao nedržavna subjekti i
- ✚ Organi lokalne uprave.

Mnogo više određujućih obilježja zajedničkog karaktera, prisutno je kod državne uprave, pa i organa lokalne uprave, u odnosu na javne službe koje čine sistem nedržavne uprave. Državna uprava, osnovana kao posebna vrsta državnih organa, upravnu djelatnost obavlja kao svoju osnovnu djelatnost. Naglašavanjem da državna uprava primarno obavlja svoju osnovnu djelatnost, znači da im to nije i jedina djelatnost. Državna uprava obavlja i druge poslove, kao što je normativna i stručna djelatnost, ali, ne samo da im to nije osnovna djelatnost, već oni nisu ni osnovani da bi obavljali ove druge poslove. Zato, državnoj upravi obavljanje ovih drugih poslova nije originarna ili izvorna djelatnost, već im se takvi poslovi povjeravaju. Isto tako, upravnu djelatnost mogu da vrše i drugi državni organi i nedržavni subjekti, ali, kako ni jednima ni drugima to nije osnovna djelatnost, to znači da i jedni i drugi za obavljanje upravne djelatnosti moraju imati izričito zakonsko ovlaštenje. Državna i nedržavna uprava imaju istu osobinu, a to je obavljanje upravne djelatnosti. Istina, obavljaju različite poslove iz upravne djelatnosti, na različit način, različitim sredstva za rad i u različitim organizacionim oblicima.

2. BITNE ODREDNICE ORGANA UPRAVE

Kako smo već rekli, bitna obilježja organa uprave su neophodna i određujuća i originalne su naravi, dok su karakteristična obilježja potrebna i derivativne su naravi. Odrednice koje obilježavaju organe uprave su:

- 1) Upravna djelatnost im je osnovna djelatnost,
- 2) Imaju mogućnost autoritativnog istupanja,
- 3) Štite i ostvaruju javni ili opći interes,
- 4) Mogućnost neposredne fizičke prinude pojedinih organa uprave,
- 5) Posebnosti načina osnivanja,
- 6) Pitanje djelokruga i nadležnosti,
- 7) Inokosni ili monokratski princip organizovanja organa uprave,
- 8) Nepostojanje svojstva pravnog lica i nepostojanje sopstvenih izvora prihoda državnog organa uprave,
- 9) Samostalnost u radu organa uprave,
- 10) Postojanje političkih, pravnih i razvojnih ciljeva, kao svrhe organizacije organa uprave i
- 11) Postojanje sredstava za rad, te stručnih i kompetentnih kadrova organa uprave.

1. Upravna djelatnost državnih organa uprave je njihova osnovna djelatnost, što predstavlja njihovu bitnu odrednicu, kao posebne vrste državnih organa. Originalnu ili izvornu upravnu djelatnost obavljaju samo državni organi uprave, te im ova djelatnost određuje i derivativnu ili izvedenu, odnosno povjerenu drugu djelatnost. Svi državni organi imaju određene zajedničke karakteristike, a suštinski ih razlikuje njihova osnovna djelatnost. Tako npr. zakonodavni organ (parlament) i političko-izvršni organi (vlada i predsjednik, odnosno predsjedništvo) obavljaju, kao svoju osnovnu djelatnost, državnopravne poslove, s tim da mogu obavljati i neke upravne poslove koji su im povjereni zakonom, kao što je izdavanje uvjerenja i rješenja, vođenje upravnog postupka i slično. Obavljanje poslova upravne naravi, od strane zakonodavnog i političkoizvršnog organa, predstavlja poslove dopunskog, supsidijarnog ili supletornog karaktera na osnovu povjerenih javnih ovlaštenja, a ne kao njihove osnovne poslove. Isto tako, organi uprave, pored svoje osnovne djelatnosti, nerijetko obavljaju i druge poslove, kao što su normativni i stručni poslovi. Iako je obavljanje ovih dopunskih poslova, kao sporednih, potrebno za nesmetano i permanentno funkcioniranje organa uprave, ovi poslovi nikada ne spadaju u osnovnu djelatnost organa uprave, već su to njihovi izvedeni ili povjereni poslovi, što znači da im to nikada nisu izvorni ili originalni poslovi. Također, upravnu djelatnost mogu da vrše i drugi državni organi, ali kako im to nije njihova osnovna djelatnost, to znači da za obavljanje tih poslova i oni moraju

imati izričito zakonsko ovlaštenje. To ovlaštenje, kad obavljaju upravnu djelatnost, moraju imati i nedržavni subjekti, kao što su preduzeća, ustanove i druge organizacije, jer su oni osnovani za vršenje privredne, odnosno druge opće korisne djelatnosti, zbog čega im je to ovlaštenje i neophodno. Državni organi koji nisu osnovani za obavljanje upravne djelatnosti, kao svoje osnovne djelatnosti, a ukoliko su im povjerena javna ovlaštenja za njihovo obavljanje, te poslove obavljaju po propisima upravnog prava. Za djelatnost za koju su osnovani, kao osnovnu, primjenjuju se odgovarajući propisi koji reguliraju njihovu osnovnu djelatnost. Tako npr. kada preduzeća, pored svoje osnovne djelatnosti, vrše i javna ovlaštenja, tada se na njih primjenjuju propisi privrednog i upravnog prava. Za povjerene poslove koji su zasnovani na autoritativnom istupanju, na njih se primjenjuju propisi upravnog prava, a za ostale poslove iz njihove osnovne djelatnosti (privredna djelatnost), primjenjuju se propisi privrednog prava.

2. *Organi uprave, kao dio ukupnih državnih organa, predstavljaju organe vlasti sa autoritativnim ingerencijama pri vršenju vlasti.* To znači da drugi državni organi nemaju mogućnost autoritativnog istupanja. Autoritativno istupanje znači da organi uprave mogu pojedincima i drugim subjektima nametati određeno ponašanje i mimo njihove volje. Dakle, osnovni zadatak organa uprave je da se pojedinačni i konkretni upravnopравни odnosi autoritativno uređuju. Na isti način ovi organi nameću svoju volju fizičkim, pravnim i drugim osobama u vršenju upravnih radnji. Kako su organi uprave organi vlasti, oni u upravnopravne odnose stupaju sa jačom voljom, što znači da mogu nametati svoju volju fizičkim, pravnim i drugim subjektima i mimo njihove volje.* Međutim, ovom prilikom treba posebno naglasiti da i javna preduzeća i ustanove, kao nedržavni subjekti, istupaju sa pozicije jače volje kada su im dodjeljena javna ovlaštenja.

S druge strane, autoritativnost postoji i kod drugih državnih organa, kao što su: zakonodavni, političkoizvršni i sudski organi. Ali, u čemu se onda sastoji razlika između organa uprave i ovih drugih navedenih državnih organa? Odgovor zavisi od toga: koji od svih navedenih državnih organa ima mogućnost da vrši neposrednu fizičku prinudu? Neposrednu fizičku prinudu mogu da vrše samo organi uprave i to ne svi organi, već samo oni koji su za to posebno osposobljeni i obrazovani. U pravilu, to su policijski, vojni, poreski i carinski organi. Pod upravnim radnjama fizičke prisile smatramo materijalne radnje kojima se primjenjuje prinuda prema konkretnim licima u pojedinačnim situacijama, ali sve u skladu sa pravnim propisima. Doktrina i zakonodavstvo, pored upravnih radnji, reguliraju i upravne mjere. Upravne

* *Primjer za jaču volju organa uprave i za nametanje vlastite volje drugoj strani: npr. organi inspeksijskih službi stupaju u upravnopravne odnose sa strankama i pri tome imaju više prava, uključujući i pravo kažnjavanja.*

mjere predstavlja cilj koji se želi postići, npr. karantin. Taj cilj se ostvaruje donošenjem upravnog akta ili vršenjem upravne radnje, a nekada kombinacijom i jednog i drugog. Upravna mjera nikada ne predstavlja nešto što je odvojeno od upravnog akta i upravne radnje. U pravilu, upravna mjera se nameće upravnim aktom, a prinudno ostvaruje upravnom radnjom. Izuzetno, upravna mjera se nameće neposredno na osnovu zakona vršenjem upravne radnje prinude. Zato, upravne radnje, osim donošenja upravnih akata, čine osnovnu djelatnost uprave (upravna funkcija u užem smislu koji čini: donošenje upravnih akata, izdavanje javnih isprava, vršenje upravnog nadzora i vršenje materijalnih radnji prinude). Osnovna razlika između upravnog akta i upravne radnje se sastoji u tome što upravnim.

3. Još jednu od karakteristika organa uprave u vršenju upravnih poslova predstavlja i *ostvarivanje i zaštita javnog ili općeg interesa*.* Svi

* *Postavlja se pitanje: Da li su supstancijalno pojmovi opći i javni interes sinonimi ili imaju različita značenja? Stavovi i mišljenja zakonodavnih i sudskih organa fundamentalno se najčešće podudaraju u svom suštinskom poimanju po ovom pitanju. U najvećem broju pravnih sistema, kada se govori o oduzimanju ili ograničavanju prava vlasništva, ne koristi se sintagma „interes države“. Uobičajeno je da se koristi izraz opći interes ili javni interes. Dakle, smatraju se sinonimima. Tako se u Ustavu Sjedinjenih Američkih Država koristi izraz, „public use“, u engleskom jeziku izraz „public interes“, u francuskom pravu izraz „utilite publique“, a u njemačkom pravu izraz „Wohle der Allgemeinheit“. Ustavni sud Republike Hrvatske (Odluka U-I/763/2009) pravi razliku između sintagmi „opći interes“ i „javni interes“, ali u suštinskom poimanju izjednačava „opći interes“ i „državni interes“. Ovakva preskripcija Ustavnog suda R Hrvatske, „potkrijepljena“ je stavom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u presudi „James and Others v. The United Kingdom (1986.)“ u kojoj se ESLJP-a bavio razlikovanjem sintagmi „javni interes“ i „opći interes“. Nevjerovatno je da Ustavni sud R Hrvatske nije naveo da je stav ESLJP-a da nema nikakvih supstancijalnih razlika između značenja javni interes i opći interes, a pri tome je odlučio da treba razlikovati opći od javnog interesa. Iz navedenog, sasvim je jasno da je Odluka Ustavnog suda R Hrvatske nekonzistentna. Naime, Ustavni sud R Hrvatske u svojoj navedenoj odluci, između ostalog, navodi: „Javni interes je usmjeren na zaštitu pojedinačnih zajedničkih vrijednosti koje izvire iz života u organiziranoj društvenoj zajednici.“ Prema stavu većine njemačkih autora, uprava je klasični nosilac društvenih interesa (javnog ili općeg interesa), a opći interes je onaj koji je direktno usmjeren na ispunjavanje pojedinačnih i javnog interesa. Stav francuskih autora, posebno je važan, jer je u francuskom pravu pojam javnog interesa prošao veliki put, od onog koji predstavlja izvođenje javnih radova u javnom interesu, pa do današnjeg značajnog proširenog pojma javnog interesa, što su učinili suci upravnih sudova, odnosno upravnosudska praksa. Stav je Državnog savjeta-Vrhovnog upravnog suda Republike Francuske (Conseil d' Etat) da se dopušta oduzimanje ili ograničavanje prava vlasništva u slučaju radova koji promiču privatne-pojedinačne interese, ako ti interesi nisu odlučujući i ako se podudaraju s javnim interesima, te ako pozitivno utiču na zaposlenost i ako se radi o poboljšanju komunikacijskih uslova. Na isti ili sličan način se postupa, osim u Njemačkoj i Francuskoj i u Sjedinjenim Američkim Državama. Iz navedenog, zaključuje se da sudska praksa ESLJP-a, Vrhovnog suda SAD-a, Državnog savjeta u Francuskoj, Saveznog vrhovnog suda i Saveznog ustavnog suda u Njemačkoj, stvaraju veoma široka određenja predmetnih pojmova. Iz toga se*

ostali državni organi su, makar posredno-indirektno, povezani sa ostvarivanjem i zaštitom javnog ili općeg interesa. Međutim, ni jedan državni organ nije tako neposredno-direktno povezan sa javnim ili općim interesom, kao što je to slučaj sa organima uprave. Sa sigurnošću možemo utvrditi da javni ili opći interes određuje zakonodavni organ, u pravilu, na prijedlog vlade kao političko-izvršnog organa, a realizuju javnog ili općeg interesa vrše organi uprave. Za razliku od organa uprave, sudovi, također, vode računa o javnom ili općem interesu, ali ne na neposredan, već na posredan način. Naime, kada sud rješava spor između tužioca i tuženog, njegov jedini javni interes je da otkloni spor između ova dva subjekta. Drugim riječima, odluke sudova su zasnovane samo na zakonu, dok su odluke organa uprave zasnovane, istovremeno, na zakonu i javnom ili općem interesu, a što

zaključuje, ukoliko opći interes predstavlja boljitak za društvenu zajednicu čiji je nosilac uprava, onda je neophodno istaći da boljotka u društvenoj zajednici, po nama, nema bez ostvarivanja privatnog-pojedinačnog interesa usklađenog sa javnim interesom. Drugim riječima, mišljenja smo da nema nikakve supstancijalne razlike između općeg i javnog interesa. Odluke organa uprave su uvijek opredjeljene, ne samo zakonom, već i javnim interesom, a što posebno dolazi do izražaja prilikom vršenja diskrecione ocjene. (Vidi: Frane Staničić: Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničenja prava vlasništva, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1/2018, str. 111-129). Da zaključimo: Zašto, po nama, ne bi trebalo praviti razliku između općeg i javnog interesa? Odgovor nam se čini veoma prihvatljiv. Naime, ostvarivanje pojedinačnih-užih interesa nije samo u interesu pojedinca i drugih lica, kao druge strane u upravnompravnom odnosu, već je to u interesu društvene zajednice u cijelosti. Primarni interes društvene zajednice, odnosno uprave je zaštita njenog javnog, odnosno općeg interesa. Javni ili opći interes nije apstraktna kategorija, jer je on satkan od pojedinačnih-užih interesa. Bez ostvarivanja zakonom priznatih i zaštićenih pojedinačnih-užih interesa, neće se ostvariti ni javni ili opći interes, drugim riječima, društveni interes. Zbog toga, ostvarivanje pojedinačnih-užih interesa nije samo stvar njihovih nominalnih nosilaca, već i dužnost javne uprave čija je obaveza da usklađuje opće-javne i pojedinačne interese, vodeći pri tome posebno računa o pravima i obavezama građana u konkretnoj društvenoj zajednici. Ukoliko su građani druga strana u upravnompravnom odnosu, onda ostvarivanje prava građana predstavlja, ne samo pojedinačni-uži-njihov interes, već istovremeno predstavlja i javni ili opći interes. Kako bi odgovor na predmetno pitanje bio još jasniji, posebno naglašavamo, upravna djelatnost je uvijek okrenuta ka budućnosti, jer za pojedinca sam zakon, u pravilu, ne precizira pravilo ponašanja, s obzirom da zakon sadrži apstraktne pravne norme. Zato u upravnim stvarima postoji potreba da se utvrdi dispozicija za konkretno lice u pojedinačnoj situaciji. Pravilo ponašanja se u upravnompravnom odnosu precizira dispozicijom, a ne sankcijom, kao što je slučaj kod sudske djelatnosti. Sankcijom se u upravnompravnom odnosu, ukoliko se izriče, izvršenik samo tjera da izvrši svoju osnovnu obavezu, a nikako se sankcijom ne kompenzira neizvršenje obaveze izvršenika. Drugim riječima, ukoliko izvršenik dobrovoljno ne izvrši svoju obavezu, doći će do prinudnog izvršenja, a ne do izricanja sankcije. Dakle, kako je upravna djelatnost uvijek okrenuta ka budućnosti, to potvrđuje obavezu javne uprave da mora neprestano voditi računa i o zadovoljavanju pojedinačnih-interesa, usklađenih sa javnim ili općim interesom, a briga o ovom potonjem interesu, svakako je primarni zadatak javne uprave.

posebno dolazi do izražaja kod diskrecionog odlučivanja. Kod diskrecione ocjene, službeno lice koje odlučuje u konkretnoj upravnoj stvari povodom koje su lica stupila u upravno-pravni odnos, bira između više pravno jednakih-zakonitih alternativa, te uzima onu koja najviše odgovara javnom ili općem interesu u konkretnoj i pojedinačnoj situaciji. Dakle, javni ili opći interes nije samo donošenje odgovarajućih propisa, odnosno utvrđivanje i sprovođenje politika u pojedinim upravnim oblastima, već i rješavanje konkretnih zahtjeva građana (donošenje pojedinačnih upravnih akata) u kojima je neophodno utvrditi javni ili opći interes. Kako su upravni akti, akti budućnosti, to onda oni moraju biti usklađeni, ne samo sa zakonom, već obligatno i sa javnim ili općim interesom za svaku konkretnu-pojedinačnu situaciju.

4. U odnosu na sve državne organe, samo pojedini organi uprave imaju *ovlaštenje i mogućnost da vrše neposrednu fizičku prisilu*. Rekli smo, svi državni organi imaju mogućnost autoritativnog odlučivanja. Iako svi državni organi imaju mogućnost autoritativnog odlučivanja, to ne znači da su ovlašteni i da imaju mogućnost da vrše i neposrednu ili direktnu fizičku prisilu. Neposrednu fizičku prisilu mogu da vrše samo organi uprave, ali ne svi organi uprave. Naime, neposrednu fizičku prisilu mogu da vrše samo oni organi uprave koji su za to određeni, obrazovani i osposobljeni. Najčešće su to policijski i vojni organi, ali isto tako i poreski i carinski organi.

5. *Posebni su načini osnivanja organa uprave*. Organi uprave se, u pravilu, osnivaju zakonom. Ostali državni organi se osnivaju ustavom ili zakonom, što zavisi od značaja pojedinih državnih organa. U odnosu na sve druge državne organe, moguće je da neki subjekti, koji u širem smislu spadaju u upravu, budu izuzetno osnovani uredbom vlade.* U pravilu, zakonsko osnivanje i reguliranje rada organa uprave omogućava pravilniju organizacionu strukturu organa uprave. Ono na čemu u Bosni i Hercegovini, u svim njenim političko-teritorijalnim jedinicama, treba posebno odmah insistirati, jeste unutarne kadrovske jačanje organa uprave. Kadrovske jačanje organa uprave treba da bude zasnovano na stručnom, kompetentnom i politički neutralnom i nepristrasnom ljudskom potencijalu, a ne kao sada, na politički podobnom i poslušnom kadru, najčešće sa vrlo upitnom

* *Primjeri subjekata obrazovanih uredbama vlada, a koji u širem smislu spadaju u upravu: Uredba o osnivanju Gender Centra Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, br. 53/00 i 64/05); Uredba o uredu Vlade Federacije BiH za odnose s javnošću (Službene novine Federacije BiH, br. 73/20); Uredba o osnivanju ureda za borbu protiv korupcije i upravljanje kvalitetom Kantona Sarajevo – Prečišćeni tekst (Službene novine Kantona Sarajevo, br. 40/20); Uredba o uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina (Narodne novine Republike Hrvatske, br. 42/12); Uredba o osnivanju kancelarije za evropske integracije (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 126/07, 117/08, 42/10, 48/10 i 106/12).*

stručnošću i kompetentnošću. Osnivanjem organa uprave i reguliranjem njihovog rada na ovaj način, ovi organi dobijaju svoje čvste organizacione oblike, čime se zapravo i osigurava njihovo pravilno funkcioniranje. Ovakvu cjelovitu i sistematsku organizaciju organa uprave, posebno u našoj zemlji, nije lako učiniti, jer to primarno otežavaju divergentni politički stavovi različitih etno-nacionalnih oblika političkog organiziranja, a uz ovo, još i nedostatne tehničke kapacitete. Da bi se ovo moglo učiniti, neophodni su nam sveobuhvatni propisi, sa značajno većim stepenom političke uređenosti našeg državnog i javnog života. Nakon što budu osnovani i organizovani organi uprave u BiH, oni ne predstavljaju jedinstven državni aparat. Organi uprave su u BiH uspostavljeni na dobrano ograničenoj vertikalnoj liniji odgovornosti i saradnje, jer su dominantno organizovani horizontalno po različitim političko-teritorijalnim jedinicama (država, entiteti, Brčko Distrikt BiH, u Federaciji BiH kantoni, te grad i općina), te sa nerijetko na ovim nivoima zasebno iscrpljuje i odgovornost i međusobna saradnja organa uprave.

6. Svaki organ uprave, nije samo ovlašten, već je istovremeno i dužan da strankama nameće određeno ponašanje. Stoga, pravo i obaveza organa uprave je da obavlja poslove koji su mu stavljeni u *djelokrug i nadležnost*. Djelokrugom organa uprave određuje se opća sadržina njegovih poslova, kao i opći okvir i granice djelatnosti. Uslov za određivanje nadležnosti jednog organa je utvrđivanje njegovog djelokruga, uz pomoć koga se vrši horizontalno razgraničenje između organa uprave pojedinih političko-teritorijalnih nivoa vlasti, pa tako i u BiH. Zahvaljujući djelokrugu organa uprave, određuje se konkretan organ uprave koji će vršiti određene poslove (Popović, 1986: 126-127). S tim u vezi, djelokrug predstavlja nabranje i deskriptivno predstavljanje poslova koje određeni organ obavlja. Djelokrug se određuje osnivačkim propisom organa uprave, a to su zakoni o ministarstvima u BiH.

Nadležnost predstavlja ovlaštenje, koje je istovremeno i dužnost jednog organa da obavlja određene poslove na određenoj teritoriji. Pitanje nadležnosti je od iznimne važnosti, kako za stranku, tako i za organ, jer je organ u slučaju nadležnosti ovlašten i dužan da rješava upravnu stvar. Svaki organ mora da pazi na svoju nadležnost *ex officio* u toku cijelog postupka. U bosanskohercegovačkom zakonodavstvu, određivanje nadležnosti organa uprave, vrši se na osnovu određenih kriterija ili normi. Kod *stvarne nadležnosti*, osnov za njeno određivanje je priroda upravne stvari, odnosno stvarnost upravne stvari. Zato se ova nadležnost i zove stvarna nadležnost. Drugim riječima, zakonodavci u BiH, prema kriterijima prirode ili vrste upravne stvari ovlašćuju se i obavezuju organi jedne vrste da odlučuju o jednoj vrsti upravnih predmeta ili o više vrsta upravnih stvari, što zapravo predstavlja stvarnu nadležnost određenog organa uprave. Stvarna nadležnost

organa uprave, uređena je velikim brojem različitih materijalnopравnih propisa iz različitih oblasti, dok je pitanje nadležnosti svih ostalih državnih organa, u pravilu, regulisano jednim propisom, npr. za predstavnički i političko-izvršni organ je to ustav, a za sudove zakon o sudovima. Osim ovog načina određivanja stvarne nadležnosti, ona se može odrediti i posebnim propisom o nadležnosti, te se njegova svha donošenja iscrpljuje isključivo rješavanjem pitanja nadležnosti.

Po drugom kriteriju koji se tiče veze upravne stvari i određenog mjesta, određuje se *mjesna nadležnost*. Dakle, osnov za određivanje ove nadležnosti je mjesto za koje je upravna stvar vezana. Kod određivanja koji će organ rješavati upravnu stvar, kao kriterij se uzima područje organa iste vrste (teritorij). Na osnovu konstatovanog, zaključuje se da mjesna nadležnost teritorijalno razgraničava organe koji su stvarno nadležni za rješavanje istovrsnih upravnih stvari, svako na „svom“ području. Kad je u pitanju ova nadležnost, ona se, u pravilu, određuje kao i za sudove, propisima o političko-teritorijalnoj podjeli. Ukoliko to nije moguće učiniti, kao što je slučaj sa područnim organima uprave, tada se mjesna nadležnost određuje prema propisima o organizaciji njihovih centralnih organa (Miklov, 2012:68).

Pomoću trećeg kriterija, određuje se *funkcionalna nadležnost*. Prema sva četiri zakona o upravnim postupcima u BiH, utvrđeni su kriteriji pomoću kojih se jedna upravna stvar, uvažavajući različite stadije postupka, predaje različitim organima na rješavanje.* Tako je npr. jedan organ zadužen za vođenje upravnog postupka, drugi za donošenje rješenja, a treći da rješava po žalbi. Zato mi kažemo da se poslovi u upravnom postupku distribuiraju prema funkcijama pojedinih službenih lica u određenim organima. Zato se ova nadležnost i naziva funkcionalnom nadležnošću.

Ukoliko zakoni o upravnim postupcima u BiH ne odrede precizno nadležnost pojedinih organa u određenim upravnim stvarima, tada je pitanje nadležnosti moguće odrediti na osnovu općih pravila koja su sadržana u osnovnim načelima postupka (Kramarić, 1962: 46-49).

Iako je pitanje nadležnosti propisano strogim (kogentnim, imperativnim, prinudnim) normama, ipak može doći do sukoba nadležnosti.

* Član 29-32. Zakona o upravnom postupku BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16); Član 36-39. Zakona o upravnom postupku Federacije BiH (Službene novine FBiH, broj: 2/98 i 48/99); Član 26-27. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH BiH (Službeni glasnik BD BiH, broj: 48/11 – Prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19). Ovom prilikom posebno naglašavamo da Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske (Službeni glasnik RS, broj: 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18), koji je rađen po metodologiji i uzoru na Zakon o upravnom postupku Republike Srbije, ne sadrži odredbe o uređenju funkcionalne nadležnosti. Mišljenja smo da su ove odredbe neopravdano i nepotrebno izostavljene iz ovog entitetskog propisa.

Taj sukob može biti pozitivan (ako dva ili više organa izjavljuju-žele nadležnost) i negativan (ako dva ili više organa smatraju da nisu nadležni zbog čega odbijaju nadležnost). Kako je rješavanje ovog pitanje važno za svaku državu i njen pravni sistem, zato države posežu za preciznim propisivanjem načina rješavanje pitanja sukoba nadležnosti.

7. Organi uprave se organizuju na *inokosnom ili monokratskom* principu, što znači da organom uprave rukovodi pojedinac. U periodu ex Jugoslavije, organi uprave su se organizovali na inokosnom i kolektivnom (kolegijalnom) principu. Broj kolektivnih organa uprave je do devedesetih godina prošlog stoljeća bio veoma respektabilan. Danas dominiraju inokosni organi uprave zbog svojih prednosti, a primarne su brzina i efikasnost rada, uz precizno određenu odgovornost uposlenih. Neki su čak, kao što je Maks Veber (Max Weber), smatrali da je „birokratsko-monokratska uprava, sa čisto tehničkog stanovišta, onaj vid vršenja vlasti koji može postići najveću efikasnost i koji je u tom značenju formalno najracionalniji“ (Weber, 1976:175). Formiranje organa uprave na inokosnom, a ne na kolektivnom principu, jeste specifičnost ovih državnih organa, za razliku od predstavničkih i političko-izvršnih organa koji su organizovani kao kolektivni organi. Najspecifičnija situacija je sa sudovima, jer oni svoju djelatnost obavljaju putem sudije pojedinca (inokosno), ali i putem sudskih vijeća (kolektivno). Dakle, za razliku od drugih državnih organa koji se osnivaju ustavom i zakonom (kojim općim aktom će pojedini državni organi biti osnovani, zavisi od njihovog pozicioniranja i priskrbljenih im ovlaštenja, što određuje njihov društveni značaj), organi uprave se osnivaju, kao što smo ranije kazali, primarno zakonom, ali i podzakonskim aktom, kao što je uredba vlade.

8. Organi uprave *nemaju svojstva pravnog lica i nemaju sopstvene izvore prihoda*, jer su ova svojstva rezervirana za političko-teritorijalnu jedinicu, a ne za njen organ uprave. Putem organa uprave, kao sredstva-oruđa, obavljaju se poslovi u ime i za račun političko-teritorijalne jedinice. Organi uprave se finansiraju iz budžeta, što znači da nemaju svoje izdvojene, odnosno vlastite prihode. Prihode koje ubiru organi uprave su prihodi budžeta iz kojeg se finansira djelatnost svih državnih organa, pa i djelatnost tog organa uprave. Prema tome, svojstvo pravnog lica ima političko-teritorijalna jedinica, a ne njeni organi. U Bosni i Hercegovini svojstvo pravnog lica ima: općina, grad, kanton, Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, entiteti (Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska) i država Bosna i Hercegovina. Shodno navedenom, pasivnu legitimaciju u slučaju sudskog spora, ne može nikada imati organ uprave, jer nemaju svoju vlastitu imovinu, npr. ministarstvo i, u pravilu, uprava. Svojstvo pravnog lica ima samo političko-teritorijalna jedinica u kojoj obitava taj organ uprave, Jedinu izuzetak predstavljaju posebne upravne organizacije koje mogu imati

svojstvo pravnog lica. Ovo svojstvo posebnim upravnim organizacijama se može priznati zbog njihove specifične osnosve djelatnosti (stručni poslovi), pa je njihova djelatnost primarno regulirana pravilima struke (*lege artis*), pa tek onda propisima političko-teritorijalne jedinice. Unatoč navedenom, djelatnost posebne upravne organizacije nije tržišno orjentirana, zbog čega je političko-teritorijalna jedinica i finasira. Egzemplar posebne upravne organizacije su zavodi i direkcije. Za razliku od organa uprave, preduzeća, ustanove i druge organizacije kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja, imaju svojstvo pravnih lica. Njima se to svojstvo daje već njihovim osnivačkim aktima, jer oni kao svoju osnovnu djelatnost obavljaju poslove zbog kojih su i osnovani, a kao povjerene poslove na osnovu zakona, obavljaju i poslove organa uprave po ovlaštenju.

9. Organi uprave, u okviru svoje nadležnosti, uživaju radnu i poslovnu *samostalnost u radu*. Tu samostalnost je profesor Milkov (1983) definirao kao „pravno obezbjeđenu mogućnost donošenja odluka bez ičijeg uticaja“ (1294-1305). Uslov za obavljanje poslova na zakonit, profesionalan i etički korektan način, neizostavno je samostalnost u radu organa uprave. Samostalnost u radu, za službenike i funkcionere organa uprave, nosi obligatno sa sobom i njihovu odgovornost za zakonito i profesionalno obavljanje dodjeljenih im poslova. Kako samostalnost u radu nipošto ne predstavlja političku samostalnost vlasti, zato je iznimno važno da službenici organa uprave svoj posao obavljaju politički neutralno i nepristrasno, poštujući a priori zakonitost, profesionalnost i etičnost u radu. Naravno, samostalnost u radu organa upravne vlasti nije nikada apsolutna, te njen stepen zavisi od djelatnosti koju organi vrše. Najveći stepen samostalnosti organi uprave imaju pri raspravljanju upravnih stvari i prilikom donošenja pojedinačnih upravnih akata. Maksimum samostalnosti u radu uprave je u situaciji kada kompetentni službenici samostalno rješavaju konkretne i pojedinačne upravne stvari. Za ovaj rad službenika, rukovodilac organa uprave može davati uputstva za rješavanje konkretne upravne stvari, ali se zato nikada ne može miješati, niti naređivati kako će se riješiti konkretni slučaj. Najmanji stepen samostalnosti, a ponekad je nikako i nema, organi upravne vlasti imaju prilikom donošenja podzakonskih akata, pripremanja propisa i obavljanja nekih drugih poslova za predstavnička tijela i političko-izvršne organe. Ono minimalno samostalnosti koje organ tada ima, zapravo se tiče samo kompetentnosti tog organa, odnosno službenog lica koje obavlja ta posao. Iz navedenog razloga, samostalnost organa upravne vlasti ne može se nikada promatrati kao apsolutna vrijednost, te nju treba uvijek promatrati i cijiniti u kontekstu djelatnosti koju ovi organi vrše. Organi državne vlasti su dio cjeline ukupne organizacije uprave, nekada hijerarhijski povezane, kao što je slučaj kod policije i vojske, a danas sve više dominira primarno

saradnja i koordinacija, kao što je slučaj kod obrazovanja, kulture, socijalne zaštite i slično.

Zbog svih navedenih razloga, položaj organa upravne vlasti je različit u odnosu na sudove. Dok organi upravne vlasti imaju reativnu samostalnost u radu, sudovi imaju radnu i poslovnu nezavisnost, a koja je uz to još i apsolutnog karaktera (Milkov, 1981). Da zaključimo, nezavisnost sudova je šira od samostalnosti uprave, jer se na sudove ne može uticati, ni pojedinačno, ni generalno, dok to nije slučaj kod uprave. Ranije smo kazali da se upravi, jer nije apsolutno nezavisna, mogu izdavati opće smjernice i uputstva za rad.

10. Organizacija uprave u svojoj ukupnosti je nezamisliva bez *postojanja političkih, pravnih i razvojnih ciljeva*. Zašto? Upravni razvoj je istovremeno i uzrok i posljedica ukupnog društveno-ekonomskog i političkog razvoja. Razvoj uprave je neophodno promatrati i proučavati u dinamici ukupnog društvenog razvoja, uvažavajući pri tome praktične spoznaje i teorijska dostignuća drugih društvenih zajednica. Identifikovati političke probleme uprave, mišljenja smo, ključni je zadatak u svim društvenim sistemima, a posebno u BiH. U okviru svojih prava i obaveza, organi uprave su odgovorni za sprovođenje utvrđene politike, izvršavanje zakona i općih i pojedinačnih upravnih akata, u čijem donošenju su i sami učestvovali. Organi uprave su za svoj rad odgovorni predstavničkom i političko-izvršnom organu odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice. Odgovornost je u izvjesnom smislu zakonom sankcionirana. Ako organi uprave u pripadajućoj oblasti društvenog života ne ostvaruju društvene planove, ne izvršavaju propise ili ne predlože mjere za koje su ovlašteni, tada predstavnički organ ili političko-izvršni organ političko-teritorijalne jedinice obligatno pokreće postupak za ocjenu rada organa uprave i utvrđivanja razloga koji su doveli do takvog stanja, a sve u cilju preduzimanja odgovarajućih mjera. Kod nas, u Bosni i Hercegovini, ovakvi postupci i preduzimanje odgovarajućih mjera, u prvilu, izostaju. Zato, navedeno predstavlja jedan od osnovnih razlog neučinkovitosti uprave, ali i kao jedan od glavnih razloga izostanka neophodne reforme uprave u čijem fokusu mora biti građanin sa svojim pripadajućim pravima, obavezama i pravnim interesima. Učinkovita reforma uprave je nezamisliva sa disfunkcionalnom upravom, kakvu nerijetko imamo u BiH. Reformisati upravu, naravno, ne možemo ni pukim smanjenjem upravnog aparata. Zato, anagažovanje stručnog i kompetetnog službeničkog kadra sa stručnim i etički prepoznatljivim vrijednostima, neophodno je vršiti prema stvarnim i objektivnim potrebama, a u skladu sa dostignutim nivoom upredruštenog, političkog i privrednog razvoja. Više informacija i znanja u društvu, zahtjeva sve profesionalniju upravu. Pravne vrijednosti, od kojih posebno ističemo: legalitet (zakonitost), zaštitu građana, odnosno ljudskih prava i sloboda,

postupanje u skladu sa dobrim poslovnim običajima i pravna odgovornost uprave, fundamentalni su pravni principi pozicioniranja i utemeljenja javne uprave u javnom pravu, a što za posljedicu ima pravnu sigurnost i pravnu izvjesnost građana, tako željno iščekivane (Koprić, 1999: 97-137). Što je krug društveno legitimnih interesa širi, a poželjno je, to je i humaniziranje odnosa uprave prema građanima sve veće. Humanizacija odnosa je primarno rezultat ograničavanja efektivne primjene sile. Danas, razvoj informacionih tehnologija i sve veća proizvodnja, olakšavaju brži, sofisticiraniji i proaktivniji razvoj uprave. Svi današnji općeniti uzroci deformacije vlasti, a napose upravne vlasti u BiH, ponajprije su posljedica birokratske deformacije u domenu političke kontrole uprave. Jer, djelotvornost upravnog aparata ponajprije zavisi od objektivno neprijeporne političke orijentacije vladajuće političke grupe u cilju zaštite općeg ili javnog interesa (Pusić, 2002: 21-22).

Upravno djelovanje je nezamislivo bez sistema pravne države i u njemu zagarantovane vladavine prava. Danas se postupanje vlasti, pa tako i upravne vlasti, ne može pravdati samo činjom da je to u skladu sa nekim propisom, jer je poštivanje propisa, a priori, nužna pretpostavka za vladavinu prava. Uvažavajući činjenicu da se izvršenje propisa, a posebno zakona, podrazumjeva, te da su upravne aktivnosti podvrgnute pravnom režimu upravnih propisa, izvršenje zakona zato više ne treba glorificirati kao cilj uprave, jer se on ipso facto nedvojbeno mora poštovati kao pretpostavljeni cilj. Zato je danas najuputnije kazati da izvršenje zakona predstavlja samo okvir djelovanja uprave. Prema tome, da bi se zaštitila prava pojedinca u odnosu na javnu upravu, nije nam dovoljan samo zakonodavni okvir za djelovanje uprave, već je iznimno potrebno razvijati i njegovati upravnu kulturu i permanentno osposobljavati osoblje i stranke. Upravnu kulturu bi mogli definirati kao množinu karakterističnih vjerovanja i ponašanja koja postoje u jednom organu uprave, te kao takva ima veoma snažan uticaj na ponašanje, rad i učinak zaposlenih. Kulturu uprave čine njeni uposlenici sa svojim običajima, načinima ponašanja i odnosima prema radu, odnosno organu uprave (Bennett, 1994: 101). Ukoliko se razumije i objektivno tretira kolektivna-organizaciona kultura, zaposlenici će tada brže i pravilnije uskladiti svoje ponašanje (individualnu kulturu) sa očekivanim i željenim ponašanjem u organu uprave. S ovim u vezi, cilj uprave je kontinuirano uvećavanje općeg blagostanja društva u granicama prava i na osnovu zakona. Posljedično, brzina ekonomskog i kulturnog napretka, odnosno ukupnog društvenog progressa, temelji se danas na kvalitetu organizacije i funkcioniranja uprave. S tim u vezi, donošenje propisa ne postaje legitiman cilj samo zato što ga je sproveo državni (upravni) organ, već je postupanje državnog, odnosno upravnog organa neophodno cijeniti i na osnovu opravdanosti sadržine i učinkovitosti njegovog rada (Lilić, 2010:16).

Legitimitet državne vlasti, a posebno upravne, ne iscrpljuje se činom njenog osnivanja-nastanka, već i plodotvornim upravnopravnim radom. Zbog svega iznesenog, neophodno bi bilo da uprava postane pokretač ukupnih društvenih tokova, rekli bi smo, naznačajniji pokretač od svih državnih organa vlasti, jer im objektivno ovakvo rangiranje i pripada. Ovakav položaj i značaj uprave ne bi trebao uopće da čudi ako znamo da se smatra, između ostalog, da više od dvije trećine svih normi jednog državnog pravnog sistema pripada upravnopravnom pravu.

Zato, upravnopravni organi potstiču i usmjeravaju razvoj u oblastima svoga djelovanja, odnosno nadležnosti, a sve u skladu sa politikom političko-izvršnog organa odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice. Unutar svake političko-teritorijalne jedinice, međusobni odnosi organa uprave se zasnivaju na principu međusobnih prava i obaveza utvrđenih zakonom, te na principu saradnje, dogovaranja i obavještanja, što bi posebno u Bosni i Hercegovini trebao biti kohezioni faktor, odnosno način vraćanja međusobnog kolektivnog i individualnog povjerenja.

U takvim uslovima, nerijetko, još i dramatično turbulentnim političkim i socijalnim procesima, bez prevelike kontemplacije, čini nam se da je birokratizirana politika neposredan uzročnik "povampirenja" uprave (Pusić, 1981: 79-87). Što se tiče Bosne i Hercegovine, po pitanju političkih, pravnih i razvojnih ciljeva, uslov za uspješnu afirmaciju reformskih ciljeva javne uprave u duhu njene upravnopravne funkcije, trebao bi biti: objektivnost u cilju, provjerljivost ukupne upravne djelatnosti i preciznost i sistematičnost u njenom radu. Fokus u reformi javne uprave, primarno, morao bi biti građanin, odnosno zaštita njegovih prava, obaveza i pravnih interesa. Zadovoljan pojedinac, pretpostavka je sigurne i prosperitetne društvene zajednice u kojoj onda organi uprave, štiteći prava građana, zapravo štite zakonom utvrđeni i usklađeni javni interes.

11. Bitan element organa uprave predstavljaju *sredstva za rad*. Rad organa uprave, uz obezbjeđena sredstva za rad, neučinkovit je bez profesionalne uprave. Takva uprava podrazumjeva *kadrove* koji su stručni i kompetentni, te politički neutralni i nepristrasni.

Pod sredstvima za rad organa uprave se podrazumjevaju sredstva dobijena iz budžeta, a namijenjena za finansiranje općih troškova, kao što su: finansijska sredstva (za plaće uposlenih, sredstva za naknade uposlenih-npr. putni troškovi i regres, te materijalni troškovi) i sredstva opreme i inventara namijenjenih obavljanju djelatnosti organa uprave (Purišević, 2012:91). Kako organi uprave nemaju svojstvo pravnog lica, zato nemaju ni svojih sopstvenih prihoda, jer sve poslove obavljaju u tuđe ime i za tuđi račun, u korist pripadajuće političko-teritorijalne jedinice. Potreba za sredstvima određenog organa u budžetu, primarno se utvrđuje na osnovu obima posla, uslova rada i što efikasnijeg obavljanja poslova.

Kad su u pitanju uposlenici organa uprave, to su službenici, koji obavljaju poslove javne službe kao svoje redovno zanimanje, te namještenici koji obavljaju pomoćno-tehničke poslove (Dedić, 2001:174). Položaj zaposlenih u organima uprave, u pravilu, regulira se posebnim zakonom (lex specialis). S obzirom da organi uprave obavljaju specifične poslove i na način svojstven upravnom djelovanju, zato je i njihov pravni položaj (prava i obaveze) unekoliko drugačiji od pravnog položaja radnika po općem propisu o radu (zakoni o radu). Zbog navedenog, propisi o službenicima i namještenicima se prioritarno primjenjuju, a samo u dijelu koji nije njima reguliran, kao dopunski ili supsidijarni propisi, primjenjuju se zakoni o radu odgovarajućih političko-teritorijalnih jedinica. Drugačiji pravni položaj zaposlenih u organima uprave posljedica je i mogućnosti propisivanja dodatnih i posebnih uslova za zasnivanje radnog odnosa, u odnosu na zaposlene u nedržavnim organima.

3. ZAKLJUČAK

Razvoj uprave, od njenog nastanka, pa do danas, prate različite tendencije u radu, od kojih se ističu sljedeće: (1) pojava novih organa, odnosno rast uprave, (2) diferencijacija upravnih resora, (3) smanjivanje efektivne primjene prinude, (4) profesionalizacija uprave na principima stručnosti, kompetentnosti, nepristrasnosti i političke neutralnosti i (5) informatizacija uprave.

Novi organizacioni oblici uprave i njen rast su opravdane pojave, ukoliko su zasnovane na objektivnim potrebama, kao što je porast postojećih ili pojava novih zadataka uprave i urbanizacija društvene zajednice. Ono što je danas dosta česta pojava, a što se ne bi smjelo nikako dešavati, to je da neprestan rast uprave izaziva formiranje novih organa koji obavljaju istu vrstu poslova, ali sa novoprimitivnim djelatnicima, s tim da prethodni uposlenici ostaju radno aktivni, ali se ni raniji organizacioni oblici uprave ne gase. Ovo je školski primjer disfunkcionalne uprave, nažalost ne rijetke pojave u Bosni i Hercegovini u svim njenim političko-teritorijalnim jedinicama.

Diferencijacija upravnih resora je pojava koja započinje još od perioda jedinstvene cjeline uprave kada je ona vršila sve poslovi za određenu zajednicu i traje do danas. Prva diferencijacija uprave započinje sa, i danas aktuelnih, pet resora: unutarjni i spoljni poslovi, odbrana, finansije i pravosuđe. Posljedica razvoja novih upravnih resora je objektivno poimanje i sadržinsko prakticiranje pojma kulture. Ovaj proces će zasigurno biti nastavljen i u budućnosti jer je materija upravnog prava podložna stalnom prilagođavanju novim društvenim potrebama u čijem fokusu je građanin sa svojim ovlaštenjima i dužnostima, s jedne strane, te zaštita usavršenog ili

noviformiranog javnog ili općeg interesa. Kako je jedan od ciljeva upravne funkcije razvijanje kulture, čije je značenje po našem mišljenju danas često neopravdano reducirano, to bi po nama ovaj pojam trebao da supsumira sve društveno korisne djelatnosti, kao što su npr.: obrazovanje, nauka, zdravstvo, socijalna zaštita, informiranje, zaštita životne sredine, privredne djelatnosti i slično. Ovakav pristup javnom dobru bi sigurno doprinio neuporedivo bržem razvoju društvene zajednice u cijelosti koji bi bio zasnovan na objektivnim parametrima, te bi kao takav bio podoban za istinsku zadovoljštinu njenih građana.

Smanjenje efektivne primjene prinude, kao treće tendencije u radu uprave, ne znači nipošto i nestanak sredstava prinude kojima uprava raspolaze, već samo smanjenje njene efektivne primjene prema građanima. Razlog smanjenja prinude leži u činjenici da građani sve više dobrovoljno izvršavaju svoje obaveze koji je uprava ranije ostvarivala prinudom, kao što je obavezno školovanje ili vakcinacija stanovništva. Ista je situacija i sa naplatom poreza, koja je nekada realizirana samo uz upotrebu sile od strane uprave, što danas više nije slučaj. Uz navedeno, razvojem društva se sve više profiliraju nove upravne službe, kao što je npr. informiranje, čija djelatnost uopće ne zavisi od primjene prinude.

Četvrta, veoma važna, tendencija u radu uprave je profesionalizacija uprave na principima stručnosti, kompetentnosti, nepristrasnosti i političke neutralnosti. Ovo pitanje je jedno od najesencijalnijih u svim društvenim sistemima, a posebno u zemljama u razvoju, među koje spada i naša zemlja. Etatizam, kao društvena pojava, svojstven je posebno zemljama u tranziciji. On je sa sobom donio birokratizaciju političkih partija, a posljedica toga je promjena objektivno postavljenih ciljeva uprave, a to je opće ili javno dobro.

Iz navedenih razloga, upravi se danas često pristupa kao nečemu što je prolazno, tako da promjene na vlasti u višepartijskom sistemu, a mi smo nažalost dobar egzemplar za to, dovode i do promjene profesionalnog službeničkog aparata, što je ortodoksni nonsens. Kada je u pitanju naša zemlja, koja ima izuzetno složeno društveno uređenje sa elementima parlamentarizma i prezidencijalizma, koje je uz to nedovoljno definirano i precizirano, sa mnogim temeljnim pravima i slobodama njenih građana koja su anahrono regulirana, prostor za djelovanje birokratizirane politike, odnosno za stvaranje upravnog sistema kome je zadaća da takvu politiku održi na vlasti, izuzetno je širok. Uvjerili smo se da u ovakvom ambijentu, političke partije koje osvoje vlast, postavljaju državne djelatnike po partijskoj lojalnosti, a ne stručnosti i kompetentnosti službeničkog kadra. Jednostavno, po vulgarnom shvatanju američkog sistema plijena (spoils system), političke partije vrijeme svoga vladanja ovdje primarno vide kao priliku za osobno sticanje materijalne i druge koristi, a ne za obezbjeđenje i zadovoljenje općeg ili javnog dobra njenih građana. U, rekli bi,

nedorečenom pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, a istovremeno svjesni činjenice da se zbog ovakvih, poprilično čestih retrogradnih razmišljanja i postupaka ovdašnjih vlastodržaca (koji bi, usput rečeno, trebali obezbjediti bolji politički, pravni, ekonomski i socijalni ambijent za življenje i na taj način raditi na sprječavanju egzodusa svojih građana diljem svijeta), njeni građani, pa i narodi, nalaze se u vrzinom začaranom krugu. Zar ne bi trebao biti zadatak vladajućih političkih partija, pa u konačnici i svih njenih građana i naroda, da se oživotvori postojeći sistem, ma koliko on bio složen. Da država (koju bi trebalo institucionalno ojačati), zajedno sa entitetima, kantonima, gradovima, općinama i Brčko Distriktom BiH, stvori uslove da sve političko-teritorijalne jedinice budu podjednako zdrave, kako bi svako u precizno i objektivno utvrđenim granicama svoje ingerencije gospodario tim prostorom kao dobar domaćin. Istovremeno, svi zajedno bi trebali biti međusobno povezani u saradnji spajajući neovisnost i spremnost da jedni drugima pomognemo kako bi nam svima bilo bolje. Samo taj boljitak može stvoriti uslove za suštinsku izmjenu političkog sistema zemlje u cilju njegove efikasnosti, racionalnosti i bolje učinkovitosti. Tek tada će se svi građani ove naše države osjećati i ponašati kao svoji na svome. Bez ovoga, naša zemlja će i dalje nastaviti činiti korake nazad i u profesionalizaciji, odnosno reformi javne uprave. I dalje reforme javne uprave neće biti, već će se dešavati male promjene koje odgovaraju samo pozicionoj vlasti. Reformisati upravu može samo konzistentan službenički aparat koji je stručan, kompetentan, nepristrasan i politički neutralan, neovisno od toga koja partija/e su na vlasti. Naravno, kao i svagdje u svijetu, samo strogi vrh upravne strukture će i dalje ostati pod ingerencijom politike, odnosno, biće zavisan od političkih promjena.

Ukoliko bosanskohercegovačka uprava ne bude imala profesionalan službenički kadar, a što sada nije slučaj, uprava neće moći u zemlji postati neophodan generator društvenog razvoja. Napominjemo, učinkovitost izvršne, odnosno upravne vlasti je najbolji i najpouzdaniji pokazatelj efikasnosti jednog društvenog sistema u cijelosti. Dakle, radikalna zaokret u odnosu na postojeće kadroviranje u svim političko-teritorijalnih jedinicama u Bosni i Hercegovini je neophodno napraviti, u protivnom, migracije bosanskohercegovačkih građana, sa ciljem da se u zemljama Evrope i ostatka svijeta nastane stalno ili na duže vrijeme, neupitne su, uz mogućnost dodatnog intenziviranja. Dakle, jedan od najvećih problema ove zemlje predstavlja nedostatak, odnosno neangažovanost profesionalnog, stručnog i kompetentnog kadra, a često je prisutan u svim privrednim i društvenim resorima. Zašto? Da bi smo dobili potpun i praktično upotrebljiv odgovor na ovo pitanje, trebalo bi krenuti od upravne funkcije i njenog cilja, a to je razvijanje kulture koja bi, po nama, trebala da znači obavljanje svih društveno korisnih poslova, a ne kao što je slučaj danas, kada je njeno

značenje pretjerano reducirano, odnosno ograničeno. Modernu nauku o javnoj upravi obilježava njeno menadžerisanje (menadžment). Javnu upravu treba osavremeniti, ali u cilju njene konkurentnosti i djelotvornosti, ali i značajnije precizirati njenu odgovornost spram javnosti. Vrijednosti javne uprave se moraju kontinuirano i permanentno njegovati. Vrijednosne karakteristike javne uprave, zajedno sa proaktivnim djelovanjem službenika kao zasebnim segmentom kulture, trebale bi da profiliraju tri vrijednosne dimenzije organizacijske kulture: pravnu, političku i ekonomsku. Što se tiče ovih vrijednosti organizacijske kulture javne uprave, ekonomska vrijednost bi se mogla simplificirati kao efikasnost, ekonomičnost i efektivnost u organiziranju i funkcioniranju javne uprave. Na isti način, za političku vrijednost javne uprave bi mogli kazati da je ona oslonjena na demokratske principe savremenog društva, od kojih posebno ističemo odgovornost izabranih političkih zvaničnika i državnih službenika svojim građanima uz snošenje posljedica svoje odgovornosti, a sve u cilju ukupnog napretka i prosperiteta društva u cijelosti. To drugim riječima znači, politički funkcioneri i državni službenici, dužni su polagati račune institucijama i svojim građanima, odnosno društvenoj zajednici u cijelosti, a ovi su istovremno ovlašteni da to od njih traže. S aspekta vrijednosti u javnoj upravi, u političke vrijednosti bi mogli uvrstiti još i legitimitet i društvenu pravednost. Što se tiče državne vlasti općenito, prema stavu političke sociologije, svaka je vlast legitimna, izuzev uzurpatorske, diktatorske i tiranijske. Ovim izazovima, u cilju stvaranja legalne kulture s pravnim vrijednostima može odgovoriti jedino profesionalno-proaktivan službenički kadar, a nikako birokratski, kao što je nerijetko sada u našoj zemlji, jer je stav bosanskohercegovačkih službenika već nepunih dvadesetpet godina, autoritarno-kancelarijsko-reaktivni pod zaštitom vladajuće političke “elite”. Siplificirano, svaki oblik vlasti, pa i upravna vlast, u ovom slučaju, nije koordinirana sa zakonodavnim organima, jer se vlast ne oslanja na državnu moć-silu, već na političke autoritete, zbog čega postoji opasnost da preraste u autokratsku vlast. Upravo zbog ove potonje konstatacije, čini nam se da bi bosanskohercegovački građani, civilno društvo, lokalna zajednica, naučni radnici, savjesni profesionalni službenici i ostali zagovornici dobrog upravljanja i modernizacije uprave, konačno trebali tražiti više od promjena, jer je učinak reforme uprave, kako kažu predstavnici međunarodne zajednice u BiH, neznatan. Uz navedeno, treba posebno naglasiti, na svim političko-teritorijalnim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, još uvijek ne postoje upravne reforme, već su u pitanju male promjene koje perpetuiraju vlast od Dejtonskog ustava i odgovaraju samo vladajućim političkim strukturama, jer ih, između ostalog, i na ovaj način održavaju na vlasti, bilo pozicionoj ili opozicionoj. Sve ovo ukazuje na konsocijacijsko društveno-političko uređenje koje omogućava istim političkim partijama da se smjenjuju na

vlasti, u pravilu, sa sličnim ili istovjetnim “rezultatima rada”. Za ostvarivanje prosperitetnih ciljeva u BiH, uz novu upravnu paradigmu sa jasno preciziranim načinom ostvarivanja tih ciljeva i vrijednosti, ne možemo se osloniti na zagovornike postojećeg modela javne uprave (tradicionaliste), a niti na zagovornike eksteremno radikalnih rezova. Novu upravnu paradigmu mogu dati samo erudite pomoću objektivno potrebnih rezova, a kod kojih će jedino mjerilo vrijednosti biti zadovoljan građanin, odnosno ostvarivanje njihovih interesa ma gdje prebivali u državi Bosni i Hercegovini. Da zaključimo, koliki je značaj profesionalnog kadra u upravi, najbolje pokazuje primjer da mnoge norme u upravnom pravu sadrže terminološke nepreciznosti ili nejasne i nedovoljno razjašnjene pojmove. Zbog toga, postavlja se opravdano pitanje, kako onda na taj način u konkretnim situacijama zaštititi opći i pojedinačni interes? Zato, nije teško spoznati da se ovaj naš, nerijetko neprofesionalni službenički kadar, na takav isti način i odnosi prema fizičkim i pravnim licima kada im se oni obrate u cilju zaštite njihovih prava i interesa. Nerijetko, rješenja koja nudi ovakav službenički kadar predstavlja samo teorijski i praktični galimatijas. Sigurno je da je objektivno potrebno pozicioniranje uprave veoma težak i izazovan posao i za najstručniji i najkompetentniji utilitarni kadar, posebno u ovim našim, dodatno politikantski dramatziranim, političkim i socijalnim procesima. O kakvoj bi onda stručnosti politički lojalnog sinekura kadra mogli uopće i govoriti!!!!?? Sigurno je samo jedno, bez kompetentnog poduzimanja naprijed navedenih objektivno potrebnih rezova, o tome nije uputno čak ni razmišljati, a o konkretnim respozivnim aktivnostima da i ne govorimo.

Naposljetku, peta tendencija razvoja uprave je njena informatizacija. U 20. i na početku 21. stoljeća, u svim zemljama, a posebno u razvijenim zemljama svijeta, došlo je do naglog skoka po pitanju napretka informatičkih tehnologija (računari nevjerovatnih mogućnosti, automatizacija, robotizacija i telekomunikacije). Informatizacija je u organizacijskom smislu olakšala povezivanje organizacija i aktivnosti javne uprave na mikro i makro planu. Osim ovog boljitka, informatizacija je sa sobom donijela i napredak po pitanju osavremenjivanja rukovanja i upravljanja podacima. Ovaj posao je na taj način postao znatno brži, a istovremeno se povećao i obim komunikacija u javnoj upravi. Ono što treba da brine, kad je u pitanju ova tendencija javne uprave u Bosni i Hercegovini, jeste značajno zaostajanje u ovoj aktivnosti za ostatkom svijeta. Bojimo se da će dostignuti nivo informatičke tehnologije u svijetu biti veoma teško nadoknaditi, jer je evidentno značajno zaostajanje. Jer, postojeći nedostaci dovode do multiplikacije novih, s obzirom da se informatizacijske djelatnosti u svijetu geometrijskom progresijom šire.

LITERATURA

1. Bennett, R., 1994. *Management*, Zagreb: Informator-Protecon.
2. Dedić, S., 2001. *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*. Bihać/Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Magistrat Sarajevo.
3. Dimitrijević, P., 1964. *Javna uprava*. Niš.
4. Dimitrijević, P., 1983. *Osnovi upravnog prava*. Beograd:Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
5. Dimitrijević, P., 2019. *Upravno pravo (opšti dio)*. Niš: „Medivest“.
6. Đelmo, Z., Selimić, M., Čelik, M., 2020. *Upravno procesno pravo sa upravnim i sudskom praksom*. Asociatin Euro Connecta Sarajevo.
7. Jovanović, A., 1983. *Javna uprava*. Beograd.
8. Đelmo, Z., Selimić, M. *Zaštita prava građana pred državnim organima uprave u Bosni i Hercegovini*. Revija za pravo i ekonomiju, broj 1. ravni fakultet Mostar, Univerzitet u Mostaru.
9. Kamarić, M., 1962. *Upravni postupak*. Sarajevo: Veselim Masleša.
10. Koprić, I., 1999. *Organizacijska kultura u javnoj upravi*. Zagreb: Hrvatska javna uprava broj 1.
11. Lilić, S., 2010. *Posebno upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu,.
12. Milkov, D., 1981. *Samostalnost uprave i nezavisnost sudova*. Novi Sad: Pravni fakultet.
13. Milkov, D., 1983. *Samostalnost organa uprave u vršenju upravne djelatnosti*. Beograd: Pravni život.
14. Milkov, D., 2012. *Upravno pravo I (uvodna i organizaciona pitanja)*. Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
15. Popović, S., 1986. *Upravno pravo*. Beograd: Savremena administracija Beograd.
16. Purišević, F., 2012. *Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: JP NIO Službeni list BiH,.
17. Pusić, E., 1971. *Problemi upravljanja*. Hrestomatija političke znanosti. Zagreb: „Naprijed“.
18. Pusić, E., 2002. *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
19. Rađenović, M., O., 2016. *Pravo opšteg upravnog postupka i upravnog spora*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci.
20. Staničić, F., 2018. *Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničenja prava vlasništva*. Split: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 1/2018.
21. Weber, M., 1976. *Privreda i društvo*, Beograd.

Propisi:

1. *Zakon o upravnom postupku BiH* („Službeni glasnik BiH“, broj: 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16);
2. *Zakon o upravnom postupku Federacije BiH* („Službene novine FBiH“, broj: 2/98 i 48/99);
3. *Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske* („Službeni glasnik RS“, broj: 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18);
4. *Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH* („Službeni glasnik BD BiH“, broj: 48/11 – Prečišćeni tekst, 21/18 i 23/19).
5. *Uredba o osnivanju Gender Centra Federacije Bosne i Hercegovine* („Službene novine Federacije BiH“, br. 53/00 i 64/05);
6. *Uredba o uredu Vlade Federacije BiH za odnose s javnošću* („Službene novine Federacije BiH“, br. 73/20);
7. *Uredba o osnivanju kancelarije za evropske integracije* („Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 126/07, 117/08, 42/10, 48/10 i 106/12).