

**DIHOTOMIJA I KOGNITIVNA KAUZATIVNOST DOSADAŠNJEG
SISTEMA UPRAVNOG ODLUČIVANJA U BOSNI I HERCEGOVINI**

**DICHOTOMY AND COGNITIVE CAUSALITY OF THE CURRENT
SYSTEM OF ADMINISTRATIVE DECISION - MAKING IN BOSNIA
AND HERZEGOVINA**

Pregledni znanstveni članak

Doc. dr. Mirzo Selimić

Visoka škola „CEPS – Centar za poslovne studije“ Kiseljak

e-mail: mirzo.selimic@ceps.edu.ba

Sažetak

Filozofska tekovina nastala u Njemačkoj prema Max Weberovom misaonom konceptu kojim se najefikasnije ostvaruje racionalizacija prava i djelovanje pravne države, došla je do punog izražaja kroz sintagmu pravna država i vladavina prava. Ona se potvrdila i tamo gdje tipologija prava i različitost pravnih i političkih sistema predstavljaju konceptualni okvir za analitičko razdvajanje evropskog i anglosaksonskog prava koji su nastali i razvijali se u različitim historijskim okolnostima. Osnovna karakteristika pojave i razvoja javne uprave Evropske unije je da se ono ne formira doktrinarnim ili legislativnim putem već prvenstveno upravno-sudskom praksom Evropskog suda. Zato se u literaturi i navodi da se upravno pravo Evropske unije i razvija primarno putem sudske prakse. Razvojna karakteristika uprave Evropske unije odnosi se na grubo razvrstavanje predmeta komunitarnog prava Evropske unije na dvije grupe propisa:

- 1. prvu čine propisi kojima se reguliraju organizaciona i ustavnopravna pitanja i po svojoj prirodi ove norme su uporedive s normama ustavnog i upravnog prava u unutrašnjim pravima država članica;*
- 2. druga grupa normi odnosi se na uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkog i unutrašnjeg štita (uslovno rečeno, radi se o privrednom, odnosno trgovačkom pravu Evropske unije).*

Ključne riječi: upravno odlučivanje, reforma, uprava, država, upravni postupak, institucije.

Abstract

The philosophical concept originating in Germany, as developed by Max Weber, which emphasizes the most efficient realization of the rationalization of law and the functioning of the rule of law, is fully expressed through the phrase "rule of law and legal state." This concept has been validated even in contexts where the typology of law and the diversity of legal and political systems provide a conceptual framework for analytically distinguishing between European and Anglo-Saxon law, which have emerged and evolved under different historical circumstances.

The main characteristic of the emergence and development of public administration in the European Union is that it is not established through doctrinal or legislative means but primarily through the administrative-judicial practice of the European Court. Consequently, the literature emphasizes that the administrative law of the European Union develops primarily through case law.

The developmental characteristic of the EU's administration relates to the broad categorization of EU community law into two groups of regulations:

- 1. The first group consists of regulations governing organizational and constitutional legal issues. By their nature, these norms are comparable to the norms of constitutional and administrative law within the domestic laws of member states.*
- 2. The second group includes norms related to the establishment and functioning of the common and internal shield (loosely referred to as the commercial or trade law of the European Union).*

Key words: administrative decision-making, reform, administration, state, administrative procedure, institutions.

1. TEMELJNI PRINCIPI UPRAVNOG ODLUČIVANJA

1.1. Uticaj moći na ostvarivanje i zaštitu prava građana

Kao jedna od najvažnijih i najčešće diskutovanih tema u nauci o organizaciji, moć se može konceptualizirati na mnogo načina. Mnogi autori pokušali su definisati pojam moći, a veliki broj ponuđenih definicija odražava kompleksnost bavljenja ovom problematikom. Gruba definicija moći predstavlja moć kao sposobnost postizanja onoga što neko želi ili pružanje pomoći drugima da postignu ono što žele. Na ekonomskom i trgovinskom nivou moć dolazi od kontrole rijetkih resursa ili posjedovanja različitih preferenci. Na nivou kolektivnog izbora sposobnost nekoga da postigne šta želi je povezana s njegovom ulogom u procesu donošenja odluka i podudarnosti njegovih prioriteta s prioritetima drugih. Neko bez utjecaja će lahko donijeti odluke koje smatra prioritetnim ako su te odluke povezane s odlukama većine. Iako se svi slažu da moć neke osobe zavisi od resursa koje ta osoba kontroliše, važnost prioriteta se često zanemaruje. Moć je neopipljiva sila u organizacijama. Ne može se vidjeti, ali se njeni efekti mogu osjetiti. (Daft, Marcic, 2009). Moć se često definiše kao potencijalna sposobnost jedne osobe da utječe na drugu osobu da izvrši naređenje ili da uradi nešto što inače (nikad) ne bi uradila. Druge definicije naglašavaju da je moć mogućnost postizanja ciljeva ili ishoda koje želi onaj koji tu moć posjeduje. (Šehić, Penava, 2007) Kao što vidimo, veoma teško je dati jedinstvenu definiciju moći, a također i odabrati jedan okvir u kojem bi se vršila njena analiza. Ipak, za približno određenje moći moramo početi od pretpostavke da se na moć može gledati kao na osobinu pojedinca ili kao na osobinu odnosa među ljudima. Na osnovu prednjih elaboracija mislimo da bi se pojam moći u javnoj upravi mogao odrediti kao nekritički misaoni izraz dominacije prema drugim osobama radi postizanja određenih ciljeva koji je baziran na položaju u određenom organu.

Moć kao osobina odnosa među ljudima je pogled u kome se moć tretira kao osobina odnosa između pojedinca koji posjeduje moć i drugih ljudi, a ne samo kao osobina pojedinca kao osobe. Ona se ispoljava kroz spektar društvenih i međuljudskih odnosa koji imaju određene elemente vještina. Izvori individualne moći mogu se različito ispoljavati u zavisnosti od toga da li se radi o strukturalnim izvorima moći (formalna pozicija i autoritet u

organizacijskoj strukturi; sposobnost stvaranja saveznika i podržavalaca; pristup i kontrola nad informacijama i drugim resursima; fizička i društvena pozicija u komunikacijskoj mreži organizacije; centralna pozicija radne jedinice ili odjeljenja naspram osnovnog biznisa organizacije; uloga u rješavanju kritičnih problema i smanjenju nesigurnosti; stepen jedinstva vlastite radne jedinice; nezamjenjivost; upliv i preplitanje vlastitih aktivnosti i poslova s poslovima drugih jedinica i organizacije u cjelini, itd.), odnosno da li se radi o pitanju individualne moći koja se vezuje za individualne (lične) osobine svakog pojedinca (energija, izdržljivost i fizička snaga; sposobnost usmjeravanja energije i izbjegavanja nepotrebnog truda; osjetljivost i sposobnost prepoznavanja i razumijevanja potreba drugih; fleksibilnost u izboru različitih sredstava za postizanje ciljeva; lična čvrstoća, spremnost za upuštanje u konflikte i konfrontacije, itd.).

Kako bi se razumio koncept moći, neophodno je uočiti i analizirati razlike među različitim izvorima, odnosno osnovama na kojima se moć zasniva. Da bi se napravila razlika među raznim izvorima moći, kao zajednička osobina uočava se postojanje zavisnosti nekih pojedinaca u odnosu na ostale. Neki autori su mišljenja da moć počiva na odnosima zavisnosti neke osobe od druge. Izvor moći može potjecati iz pristupa informacijama koje pojedinac posjeduje, kao što su različiti oblici znanja koje se traži, zatim pristupa osobama ili pristupa nekim sredstvima (Selimić, 2022). Nije svaka moć, apriori, negativna i ne predstavlja svaka moć potencijalnu zloupotrebu položaja koji lider zauzima u nekom organu uprave. Moć pozicije proizlazi iz mogućnosti da ta osoba utječe na drugu osobu snagom pozicije na kojoj se nalazi u hijerarhiji organizacije. Nesporno je da položaj u vlasti podrazumijeva hijerarhijsku moć nad osobama nižeg položaja te da osobe na nižem nivou vlasti i odlučivanja imaju ulogu prihvaćanja pozicije i izvršenja naloga.

Legalna i legitimna moć je neophodna da bi uprava ostvarila ciljeve koji budu pred nju postavljeni, a izrazi takve moći upotpunjavaju se kroz osobine svakog pojedinca koji njom raspolaže. Činjenica je da ne postoji obrazovni sistem koji može osigurati najbolji oblik rukovođenja organom uprave u kojem opravdana moć može postići najbolje rezultate. Kod osoba koje nemaju određene lične predispozicije da rukovode organom uprave, legalna moć veoma brzo gubi svoj legitimitet. Organizatorske osobine svakog pojedinca moraju doći do izražaja kroz ispoljavanje moći svakog

pojedinka kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi. Uz ove osobine uspješno raspolaganje autoritetom moći značajno se legitimira kroz mogućnost nagrađivanja kao oblika vrednovanja tuđeg rada koje može biti na razne načine ostvareno, bilo kroz novčane iznose ili kroz usmene, odnosno pismene pohvale, kao i na drugi način. Nasuprot nagrađivanju kao obliku motiviranja zaposlenika u organima uprave po određenim uslovima propisanim zakonom, moć rukovođenja rukovodioca može se ispoljiti i kroz kažnjavanje zaposlenika. Ova vrsta moći proizilazi iz nadležnosti rukovodioca da vrši kontrolu kvaliteta tuđeg rada i sankcionira zbog neizvršavanja posla koji im je dodjeljen. Pozitivna moć rukovodioca može biti izražena kroz njegovu ličnost koja je prihvatljiva za svakog razumnog čovjeka. Ona se može ispoljavati tako da se potčinjeni počinju identificirati s ponašanjem rukovodioca, odnosno njegovom osobnosti ili načinom ponašanja. Također, pozitivan oblik ispoljavanja moći je moć rukovodioca koja je zasnovana na znanju, kompetentnosti i informisanosti u području njegovog djelovanja, odnosno sposobnosti rukovodioca “da se miješa u vlastiti posao”, rezultira povjerenjem državnih službenika i ostalih zaposlenika u njegove odluke. U svakom slučaju, ova vrsta moći značajnija je od one koja je zasnovana na autoritetu funkcije na kojoj se rukovodilac nalazi.

1.2. Uticaj politike na upravno rješavanje

Nedopušteno preplitanje dva nivoa odlučivanja, političkog i upravnog, jedan je od osnovnih problema aktuelnog odnosa na području javne uprave i procesa upravljanja u javnom sektoru uopće. Uplitanje politike u sferu javne uprave definirano je pojmom politizacije javne uprave koja u osnovi označava trendove nastojanja političkih struktura da ovladaju procesima zapošljavanja službeničkog kadra u organima javne uprave mimo mjerila zasnovanih na kompetencijama kandidata. Drugi oblik politizacije javne uprave se ispoljava u spoljnjem utjecaju na rad organa uprave preko podobnih, politički indoktriniranih kadrova u državnoj službi kako bi se osiguralo vaninstitucionalno odlučivanje. Stoga je jedan od ključnih ciljeva aktuelnih reformi u Bosni i Hercegovini prilagođavanje postojećeg pozitivno-pravnog okvira organizacije organa uprave, upravnih procedura i državne službe standardima evropskog administrativnog prostora. Ovi

procesu bi trebali donijeti promjene u postojećoj političkoj i upravnoj (ne)kulturi u kojoj se pozicije odlučivanja u organima uprave još uvijek smatraju političkim plijenom izbornih pobjednika. Depolitizacija organa uprave veoma je složen proces koji zbog toga ne mora biti i dugotrajan. Pored normativnih i institucionalnih i promjena koje moraju sadržavati i etičke dimenzije o individualnoj i općepercepiranoj koristi od postojanja politički neutralnih organa uprave, načelo političke neutralnosti zahtijeva od organa uprave da se u primjeni ovlaštenja suzdržava od postupanja koje je zasnovano na političkim instrukcijama kojima se diskriminiraju jedni, a favorizuju oni drugi koji su politički podobni. Politička neutralnost je, bez sumnje, jedno od ključnih načela depolitizirane, profesionalne i efikasne javne uprave.

Imperativno se postavlja „kao prioritetan zadatak uspostavljanje i razvoj sistema upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi koje je zasnovano na konceptu evropskog prostora javne uprave.“ Taj koncept odražava osnove dobre uprave i zasniva se na načelima pouzdanosti, predvidljivosti, odgovornosti i transparentnosti, a obuhvata i tehničku i upravnu sposobnost, organizacijski kapacitet, finansijsku održivost i učešće građana. Stoga je opći cilj reforme javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim resursima razvoj profesionalne, politički neutralne, nacionalno izbalansirane, etične, stabilne javne uprave koja odgovara potrebama građana.

2. DIHOTOMIJA POLITIKA - UPRAVA

Politika i uprava predstavljaju različite funkcije vršenja vlasti u bilo kojoj državi koje se definiraju pojmom dihotomije politika-uprava. (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, Lalić Novak, 2014) Interakcija politike i uprave je kompleksan odnos koji treba da se zasniva na ravnoteži moći koju generiraju ova dva segmenta javne sfere u društvu koje teži vladavini prava. Pri tome je poštivanje ustavom i zakonom postavljenih granica u ovlaštenjima političkih institucija, na jednoj strani, i upravnog aparata, na drugoj strani, od presudnog značaja. (Vlaj, 2006) Razlikovanje politike od uprave znači da unutar javne sfere postoje dva nužno odvojena segmenta, iako funkcionalno povezana, „počivaju na različitoj logici i izvoru legitimiteta i imaju različitu prirodu; politika se temelji na povjerenju javnosti koje se izražava na

izborima i (ne) potvrđuje nakon svakog mandata, dok se uprava temelji na zaslugama i profesionalnim sposobnostima službenika, a verificira se putem otvorenih konkursa za ulazak u službu utemeljenih na zakonu.“ (Koprić, Musa, Lalić Novak, 2012)

Odnosi politike i uprave u praksi se realiziraju na institucionalne i vaninstitucionalne načine. Institucionalni načini ostvarivanja tog odnosa vezani su za ustavom i zakonom utvrđene granice ovlaštenja političkih institucija i organa uprave pri čemu su političke institucije u osnovi ovlaštene za osmišljavanje politika, donošenje zakona i kontrolu zakonitosti rada upravnog aparata, dok su organi uprave ovlašteni i odgovorni za implementaciju politika i provođenje zakona (Đelmo, Selimić, 2012). Vaninstitucionalni utjecaji političkih struktura na upravni aparat, odnosno javne/državne službenike definiraju se pojmom politizacije. Politizacija državne službe manifestira se u osnovi na dva ključna područja:

- 1) u području upravljanja ljudskim resursima u javnoj/državnoj upravi, posebno u procedurama zapošljavanja i razvoja karijera zaposlenih;
- 2) u radu i postupanju službenika koji slijede instrukcije političkih patrona koje imaju za cilj ostvarivanje parcijalnih političkih i privatnih interesa mimo zakonskih procedura ili radi postizanja privilegiranog položaja u procedurama.

Nedvojbeno je da je vaninstitucionalno djelovanje političkih struktura na upravni aparat društveno neprihvatljiva pojava suprotna načelu vladavine prava, narušava integritet državne službe, generira koruptivno ponašanje i vodi pravnoj nesigurnosti u društvu. Imperativ koji se nameće zemljama u tranziciji, potencijalnim kandidatima i kandidatima za članstvo u Evropsku uniju svakako je provođenje suštinskih reformi, posebno na području javne uprave. Ovim se želi dostići takav institucionalni i kadrovski potencijal javnih službi koji bi ih osposobio da pružaju usluge građanima i pravnim osobama na temelju njihovih očekivanja. Ključni elementi stabilnosti, depolitizacije i profesionalizma u radu organa uprave su predvidiva zakonska i podzakonska regulativa, poštivanje načela zakonitosti i odgovarajuća službenička politika. (Verheijen, 2000)

3. POLITIZACIJA ORGANA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Trendovi politizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini se najčešće odvijaju prikriveno ili posredno, postavljanjem određenih prividno opravdanih zahtjeva za efikasnijim radom uprave i njenom racionalizacijom, ali su u stvarnosti suprotni navedenim ciljevima i nisu u funkciji provođenja reforme javne uprave. Politizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini na svim nivoima ispoljava se u nastojanju političkih struktura da ovladaju svim procesima u radu i odlučivanju organa uprave mimo zakonskih procedura ili izigravanjem sistema profesionalne zasluge, odnosno mjerila zasnovanih na kompetencijama zaposlenika.

Drugi oblik politizacije javne uprave se ispoljava u vaninstitucionalnom djelovanju u radu javne uprave preko podobnih, politički indoktriniranih kadrova u državnoj službi, i preko politički nominiranih savjetnika koji se neovlašteno miješaju u rad profesionalnih službenika. Tome pogoduje neprecizan zakonski okvir koji sadrži načelne odredbe o profesionalnoj i politički neutralnoj državnoj službi, ali su na nivou podzakonskih pravila nedosljedno razrađene što otvara prostor političkom utjecaju u procedurama selekcije i postavljanja državnih službenika. S tim u vezi, Evropska komisija naročito upozorava na raširenu korupciju u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru i na rasprostranjene „mreže političkog patronata“ koje utiču na sve nivoe vlasti. Posljedice takvog stanja su javnosti poznate, a ispoljavaju se u deficitu profesionalizma, nedostatku kompetencija, neefikasnosti u radu, eroziji etike i poltronskom odnosu prema političkim mentorima u izvršavanju nezakonitih naloga, korupciji i sveopćem urušavanju integriteta javne uprave.

4. EVROPSKA NAČELA I STANDARDI DEPOLITIZACIJE JAVNE UPRAVE

Važna sastavnica evropskog upravnog prostora su načela i standardi koje moraju ispuniti organi javne uprave, posebno kroz obilježja koja se odnose na državne službe i njihov položaj. Definiranje i kodifikacija zajedničkih standarda i načela koja bi vrijedila u evropskom administrativnom prostoru i predstavljala osnov za orijentaciju zemalja

kandidata za članstvo predstavljalo je iznimno složen i zahtjevan zadatak koji je uspješno obavljen uz ključni doprinos SIGMA-e.

Prilikom definiranja načela i standarda u javnoj upravi polazna osnova su obaveza svake države da u ostvarivanju javnog interesa i pružanju javnih usluga osigura efikasan, profesionalan i nepristrasan rad javne uprave. Da bi se to postiglo, SIGMA postavlja sljedeće uvjete:

- 1) javna uprava treba djelovati u javnom interesu u uvjetima odvojenosti javne i privatne sfere uz zaštitu javnog interesa od upliva privatnih interesa;
- 2) depolitizacija i profesionalizacija državne službe, što znači odvajanje politike i uprave (političke se nominacije zasnivaju na povjerenju građana kao rezultat izbora na političke funkcije, dok se pozicije u javnoj upravi zasnivaju na zaslugama i profesionalnim sposobnostima službenika, a potvrđuju se u zakonskoj proceduri provjere sposobnosti putem otvorene konkurencije za ulazak u službu);
- 3) odgovornost državnih službenika, što znači odvajanje individualne i kolektivne odgovornosti za odluke i postupke u službi (uz pravno normiranje procedura i načina provođenja u praksi);
- 4) precizno definirana prava i obaveze državnih službenika, odgovarajući nivo zaštite radnog mjesta i plaće;
- 5) zapošljavanje i napredovanje u službi zasnovani na načelu merita, to jest na kompetentnosti (postignuća i sposobnosti) uz isključenje mogućnosti patronaže, diskriminacije i proizvoljnosti.

5. PRAVNI POLOŽAJ SLUŽBENE OSOBE U UPRAVNOM POSTUPKU

Tradicionalni model upravnog odlučivanja osigurava veoma naglašen pristup državnog organa uprave prema obavezama građana, a naročito u pogledu zahtjeva koji se odnose na ostvarivanje i zaštitu njihovih prava. Stoga, pitanje mjesta i uloge države nije neki novi fenomen nepoznat u političkoj i pravnoj filozofiji, nego je u pitanju otuđena uloga odlučivanja ljudske zajednice o pitanjima koja se nje tiču, pa i onda kada je uloga države uređena društvenim dogovorom. Stoga, literatura koja veliča nove reformske procese ne može ponuditi ništa drugo od onoga čime su se bavili filozofi

poput Aristotela u antičkoj Grčkoj, Konfučija u staroj Kini ili Makijavelija u srednjovjekovnoj rimskoj imperiji. Međutim, ono što je filozofija izučavala kao degeneraciju države i društva dobilo je svoj praktični smisao u državama aktivističke i birokratske kulture koje su praktično etablirane kao fenomen dvadesetog stoljeća. (Barzelay, 2001)

Nova zakonska rješenja moraju tragati za rješenjima da u upravnom postupku odlučuje službena osoba kojoj je u opisu poslova vođenje postupka ili rješavanje u upravnim stvarima, u skladu s propisima o organizaciji organa uprave, odnosno u skladu s pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i djelokrugu organa uprave. Službena osoba koja rješava u upravnom postupku mora imati odgovarajuću stručnu spremu, potrebno radno iskustvo i položen upravni, mi bismo rekli da to treba biti državni stručni ispit. U pravilniku koji sadrži opis poslova radnih mjesta u organima uprave trebaju biti precizirane procesne ovlasti i dužnosti državnih službenika koji na tim radnim mjestima rade. To znači, brisanjem odredbe po kojoj je rukovodilac organa uprave donosilac upravnog akta, što je u suprotnosti s načelom samostalnosti u upravnom rješavanju i načelom o samostalnoj ocjeni dokaza, a propisivanjem te nadležnosti u pravilniku o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, samostalnost državnog službenika u dokazivanju i donošenju rješenja bila bi otklonjena suprotnost s navedenim načelima, a ono što je mnogo važnije novim rješenjima bi se izbjegli negativni utjecaji rukovodioca, mobing i dr. (Koprić, 2010)

5.1. Ovlaštenja službene osobe u postupku utvrđivanja činjenica u skraćenom postupku

Skraćeni postupak predstavlja način utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su važne za rješenje upravne stvari. Skraćeni postupak organ provodi neposredno na osnovu zahtjeva stranke samo u slučajevima koje zakon taksativno navodi, a to su:

- ako je stranka u svom zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu općepoznatih činjenica ili činjenica koje su organu poznate;

- ako se stanje stvari može utvrditi na osnovu službenih podataka kojima organ raspolaže, a nije potrebno posebno saslušanje stranke radi zaštite njenih prava i pravnih interesa;
- u slučaju kada je propisom predviđeno da se stvar može riješiti na osnovu činjenica i okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju, ali su činjenice ili okolnosti učinjene vjerovatnim, a iz svih okolnosti proizilazi da se zahtjevu stranke mora udovoljiti;
- kad se radi o preduzimanju hitnih mjera u javnom interesu koje se ne mogu odgađati, a činjenice na kojima rješenje treba biti utemeljeno utvrđene su ili barem učinjene vjerovatnim.

Pošto je skraćeni postupak zapravo ispitni postupak koji se spaja s donošenjem rješenja (za razliku od posebnog ispitnog postupka) službenoj osobi, u takvim slučajevima stoje na raspolaganju takve činjenice i dokazi (notorne činjenice, činjenice koje su organu poznate te jasno predočene činjenice i dokazi od strane stranke) na osnovu kojih se jasno može utvrditi pravo stanje stvari, službeni podaci kojim raspolaže organ, odnosno sloboda da u slučaju kada ima udovoljiti zahtjevu stranke, odnosno preduzeti hitne mjere koje se ne mogu odgađati u cilju zaštite javnog interesa odluči na osnovu dokaza ili činjenica koje će okolnosti učiniti barem vjerovatnim.

5.2. Održavanje usmene rasprave

Usmena rasprava je faza posebnog ispitnog postupka koja pruža mogućnost strankama da brane svoja prava i pravne interese. Osim kada je to određeno zakonom, usmena rasprava nije obavezna u ispitnom postupku ako se cilj postupka može postići drugim radnjama. Pravilo je da usmenu raspravu određuje službeno lice, po vlastitoj inicijativi ili na prijedlog stranke i održavanje usmene rasprave fakultativno je postavljeno (Đelmo, Selimić, Čelik, 2020). Međutim, postoje i slučajevi kada se usmena rasprava mora održati bez obzira na stajalište službenog lica. Razlozi zbog kojih je korisno održavanje usmene rasprave za razjašnjenje upravne stvari postoje u sljedećim slučajevima: kada u postupku učestvuju dvije stranke ili više njih sa suprotnim interesima i kada se treba izvršiti uviđaj ili saslušanje svjedoka ili vještaka.

5.2.1. Uviđaj i usmena rasprava

Usmena rasprava održat će se, po pravilu, u sjedištu organa koji vodi postupak. Ako je potreban uviđaj u mjestu van sjedišta tog organa, usmena rasprava se može održati na mjestu uviđaja. Organ koji vodi postupak može odrediti za usmenu raspravu i drugo mjesto kad je to potrebno radi znatnog smanjenja troškova i radi temeljnijeg, bržeg ili jednostavnijeg raspravljanja stvari.

5.3. Nadležnost službene osobe u diskrecionom odlučivanju

Načelo zakonitosti jedno je od osnovnih garancija za ostvarenje pravne države. Diskreciona ocjena „moćno je oružje“ i daje veliku slobodu odlučivanja, odnosno opredjeljenja prvenstveno službenicima unutar organa uprave, ali i drugim državnim službenicima, za jednu od ponuđenih alternativa u rješavanju konkretne situacije o čemu umnogome ovisi građanin koji vjerovatno od svih ponuđenih rješenja očekuje ono najbolje i/ili najlakše, tj. njemu najprihvatljivije. Diskreciona ocjena pojavljuje se u svim onim slučajevima kada zakonodavac organima (najčešće) upravne vlasti povjerava slobodnu ocjenu rješavanja izvjesnih pitanja koja se zbog bogatstva ili slojevitosti društvenih odnosa ne mogu svrhovito uobličiti u općim pravnim pravilima. Jasno je da su načelo zakonitosti i realizacija pravne države uopće u potencijalnoj opasnosti u situacijama kada upravni organ samovoljno primjenjuje povjerene mu ovlasti koje se tiču diskrecionog odlučivanja. (Krbek, 1937) Prije nego prijeđemo na obradu „diskrecione ocjene“, potrebno bi bilo u cilju jasnijeg razumijevanja načela zakonitosti se osvrnuti i na načelo zakonitosti uprave u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine. Ustav Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine ne sadrži poglavlje o ustavnosti i zakonitosti. Odredbe su sadržane u Zakonu o upravi Federacije Bosne i Hercegovine, tj. kontrola zakonitosti rada uprave u upravnom postupku je propisana Zakonom o upravnom postupku. Načelo zakonitosti osigurava da zakon, drugi propis kao i opći akt bude temelj i okvir za rješavanje upravne stvari. Načelo zakonitosti ima zaštitnu ulogu prema građanima i prvenstveno ih štiti od „bahatog“ ponašanja upravnih organa, a koje je ponašanje strogo uređeno

propisom kojeg se moraju pridržavati čak i kad su ovlaštene da u upravnoj stvari rješavaju po diskrecionoj ocjeni (Đelmo, Selimić, 2012).

5.4. Diskreciono odlučivanje od strane službene osobe

Diskreciona ocjena svojevrsna je spona koja unutar upravne prakse može povezati odlučivanje „u sličnom slično“ te kod pravnih standarda, odnosno praznina u pravu. Ovo ovlaštenje, ali i obaveza u odlučivanju, koje pojedinim tijelima upravne vlasti daje zakonodavac, rezultat je bogatstva i slojevitosti stvarnih društvenih odnosa koji stvaraju nepredvidivost, nemogućnost i nesvrhovitost uobličena pojedinih životnih slučajeva u općim pravnim pravilima. Stoga je logično da je cjelishodnost postupanja u ovim predmetima jedan od kriterija kojima se utvrđuje ispravnost svake pojedine odluke donesene temeljem diskrecione ocjene upravnog organa.

Diskreciona ocjena u upravnom pravu predstavlja disjunktivnu (alternativnu) pravnu normu s nekoliko mogućnosti koja ovlašćuju primjenjivača da se slobodno opredijeli za neku od njih. Osobe koje primjenjuju pravnu normu slobodno odlučuju ocjenjujući koja od predloženih mogućnosti najbolje odgovara potrebama konkretnog pitanja. Kod primjene neke od ponuđenih pravnih normi posebno se mora voditi računa o općim interesima, ali ne zanemarujući potrebe u konkretnoj upravnoj stvari koja je predmet interesa. Diskreciona ocjena se ne kreće u sferi legalnosti, tijelo koje postupa bira, u skladu s načelom oportuniteta, tj. svrsihodnosti, neku od ponuđenih mogućnosti, ravnajući se nekim od političkih, sigurnosnih, socijalnih i privrednih razloga. Institut diskrecione ocjene nastao je kao rezultat podvođenja uprave pod pravo i uspostave načela zakonitosti. Kako bi se mogla donositi diskreciona ocjena, tijelo koje slobodno ocjenjuje mora na to biti ovlašteno. Ovdje se posebno ističe aspekt načela zakonitosti jer diskrecionu ocjenu može primijeniti tijelo koje je zakonom ili drugim propisom ovlašteno da to čini.

Organ mora da ima ovlaštenje za vršenje diskrecione ocjene i to ovlaštenje daje se u materijalno-pravnom propisu. Ovlaštenje se najčešće daje tako što se upotrebljava termin „može“, a znatno se rjeđe upotrebljavaju izrazi: „po slobodnoj ocjeni“, „cjelishodno“, „prema okolnostima slučaja“ i sl. Kao primjer diskrecione ocjene možemo navesti član 24 st. 3. Zakona o boravku i kretanju stranaca i azilu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik

BIH“, broj: 29/03) koji glasi: „Zahtjev za izdavanje vize može se iz izuzetnih razloga, koje će podzakonskim aktom propisati Ministarstvo vanjskih poslova, podnijeti prije ulaska u Bosnu i Hercegovinu, na granici, a o njemu, na preporuku Ministarstva vanjskih poslova, odlučuje organizaciona jedinica Ministarstva, nadležna za kontrolu prelaska državne granice.“ Iz ovog člana vidimo da je graničnoj policiji Bosne i Hercegovine, kao organizacionoj jedinici Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, dato diskreciono pravo odlučivanja o ulasku stranaca na teritoriju Bosne i Hercegovine, s tim da je granična policija obavezna slijediti preporuke Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, kao i voditi se kriterijem cjelishodnosti u određivanju značenja pojma „iz izuzetnih razloga“. Međutim, izraz „može“ ne znači uvijek davanje ovlaštenja za vršenje diskrecione ocjene. Ovaj izraz treba uzeti u cjelokupnom kontekstu norme jer on može da znači i ovlaštenje organu da rješava o određenom pitanju.

Objekt diskrecionog ocjenjivanja su materijalno-pravna pitanja u upravnom aktu. Organu može biti ostavljeno da prema diskrecionoj ocjeni odluči hoće li stranci priznati neko pravo, odnosno hoće li joj nametnuti određenu obavezu ili, pak, može biti ostavljeno da diskreciono odluči kako će definirati prava i obaveze. Prema navedenom, težište diskrecionog odlučivanja je u sferi materijalnog prava, ali ima je i kod sudskog i kod upravnog djelovanja i u domenu upravnog prava (Tomić, 2006). Kod upravnog akta koji sadržava diskrecionu ocjenu postoje pravno vezani dijelovi i čine ona pitanja upravnog akta koja ne mogu biti predmet slobodnog odlučivanja. To su: nadležnost za rješavanje u određenoj upravnoj stvari, postupak koji se mora provesti prije donošenja upravnog akta, način utvrđivanja činjeničnog stanja te forma akta. Za organ koji postupka nema razlike u primjeni procesnih pravila kada se odlučuje o stvarima u kojima je strogo pravno vezan. Žalbom se može osporavati i necjelishodno upravno postupanje pri čemu se, od slučaja do slučaja, instanciono kontroliše sama diskreciona ocjena i to tako što se (s obzirom na to da se ne kreće u sferi legaliteta) ispituje prema kvalitativno različitim mjerilima cjelishodnosti uz primjenu znatno uvećanog ugla gledanja. (Rađenović, 2004) Stoga se preostali pravno vezani dijelovi ove vrste upravnog postupanja podvrgavaju jedino kontroli zakonitosti. Kontrolu pravilnog diskrecionog ocjenjivanja mogu obavljati samo ona tijela koja imaju ovlaštenja za obavljanje nadzora nad svrsihodnošću upravnog akta.

Vrijedi napomenuti, a isključivo s ciljem jasnijeg razumijevanja diskrecione ocjene, da se o pravnim pitanjima koja se tiču nadležnosti, jednako stvarne i mjesne, nikad ne odlučuje diskreciono. Također, diskreciona ocjena se suštinski i kvalitativno razlikuje ne samo od procesne ocjene dokaza već i od tumačenja pravnih standarda. Njena rasprostranjenost je šira nego što bi se površnim pregledom moglo uočiti; ima je i u materijalnom i u procesnom pravu. Analizu diskrecione ocjene možemo završiti sljedećom konstatacijom: „Polazne točke za razumijevanje diskrecione ocjene određuju dva momenta. Prvo – da osnovicu njezina vršenja u konkretnoj upravnoj stvari pruža disjunktivna pravna norma. I drugo – da je taj institut moguće razviti na dva bitno različita načina zavisno od toga kako se tumači načelo zakonitosti“ (Ivančević, 1983).

Naša namjera za diskrecionu ocjenu bitna je zbog alternativne pravne norme koja se, ipak, svodi na načelo zakonitosti kao najvažniji postulat u radu uprave. Naime, iako u svojoj srži, diskreciona ocjena služi ostvarenju načela cjelishodnosti, načelo zakonitosti ograničava zloupotrebe koje bi se primjenom ovog načela mogle dogoditi. Razmišljanje o tome što i kako bi se radilo kad ne bi postojala ovakva „dogma“ dovodi do zaključka da je u današnjem vremenu, a pogotovo uz činjenicu razvoja građanske svijesti, prosto nemoguće zamisliti društvo u kom uprava nije uvedena u sfere zakonitosti. Shvatanje čovjeka kao građanina koje preovladava u savremenoj teoriji i praksi dovelo je do očekivanja da su postupanja vlasti zasnovana na zakonu.

Diskreciona ocjena nije protivna takvom shvatanju, ako se ima u vidu da je veoma dobar i koristan institut u radu uprave. Od pomoći je svakako iz razloga što nije lahko donositi pravna rješenja u svim prilikama tako da mora postojati određena sloboda za onog ko odlučuje. Naspram krutosti zakona kao takvog, diskrecionom ocjenom se „pokrivaju“ one situacije u kojima je javni interes teško utvrditi i kada pod pravo valja podvesti svu kompleksnost nepredvidivih životnih okolnosti. Za diskrecionu ocjenu također možemo reći da koliko je dobro njeno postojanje i mogućnost primjene, toliko i nije. Kad ne bi postojala, za svako rješavanje koje nije obuhvaćeno pravilom morali bi ga donositi što bi neizostavno bilo povezano s velikim utroškom vremena, a vjerovatno i resursa. Kada postoji, može se i zloupotrijebiti što onda opet dovodi do nepovjerenja u svrsihodnost njenog postojanja. Postojanje diskrecione ocjene u svakom slučaju je korisno, ali može i da

istovremeno stvara prostor za zloupotrebu, što prvenstveno može dovesti do korumpiranosti onih koji je primjenjuju. Težište u prevenciji zloupotrebe diskrecione ocjene mora biti na stvaranju profesionalaca od onih koji je primjenjuju, tj. državnih službenika. Organima ovlaštenim za donošenja rješenja na temelju slobodne (diskrecione) ocjene ostavljeno je da izabere jednu od više mogućnosti (alternativa) koje najbolje odgovaraju konkretnom slučaju. Prilikom tog izbora organ se mora kretati u okviru ovlaštenja (nadležnosti) koja su mu materijalnim propisom data, a sam izbor mora vršiti u skladu s ciljem radi kojeg mu je ovlaštenje dato. Dakle, cilj je jednako važan uslov kao i samo ovlaštenje koje službena osoba ima.

6. PRVOSTEPENI UPRAVNI POSTUPAK

6.1. Pokretanje upravnog postupka

Polazeći od vrijednosti koje je stvorila Evropska unije preko svojih osnivačkih ugovora, primarnih izvora, *acquis communautaire*, odnosno pravne stečevine Evropske unije, nije odlučujuće iz koliko faza se sastoji prvostepeni upravni postupak, stajalište autora podržava rješenje koje je sadržano u postojećima zakonima o upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini, a to je da se cjelokupan upravni postupak sastoji od pet faza od kojih se tri odnose na prvostepeni upravni postupak. Također, pokretanje upravnog postupka nije sporno, s obzirom na to da ulaženje stranke u postupak nije protivno sekundarnim izvorima prava Evropske unije te da se upravni postupak pokreće zahtjevom stranke onda kada stranka traži neko pravo, odnosno upravni postupak se pokreće po službenoj dužnosti onda kada je zakonom propisano da se upravni postupak mora pokrenuti i u slučaju kada činjenice upućuju da je radi zaštite javnog interesa neophodno pokrenuti upravni postupak.

Prema pozitivnim zakonskim propisima iz upravnog postupka (ZUP BiH, ZUP FBiH, ZUP RS i ZUP BD), upravni postupak je pokrenut onoga momenta kada organ uprave, odnosno institucija koja raspolaže javnim ovlaštenjima, učini (preduzme) bilo koju radnju koja je propisana zakonom o upravnom postupku, osim ako je to nekim posebnim zakonom drugačije propisano. Ovakvo stajalište ne korespondira rješenjima koja su sadržana u Zakonu o općem upravnom postupku Hrvatske u kojem je propisano: “Kad

se postupak pokreće na zahtjev stranke, postupak se smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnome tijelu.“ Ova odredba odnosi se na pokretanje upravnog postupka po zahtjevu stranke. Međutim, kada se upravni postupak pokreće po službenoj dužnosti, Zakon o upravnom postupku Republike Hrvatske zadržao je rješenja koja su sadržana u zakonima o upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini gdje se smatra da je postupak pokrenut onoga momenta kada organ uprave ili institucija s javnim ovlaštenjima preduzme bilo koju radnju u postupku. Stoga, smatramo da je rješenje sadržano u hrvatskom zakonu po pitanju pokretanja upravnog postupka bolje od dosadašnjih pozitivno-pravnih zakona o upravnom postupku. Dosadašnja rješenja često su bila za mnoge korisnike zbunjujuća, ako se ima u vidu da pokretanje upravnog postupka podrazumijeva da radnje koje se u okviru organa preduzimaju po propisima kojima je uređen postupak zaprimanja podneska (npr. kancelarijsko, odnosno uredsko poslovanje) nisu propisane zakonom o upravnom postupku, pa samim tim i ne znače pokretanje upravnog postupka. Imajući ovo u vidu, ne smijemo zanemariti činjenicu da stranka kada podnese zahtjev na čijem drugom primjerku je stavljen otisak prijemnog štambilja, zapravo ima dokaz da od toga momenta za nju teku rokovi za vođenje i okončanje upravnog postupka. Dakle, za postupak pokrenut po zahtjevu stranke odlučujućim se smatra trenutak predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnom tijelu. Organ uprave dužan je da se ponaša u skladu sa zakonskim rokovima pa stranka ne smije biti oštećena ukoliko njen zahtjev nakon podnošenja organu ne bude odmah dodijeljen službenoj osobi na rješavanje. Također, cijenimo da su dobra postojeća rješenja u zakonima o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini koja se odnose na postupanje organa s jednim ili više podnesenih zahtjeva, odnosno s onim zahtjevima koji su, eventualno, pogrešno podneseni jednom organu, a za koje je nadležan neki drugi organ. Organ koji je stvarno i mjesno nadležan za prijem podneska, odnosno usmenog priopćenja, dužan je primiti podnesak koji mu se predaje, odnosno uzeti na zapisnik usmeno priopćenje, te izdati potvrdu o prijemu podneska. Prema ovoj zakonskoj odredbi, stranka nije vezana brojem podnesaka koje može predati nadležnom organu te je nadležni organ u svakom slučaju dužan primiti sve podneske koje preda stranka, neovisno o vremenskom razmaku. Stvar je funkcionalne nadležnosti koje će ili koja službena lica će voditi upravni postupak i rješavati upravne stvari da u ovom slučaju udovolje zakonskom načelu

efikasnosti. Pitanja koja se odnose na procesnu radnju dostavljanja kojoj je cilj da se akt dostavi stranci prihvatljiva su po Zakonu o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini, dok bi entitetske zakone i Zakon u Distriktu Brčko trebalo uskladiti s državnim zakonom.

6.2. Skraćeni ispitni postupak

Organ uprave rješava upravnu stvar, bilo u skraćenom postupku, na osnovu dokaza i činjenica kojima raspolaže, bilo da ih je stranka dostavila u svom zahtjevu za pokretanje upravnog postupka, bilo da organ uprave raspolaže takvim zahtjevima na osnovu službenih evidencija ili na drugi način. Drugi način rješavanja upravne stvari ostvaruje se u ispitnom postupku u kojem se provode dokazi ili ispituju činjenice i druge okolnosti koje su sudu odlučne za rješenje upravne stvari. U situaciji kada organ uprave zaprimi više zahtjeva, od strane jedne ili više osoba, koji su zasnovani na istom pravnom osnovu, na istom činjeničnom stanju ili za koje je stvarno nadležan jedan organ, on će jednim rješenjem odlučiti o svim predmetima. Ispitni postupak je obavezan kada u upravnom postupku učestvuju stranke sa suprotnim interesima.

6.3. Rješavanje upravne stvari u upravnom postupku

Organi uprave prilikom rješavanja u upravnom postupku donose samo dva pojedinačna upravna akta:

- rješenje kojim se odlučuje u upravnom postupku, odnosno kojim se u cjelosti ili djelimično rješava upravna stvar i
- zaključak kojim se upravlja upravnim postupkom, odnosno odlučuje o sporednim pitanjima upravnog postupka.

U nekim pravnim sistemima država članica Evropske unije, pojedinačni upravni akti su, *mutatis mutandis*, zadržala slične karakteristike uz neka odstupanja. Tako, naprimjer, u Zakonu o upravnom postupku u Republici Hrvatskoj također su u opticaju rješenje i zaključak. S tim što „Zaključkom se odlučuje o postupovnim pitanjima ako ovim Zakonom nije propisano donošenje rješenja“. Prvostepeni upravni postupak se okončava donošenjem rješenja, ali se on može obustaviti prije donošenja rješenja

ukoliko stranka odustane od zahtjeva, osim u slučaju kada organ uprave ocijeni da je radi zaštite javnog interesa, odnosno ako zakon to nalaže, organ uprave nastaviti će vođenje upravnog postupka i donijeti svoje rješenje. Međutim, u praksi su moguće situacije u kojima se organ uprave ponaša pasivno i ne postupa po zahtjevu koji je stranka podnijela. Radi se o institutu „šutnja uprave“, odnosno „ćutanje administracije“ koji je kontroverzan jer, s jedne strane ne omogućava stranci sticanje i zaštitu nekog svog prava, a s druge strane „pogoduje“ organu da ne radi svoj posao. Naš stav je da dosadašnja rješenja nisu bila legitimna jer su više štitila nerad organa uprave nego stranku.

Po pitanju rokova za donošenje rješenja cijenimo da su postojeći rokovi od 30 dana u skraćenom postupku, odnosno 60 dana u posebnom ispitnom postupku, opravdani i da ih nije potrebno mijenjati ili dopunjavati. Prvostepeni organ donosi rješenje u pisanom obliku, osim izuzetno usmeno kada se radi o okolnostima izazvanim vanrednim prilikama gdje je dužan po prestanku takvih okolnosti odmah donijeti rješenje, a najkasnije u roku od osam dana. Rješenje u pisanom obliku može nositi i drugačije nazive kao što su odluka, odobrenje, itd, ali je važno naglasiti da se putem rješenja ostvaruje zaštita prava stranaka u upravnom postupku. Također, nije sporno da sadašnji sastavni dijelovi i elementi rješenja izdatog u pisanom obliku ne odstupaju od standarda koji postoje u evropskom upravnom prostoru.

6.4. Žalbeni postupak

Institut prava na djelotvoran pravni lijek je jedno od temeljnih načela koje proizilazi iz Ustava, odnosno u Bosni i Hercegovini iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda koja je sastavni dio Anexa IV Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ono što je u upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini inkompatibilno s praksom Evropskog suda pravde odnosi se na nemogućnost stranke da se odrekne prava na žalbu iz razloga što se rješenje, kao upravni pojedinačni akt, ne može izvršiti u vrijeme trajanja roka za žalbu. Imajući u vidu da je upravni postupak po mnogo čemu zadržao brojna rješenja kakva postoje u parničnom postupku, slijedeći historijsko-pravne okolnosti pod kojima je uprava nastala onoga momenta kada se iz građanskog prava odvojilo radno i finansijsko pravo, naše strajalište prihvatata odricanje stranke od prava na žalbu čime se postiže veća

efikasnost rada i odlučivanja organa uprave, ali i veća mogućnost stranke da se koristi pravom koje je ostvarila ili da izvrši što prije svoju obavezu.

Žalba (rekurs) je jedino pravno sredstvo koje strankama stoji na raspolaganju kako bi zaštitile svoja prava od nezakonitih upravnih akata. To je institut koji proizilazi iz Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koja je sastavni dio Anexa IV Dejtonskog mirovnog sporazuma (Selimić, 2014). U pravu Evropske unije žalba je ustavni princip koji uživa visok stepen normativno-pravne zaštite kojem se poklanja posebna pažnja. U Zakonu o upravnom postupku Republike Hrvatske, osim žalbe, kao redovan pravni lijek postoji prigovor. Međutim, on se ne može uložiti protiv rješenja koje je doneseno u upravnom postupku, nego protiv postupanja javnopravnog organa na štetu stranaka.

Najslabija tačka žalbenog postupka u Bosni i Hercegovini nesumnjivo je drugostepeno odlučivanje koje, umjesto da bude korektiv za otklanjanje slabosti iz prvostepenog postupka, predstavlja „usko grlo“ cjelokupnog upravnog postupka. Sadašnja rješenja zakonima o upravnom postupku jednoobrazno propisuju nadležnosti drugostepenog organa pa se stiče utisak da su, de iure, rješenja u funkciji zaštite zakonitosti. Međutim, de facto (stvarno), u praksi je to mnogo drugačije jer drugostepeni organ dugogodišnjom praksom, kada zaprimi spis sa uloženom žalbom, ne rješava upravnu stvar meritorno, nego, u pravilu, vraća predmet prvostepenom organu na ponovno rješavanje. Takvo postupanje u sadašnjoj situaciji nije contra legem, nego je izraz supremacije višeg organa od organa koji je rješavao u prvostepenom postupku. Drugostepeni organ, u sadašnjoj situaciji, ima beneficije da: „(1) Ako drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od utjecaja na rješenje stvari, ili da je dispozitiv pobijanog rješenja nejasan ili je u proturječnosti s obrazloženjem, on će upotpuniti postupak i otkloniti izložene nedostatke bilo sam, bilo preko prvostepenog organa ili kog drugog zamoljenog organa, a ti organi dužni su postupiti na osnovu činjenica po traženju drugostepenog organa, Ako drugostepeni organ nađe, da se na osnovu činjenica utvrđenih u upotpunjenom postupku stvar mora riješiti drugačije, nego što je riješena prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništi prvostepeno rješenje. (2) Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog

postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rješenjem poništi prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak...“. Postavljamo pitanje – kako će to, na osnovu čega drugostepeni organ „naći“ da će prvostepeni organ brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ? Naše stajalište korespondira rješenjima koja postoje u jednom broju država članica Evropske unije da se precizno propišu situacije u kojima je drugostepeni organ dužan riješiti žalbu donošenjem konačnog upravnog akta.

6.5. Administrativno izvršenje

Izvršenje upravnih akata je najvažnija faza bilo kojega pravnog postupka, pa samim tim i općeg upravnog postupka koji je „kruna“ rada i djelovanja uprave. Akt državnog organa kojim je nekom građaninu, fizičkoj ili pravnoj osobi, upravnim pojedinačnim aktom (rješenjem), određena neka obaveza koju je dužan izvršiti, pa ukoliko je ne izvrši ta osoba dobrovoljno, a nakon toga je ne izvrši ni državni organ uprave prisilnim putem, takav akt uprave nije ništa drugo nego „mrtvo slovo na papiru“. Neizvršavanje upravnog pojedinačnog akta je odraz nedjelotvornosti, odnosno neefikasnosti države iz razloga što su njeni organi uprave i drugi organi vlasti, zapravo, personifikacija države. Stoga, smatramo da se neizvršavanje upravnih akata treba direktno vezivati za pitanje odgovornosti organa uprave. Država koja ne provodi svoje zakone i akte donesene na osnovu zakona nema efikasan pravni poredak i samim tim takva država, kao što je slučaj s Bosnom i Hercegovinom, ne može pretendovati na članstvo u euroatlantskim integracijama. Akti čija snaga je suspendirana uslijed žalbe s posljedicom odlaganja izvršenja, kao i akta koja zavise od odobrenja nekog drugog organa da bi proizveli posljedice, se ne izvršavaju. Stranke na koje se akt odnosi mogu da reagiraju na nezakonito izvršenje upravnog akta zahtijevajući odlaganje izvršenja od organa uprave ili suda. Stranke također mogu da ulože prigovor nadređenom organu ili sudu protiv izvršenja, iako su zakonski predviđeni osnovi za to ograničeni – stranka može da uložiti žalbu samo “kada su radnje za izvršenje nezakonite ili neproporcionalne, pod uslovom da nezakonitost pomenutih mjera nije posljedica nezakonitosti akta koji se izvršava”, što ukazuje da stranka nema pravo da uložiti žalbu protiv ultra vires izvršenja. Zakon se također bavi substantivnim aspektima

upravnih akata, posebno zahtjevima koji se odnose na sadržaj, obrazloženje i oblik.

7. ZAKLJUČAK

Pitanje upravnog odlučivanja je centralno pitanje u reformi uprave u bilo kojoj savremenoj i demokratskoj državi, a naravno i u Bosni i Hercegovini koja je nakon agresije pokušavala uhvatiti priključak s državama bivše Jugoslavije. Zemlje članice Evropske unije koriste veliki broj pravnih principa uprave kao što su: princip vladavine prava, princip legitimnih očekivanja, srazmjernosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom. Ovi principi su ugrađeni u institucije i upravne postupke i odražavaju koncept „jedinstvenog evropskog upravnog prostora“. U ovakvom sistemu upravnog odlučivanja dolaze do izražaja smanjenje samovolje birokracije u obezbjeđenje efikasnosti i predvidivosti javne uprave u pružanju usluga građanima.

U Bosni i Hercegovini još uvijek se zadržava jedan odavno prevaziđeni tzv. “tradicionalni model javne uprave”, a rezultati koji su u poratnom periodu postignuti isključivo su rezultat angažmana međunarodne zajednice, odnosno Evropske unije i UNDP-a. Rezultati su vidljivi u zakonodavnoj, institucionalnoj, kadrovskoj, finansijskoj i informacijskoj sferi javne uprave na državnom i entitetskom nivou s obzirom na to da su doneseni novi zakoni o organizaciji uprave, zakoni o ministarstvima i državnoj službi, uspostavljene su agencije za državnu službu, izvršene su manje racionalizacije u upravi, uvedeno je trezorsko budžetsko poslovanje, započela je planska i sistematska obuka kadrova, značajno je uvećana primjena informacijskih tehnologija u radu javne uprave i započet je proces otvaranja uprave prema javnosti.

Međutim, u Bosni i Hercegovini i dalje postoji veoma izražen problem dualizma između države i prava u kojem birokratska struktura nastoji stvoriti jedan partikularni i paralelni sistem upravnog odlučivanja (Selimić, Palić, 2024). Sveobuhvatna reforma javne uprave, kojoj bi trebala prethoditi cjelovita ustavna reforma, mora obuhvatiti osnovna tri segmenta:

- 1) organizaciju,
- 2) izvršioce i
- 3) upravne procedure.

Kako bi uprava postala razvojni faktor države, potrebno je neke institucionalne slabosti otkloniti kako bi se ostvarili zadaci administrativnog, menadžerskog i tehničkog, a ne političkog karaktera koji se odnose na:

- a) efektivno sprovođenje misije i ostvarivanje utvrđenih ciljeva vlade kroz vršenje stručnih poslova za predstavnička tijela i pravosuđe,
- b) normativna djelatnost u donošenju općih podzakonskih akata, kao i odlučivanje o pojedinačnim pravima i obavezama stranaka i zaštiti javnog interesa te na
- c) vršenje upravnih radnji kao radnih operacija.

Da bi se uprava i njeno djelovanje osavremenili, neophodno je fleksibilnije postaviti pravne izvore iz kojih nastaje pravo uvođenjem sudskih odluka (precedenata) kao izvora prava, a što povoljno utiče na brzinu prilagođavanja sistema prava odnosima u realnom životu i doprinosi ujednačavanju. Šta je neophodno uraditi da bi se iz sfere tradicionalne javne uprave prešlo u savremenu i modernu upravu koju je unazad nekoliko godina u skladu s evropskim standardima karakterizirao model „novog javnog menadžmenta“ za koji se ispostavilo da ne odgovara zahtjevima tzv. novog vremena u kojem je javna uprava usmjerena na zadovoljenje potreba i interesa ljudi, nakon čega je uspostavljen sistem „good governance“? U takvim uslovima zadovoljenje javnog interesa svih građana kroz tzv. dobru upravu uspostavljen je sistem tako da se ona mora potvrditi kod korisnika javnih usluga (Selimić, 2019). Da bi se ostvario tako značajan zadatak u reformskom smislu, neophodno je istražiti sve faktore koji utiču na:

1. unaprijeđenje organizacije,
2. educiranje i osposobljavanje državnih službenika,
3. normativno uređenje općih i posebnih upravnih postupaka te
4. unaprijeđenje upravnih procedura.

Sve ovo zahtjeva vrijeme i značajna sredstva, a zahtjevi koji se pred nas postavljaju traže brza rješenja. Ključna komponenta interakcije između uprave i građana jeste upravno odlučivanje koje mora biti funkcionalno, pouzdano, efikasno, transparentno i odgovorno sredstvo usmjereno ka građanima u skladu s evropskim administrativnim prostorom. Zahtjevi koji se pred nas postavljaju odnose se na unaprijeđenje upravnih procedura kojima bi se postiglo kvalitetnije upravno odlučivanje (Selimić, 2024). Zbog

svih slabosti tradicionalnog sistema uprave koje se ogledaju u sporosti, birokratizmu, glomaznosti, zatvorenosti, neizvršavanju odluka, slabom kvalitetu, nedostatku znanja, itd, neophodno je pojednostaviti upravni postupk čime bi se ostvario veoma važan cilj - lakše izvršavanje upravnih odluka čime bi se postigle:

- a) efikasnost i
- b) efektivnost upravnog djelovanja.

Efikasnost upravnog djelovanja je savremeni zahtjev koji obuhvata ekonomičnost i racionalnost u radu uprave i u upravnom odlučivanju. Efikasnost podrazumijeva poseban odnos između „uloženog i ostvarenog” u smislu da, s jedne strane, vodi računa o zahtjevima ekonomičnosti, a, s druge, o političkim imperativima poštovanja ljudskih prava u ostvarenju legitimnih socijalnih ciljeva.

Efektivnost izvršavanja upravnih akata potpuno je u funkciji principa zakonitosti i pravne sigurnosti stranke čime se doprinosi jačanju pravnog poretka.

LITERATURA

1. Barzelay, M., 2001. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, New York, Russell Sage Foundation, University of California, Press,
2. Borković, I., 2002. Upravno pravo, VII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, str. 386.,
3. Daft, R. L., Marcic, D., 2009. Understanding Management, Cengage Learning, Mason, 2009, str. 430.
4. Đelmo, Z., Selimić, M., Čelik, M., 2020. Upravno procesno pravo sa upravnim i sudskom praksom. Association Euro Connecta, Sarajevo,
5. Đelmo, Z., 2011. Priručnik za primjenu upravnih procesnih zakona - Knjiga I, Službeni list BiH, Sarajevo
6. Đerđa, D., 2010. Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj, Zagreb : Inženjerski biro, str. 109.
7. European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing,
8. Koprić I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G., 2014. Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, ss. 109.
9. Koprić, I., 2010. Zakon o općem upravnom postupku i tehnološko unapređenje uprave“, Zagreb,
10. Koprić, I., Musa, A. M., Lalić Novak, G., 2012. Europski upravni prostor, HKJU – CCPA, Zagreb, str. 155.
11. Krbek, I., 1937. Javna uprava, JAZU Zagreb,
12. Lukić, R., Košutić, B., 1988. Uvod u pravo, IRO „Naučna knjiga“, Beograd, str. 270-273.
13. Rađenović, M., 2004. Ostvarivanje i zaštita prava i pravnih interesa građana prema zakonu o opštemu pravnom postupku i reforma uprave, u Reforma državne uprave i dalji pravci u reformi: Zbornik referata sa međunarodnog naučnog skupa, Banjaluka, str. 84.
14. SIGMA dokument, 1999, 21/22
15. Đelmo, Z., Selimić, M., 2012. Politički pristup provedbe Ustava Bosne i Hercegovine. Fakultet za javnu upravu - pridružena članica Univerziteta u Sarajevu: „Uprava“, broj: 3

16. Đelmo, Z., Selimić, M., 2012. Zaštita prava građana pred državnim organima uprave u Bosni i Hercegovini. Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru: „Revija za pravo i ekonomiju“, broj 1.
17. Selimić, M., 2014. Državnost BiH prema Dejtonskom mirovnom sporazumu. Međunarodno – stručna konferencija „Izgradnja modernog pravnosg sistema“ Zbornik radova - Sarajevo, 24. oktobar 2014. Internacionalni Burč univerzitet. Centar za društvena istraživanja;
18. Selimić, M., 2019. Pravo na dobru upravu kao osnovno pravo prema Povelji Evropske unije o temeljnim pravima, Pravni fakultet Zenica, Anali broj 22., god. 11.,
19. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2021. Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti, Visoka škola “CEPS – Centar za poslovne studije” Kiseljak/ Društvena i tehnička istraživanja, broj 1/2021, str. 47 – 61
20. Selimić, M., 2022. Bureaucratic Forms Of Behavior Of The State Will Protagonists In The System Of Administrative Decision – Making In Bosnia And Herzegovina, 13-ta Međunarodna naučna Konferencija “45 години високо образование – образовни предизвици и перспективи за безбедноста”, Hotel Drim, Struga, Republic of North Macedonia,
21. Selimić, M., 2024. Institutional solutions of administrative decision-making "De lege ferenda" with European standards, 17th Crisis Management Days, DKU 2024., Veleučilište Velika Gorica (Hrvatska),
22. Selimić, M., Palić, N., 2024. Harmonization of Administrative Procedures in Bosnia and Herzegovina With the European Administrative Space. 7th International Conference Deviance and Criminality. Evolution, Trends, Perspectives – DECRET. George Bacovia University in Bacau Romania.
23. Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-2015, COM (2014) 700 final, 08. 10. 2014, s. 41. http://dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=14286&langTag=bs-BA,
24. Šehić Dž., Penava, S., 2007. Leadership, Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 210.

25. Tomić, Z., 2006. Diskreciona ocena u upravnom pravu, Bilten Vrhovnog suda Republike Srbije 2006-3, Beograd, str. 188.
26. Ugovor o Evropskoj uniji
27. Verheijen, T., 2000. Administrative Capacity Development: A Race Against Time?, WRR working document 107, The Hague: Scientific Council for Government Policy, str. 23,
28. Visković, N., 2001. Teorija države i prava, Centar za dopisno obrazovanje, Birotehnika, Zagreb, str. 214.
29. Zakon o boravku i kretanju stranaca i azilu („Službeni glasnik BiH“, broj: 36/08)
30. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine Republike Hrvatske“, broj: 47/09 i 110/21).
31. Zakon o općem upravnom postupku, („Narodne Novine Hrvatske“, broj: 47/09 i 110/21).
32. Zakon o opštem upravnom postupku RS ("Službeni glasnik RS", br. 13/2002, 87/2007 - ispr., 50/2010 i 66/2018)
33. Zakon o upravnom postupku BD ("Službeni glasnik Brčko distrikta BiH", br. 48/2011 - prečišćen tekst, 21/2018 i 23/2019)
34. Zakon o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH", br. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016)
35. Zakon o upravnom postupku FBiH („Službene novine FBiH", br. 2/1998, 48/1999 i 61/2022)