

Факултет политичких наука
Студијски програм политикологије

Скрипта за предмет

ЈАВНА УПРАВА

Академска 2011/2012. година

**ПОЈАМ, ОРГАНИЗАЦИЈА,
ФУНКЦИЈА И ЕЛЕМЕНТИ
УПРАВЕ**

ГЛАВА

1

Појам управе

Значење израза "управа"

Управа у организационом смислу

Управа у функционалном смислу

Управа у нашој теорији

Позитивноправни појам управе

**Елементи историјског развоја
управе**

1.1. Појам управе

Појмовно одређивање “управе” као друштвене појаве улази у оквир најсложенијих и најспорнијих питања међу писцима управног права и других научних дисциплина, како правних тако и неправних.

Није необично да у расвјетљавању овог проблема предњачи правна наука, посебно наука управног права, ако се има у виду чињеница да управа у првом реду и са аспекта правног проучавања представља правно регулисану појаву из чега произлази да правна обиљежја управе представљају примарне чињенице без којих није могуће одредити појам управе.

На том трагу потребно је сагледати специфичност друштвене појаве управе у циљу њезина разграничења како према другим дјелатностима, односно функцијама државне власти, тако и према организационим и структуралним облицима других државних органа и организација.

Но и кад се утврде одређени квалификативни атрибути управе својствени само тој врсти државних органа, односно само тој врсти државне дјелатности, поставља се питање колико је могуће дати један чвршћи, појмовно уобличени садржајни оквир који би био опште прихватљив, ако се има у виду да се ради о институту који представља елемент динамичног развојног процеса и који неминовно носи печат политичког и правног система одређене земље.

Стога би свако статичко проматрање ове појаве, независно од позитивног права у којем управа дјелује било теоријски погрешно и неприхватљиво.

Према томе, исходишну основу теоријског дефинисања тог појма треба да чини поред јединственог оквира формалних и материјалних обиљежја (јер поменута обиљежја одређују две нераздвојне стране ове друштвене појаве) и нормативно правни систем у којем управа остварује своју функцију.

Ослањајући се на изложене претпоставке теоријска концептуализација управе може претендовати на одређене практичне резултате¹.

¹ О томе код: 1) И. Борковић: *Управно право*, Згб, 1984, стр. 4; 2) Др Н. Бачанин: *Елементи појма управе у савременом југословенском праву*, *Правна мисао* бр. 3-4/89, стр. 3 и 4.

1.2. Значење израза "управа"

Већ код покушаја прецизнијег одређивања значења израза "управа" јављају се одређени проблеми², то из разлога што има вишеструко значење како у свакодневном говору, тако и у стручној и другој литератури.

У ранијем југословенском праву (праву тзв. друге Југославије) ријечи "управа" и "администрација" употребљавале су се једно вријеме (у послеријатном периоду) као синоними³ да би у каснијој фази израз "администрација" добио конотације **професионалног службеног апарата или посебне стручне и техничке службе**, дакле у садржајном погледу један ужи смисао⁴.

И у другим језицима ситуација је слична. Одговарајући изрази који означавају управу имају такође више значења⁵. Ипак, правна наука, посебно Наука управног права прихватила је становиште према којем ријеч "управа" има два основна значења.

- а) Према једном, овим термином означава се **одређени круг субјеката вршилаца** (органа односно организација) у правилу у оквиру државног апарата, који се разликују од других вршиоца државних активности по томе што им је повјерена функција управе.
- б) Према другом, термином "управа", означава се **одређена врста активности** које се по неким својим специфичним обиљежјима разликују од осталих државних активности.

У првом случају, гдје се појам управе одређује са стајалишта вршилаца (органа и организација) који обављају управну дјелатност, долазимо да у теорији познатог концепта тзв. појма управе у организационом смислу.

² Ријеч "управа" налази се у свим словенским језицима и има више значења која се извлаче из смисла именице и глагола управљати, види код Е. Пусић: *Наука о управи*, Згб, 1981, стр. 2 и 3.

³ Ријеч "администрација" вуче коријен од латинске ријечи "*administratio*", има такође више значења. Као именица означава управљање, вођење, помагање, помоћ, а као глагол "*administrare*" употребљава се у значењу управљати, извршавати, одлучивати, вршити службу. О томе код: Е. Пусић, *op. cit.*, стр. 3.

⁴ И. Крбек, *Управно право ФНРЈ I*, Бгд, 1955, стр. 17.

⁵ "У француском *administration* има четири и пет споредних значења ... у талијанском *amionistrazione* четири значења ... у шпанском *administracion* три главна значења и читав низ споредних ... у њемачком *Vermaltung* четири значења ... у енглеском *administration* три главна значења и др." Тако И. Борковић, *Управно право*, Згб, 1984, стр. 4 (према Е. Пусић: *Наука о управи*, стр. 3).

У другом случају, гдје се као основа за одређивање појма управе узима функција, односно садржај управне дјелатности, долазимо до теоријског појма управе у функционалном смислу.

1.3. Управа у организационом смислу

Одређивање теоријског појма управе у организационом смислу, покрива одређену врсту субјеката (органа односно организација) овлашћених за вршење управне дјелатности у оквиру и ван оквира државне организационе структуре. Зависно, прије свега, од чињенице да ли организациона структура обухваћа само органе државне управе као вршиоце управне власти или обухваћа све вршиоце управних активности, како у оквиру државне организационе структуре (органе управе и друге државне органе), тако и изван ње, организациони појам управе може се анализирати кроз два кључна значења: а) **управа у организационом смислу** и б) **јавну управу**.

1.3.1. Управа у органском смислу

Управа у организационом смислу, како је већ истакнуто, означава одређену врсту државних органа који представљају носиоце управне дјелатности, управе као функције. Према томе, полазна основа оваквом начину одређивања појма управе јесу **сами органи државне управе**⁶, тј. органи и организације којима се повјерава управна функција. С обзиром да је држава врло сложена организациона цјелина са бројним и различитим органима, појављује се проблем у проналажењу критеријума према којима се врши класификација државних органа. Овдје се рјешење проналази (то чини већина аутора)⁷ окретањем перископа према познатој теорији о “подјели власти” насталој током осамнаестог и развијеној нарочито током деветнаестог вијека.

Суштина ове концепције (*Montesquieu*-ова верзија) је у чињеници да се државна власт дијели на основу двају основних критеријума:

а) **организационог**, који имплицира диференцијацију одговарајућих организационих облика (носиоца, вршиоца политичке власти), дакле државних органа на законодавне, судске и управне, и

⁶ “Ко говори о управи, говори о органима управе”, Р. Gaspari: *La Scienza della Amministrazione*, Padova, 1959, стр. 9. (према И. Борковић: *Управно право*, Згб, 1981, стр. 5).

⁷ Упореди: 1) Павле Димитријевић: *Основи управног права*, стр. 5-134.; 2) Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право I*, стр. 13-67.; 3) Др Зоран Р. Томић, *Управно право*, Бгд, 1990, стр. 19-21.

б) функционалног, који се испољава кроз тројство државних функција, с разликовањем законодавне, управне и судске функције. Сваку од ових основних функција власти врши посебна врста државних органа. За вршење извршне, односно прецизније, управне власти, формирају се посебни државни органи, органи управе. Основна карактеристика овог становишта је у чињеници што се појам државне управе дефинише као она дјелатност коју врше искључиво органи државне управе. Према томе, државна управа у органском смислу представља цјелину органа државне управе (органа и организација) са посебним обиљежјима, који чине интегрални дио државног апарата. Круг органа (организација) који се имају сматрати органима државне управе одређују се позитивноправним прописима сваке државе, било да се то чини уставним или законским прописима, дакле, актима највише правне снаге. Према овом гледишту вршење управе своди се на вршење управне власти од стране органа државне управе. Будући да управа у органском смислу обухваћа органе из састава државног апарата, код нас се умјесто назначене синтагме (управе у органском смислу) употребљава терминолошки спој “државна управа”, што се сматра прецизнијим термином⁸. При томе, готово редовно, овај термин као заједнички именоватељ за класичне државне организационе облике, покрива поред органа управе и одређене организационе облике који се издвајају од органа управе по томе што, иако немају одређена ауторитативна овлаштења, углавном обављају стручно-техничке (неауторитативне) послове. Ови организациони облици појављују се под термином “управне организације”, а сврставају се у органе управе, односно управу, из чега произлази да управу у органском смислу код нас чине, поред органа управе и управне организације⁹.

Изложено одређивање управе као организације са становишта органског појма управе (органа односно организација), иако представља традиционалан приступ, је доста присутно, како у страниј тако и у нашој правној теорији¹⁰. Међутим, наведено становиште се поставља у нешто

⁸ Павле Димитријевић (са Ратком Марковићем): *Управно право*, Бгд, 1986, стр. 14-15; Стеван Лилић: *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 62.

⁹ Видјети: П. Димитријевић (са Р. Марковићем) *Управно право*, Бгд, 1986, стр. 15-17.

¹⁰ “Управа представља укупност органа који имају прерогативе јавне власти и чија је улога у обезбеђењу извршења државних задатака у општем интересу.”, I. M. Akbu: *Droit public*, I. Paris, стр. 157. (према З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1990, стр. 20); G. Vedel – Delvolve: *Droit administratif*, Paris, 1984, стр. 56; Rolland, *Precis de droit administratif*, 2 ed, Paris, 1928, стр. 3; а код нас: Тако Н. Стјепановић, *Управно право у ФНРЈ*, Бгд, 1978, стр. 19; П. Димитријевић, *Управно право I*, (са Р. Марковићем), Бгд, 1986, стр. 13; Н. Бачанин, Елементи појма управе у савременом југословенском праву, *Правна мисао* бр. 3-4/89, стр. 2-6.

другачијем контексту. Наиме, органски појам управе разматра се самостално као супротна страна функционалном одређивању управе, а не као једна компонента организационог, односно формалног појма¹¹, што би по нашем мишљењу било прикладније, јер треба имати у виду чињеницу да у савременим условима управна функција није више само привилегија органа државне управе већ и других државних органа и организација па и многобројних недржавних субјеката. То је разлог што се организациони појам управе дефинише као сложени организациони систем вршилаца управних активности како у оквиру, тако и изван оквира организационе структуре државе¹².

1.3.2. Јавна управа

Осим појма “државна управа” у теорији се (нарочито англосаксонској) врло често користи израз “јавна управа”. Овај израз конструисан је са циљем да се преко корпуса управних вршилаца изнађу мјерила задовољавања јавног интереса. Своју упоришну основу црпи на дуалистичкој подјели правног система на јавно (*ius publicum*) и приватно право (*ius privatum*) гдје јавно право штити интересе јавне власти, а приватно – појединца.

Користи се за означавање:

- а) државних организационих облика конкретније, стручног дијела државног апарата, управног апарата тзв. “јавне администрације” (“*public administration*”) који се разликује од пословне администрације (“*bussines administration*”) – администрације привредних предузећа;
- б) недржавних организационих облика, вршиоца управних активности који се у правилу појављују у виду јавних предузећа и установа;
- в) стручног односно управног апарата локалних самоуправних заједница (општина и других територијалних јединица јавног карактера).

Из наведеног произлази да је домашај значења термина “јавна управа” знатно шири од појма “државне управе”, јер обухваћа вршиоце управне активности како у оквиру државних организационих структура тако и вршиоце управних активности у оквиру стручног апарата одређених недржавних организационих структура, налазећи при томе

¹¹ Тако З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 19.

¹² Тако П. Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964, стр. 55-56; С. Лилић, *op.cit.*, стр. 30.

заједничку црту у обављању задатака од општег интереса¹³. Поред тога, као посебна обиљежја субјеката који се подводе под заједнички именитељ “јавне управе”, спомињу се:

- а) њихов неликративни карактер (немају за циљ остваривање добити, већ раде да би се задовољиле опште друштвене потребе) и
- б) њихове активности регулисане су нормама јавног права (правним нормама које у начелу регулишу вршење државне власти).

У теорији (углавном англосаксонској) постоје различита становишта у погледу кориштења израза “јавна управа”.

Тако према Гладену “јавна управа” обухваћа централну управу државе, локалну управу, као и јавне корпорације које су вођене од стране државе чије пословање одређује друштвена заједница, а у чијем интересу оне дјелују¹⁴.

Према Л. Д. Вајту (White)¹⁵ јавна управа обухваћа извршавање јавне политике, коју утврђују представнички органи.

Х. Сајмон (Simon) под јавном управом подразумејева “активност извршних органа, федерације, државне и локалне управе, као и независних одбора и комисија именованих од Конгреса и извесних других агенција социјалног карактера”¹⁶.

И ставови наших аутора нису јединствени по питању појма “јавне управе”.

Проф. С. Поповић дијели јавну управу на “државну управу” и “недржавну управу”. По њему јавну управу у организационом смислу чине одређени органи и организације које врше јавна овлаштења. Међутим, исти аутор сматра да је појам јавне управе дефинисан у организационом смислу непрецизан јер не изражава њезину садржину. Потпун појам јавне управе, ослоњен на позитивно право може се одредити

¹³ “Јавна управа је јавно тијело које је од политичке власти добило овлаштења и средства која су му потребна за задовољавање општих интереса”, Bertrand i Zeng (према Е. Пусић, *Наука о управи*, Згб, 1981, стр. 4).

¹⁴ E. N. Gladen, *An introduction to public administration*, London, 1951, str. 12, Griffith and Street, *Principles of administration Law*, London, II издање, стр. 13. (према: С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 46 и 47).

¹⁵ L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, New York, The Macmillan Company, 1955, стр. 5-6. (према С. Поповић и други, стр. 47).

¹⁶ H. Simon, Donald W. Smithburg, Victor Thompson, *Public Administration*, New York, 1950, стр. 7. (према С. Поповић и други, стр. 47).

само комбиновањем појма јавне управе у организационом и функционалном смислу¹⁷.

Проф. И. Крбек под појмом јавна управа означава “извјесну дјелатност друштвених организација, па и дјелатност појединаца кад врше јавну службу”¹⁸.

Др. Н. Бачанин сматра да појам јавне управе има своје мјесто и значење у правном систему ех Југославије, али само ако се говори о јавној управи у органском смислу. У том оквиру јавна управа представља цјелину органа државне управе, других државних органа и недржавних организација и заједница. Заједничко обиљежје свих субјеката произлази из чињенице да се сви појављују као вршиоци управних послова односно вршиоци управне функције¹⁹.

На основу изложеног може се закључити да појам јавне управе изведен из организационе структуре вршиоца управне функције је једностран, јер одређује само једну, организациону страну јавне управе, самим тим и непрецизан јер не одређује садржину јавне управе.

Стога појам јавне управе у организационом смислу није аутономан нити примаран појам, јер је за утврђивање њене садржине неопходно прије утврдити функционални појам управе.

1.4. Управа у функционалном смислу

Управа у функционалном смислу представља посебну дјелатност чија се садржина разграничава од других државних и вандржавних активности ослонцем како на формална тако и на материјална обиљежја. Узимајући као исходишну основу назначена обиљежја долазимо до раздвајања функционалног појма на формални и материјални, односно до функционалног појма управе у формалном смислу и функционалног појма управе у материјалном смислу²⁰.

Одређивање управе у наведеном смислу осликава двије стране исте друштвене појаве. Код првог приступа, упоришну основу чине спољашња, односно формална обиљежја управе, док код другог приступа упоришну основу чине њена унутрашња садржинска обиљежја.

¹⁷ Проф. др С. Поповић, проф. др Б. Марковић, проф. др М. Петровић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 35.

¹⁸ Проф. др И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ*, Књ. I, Згб, 1960, стр. 6.

¹⁹ Др Н. Бачанин, *op. cit.*, стр. 6.

²⁰ Тако на примјер, П. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 20. и даље; Др С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 21.

1.4.1. Одређивање функционалног појма управе у формалном смислу

1.4.1.1. Формалноправни елементи релевантни за одређивање управе

Одређивање функционалног појма управе у формалном смислу врши се на основу њених спољашњих обиљежја односно форме дотичних активности. Код овог приступа упоришну основу за одређивање појма управе чине органи и организације који улазе у састав управе, начин рада, форма аката који се доносе у вршењу управних активности те начин вршења контроле рада управе²¹. На основу наведених формалних обиљежја који су специфични за управу покушавају се прецизирати и изнаћи мјерила која би је издвојила од осталих државних и вандржавних организационих правних института.

На трагу тога полази се од позитивноправних прописа којима се утврђују спољна обиљежја појединих активности управе, односно од елемената који се утврђују позитивним правом, прије свега уставним и законским прописима. У оквиру тога, главна особина овог становишта је у чињеници да полази од специфичних карактеристика управног апарата који се манифестује у неколико изражајних елемената. При томе се посебно указује на одређене структуралне карактеристике вршиоца управних активности. Истиче се да су то у правилу **инокосни органи** (јер управне активности захтијевају брзо и ефикасно одлучивање) за разлику од колегијалних органа, који су оптерећени спорашћу у раду и као такви више одговарају законодавним и судским органима који обављају законодавну односно судску функцију. Такође, подвлачи се **принцип зависности управних органа** и њихових службеника за разлику од традиционалне независности судства и судија²². Ради се о структури **хијерархијских односа** како између појединих државних органа управе, тако и унутар самих органа управе. Поред тога, указује се на чвршћу повезаност управе са владом, која се манифестује кроз њену подређеност влади (што важи за органе државне управе) и могућност контроле њених активности од стране владе (што се односи и на недржавне вршиоце управних активности).

Поступак према коме се спроводе управне активности одликују се неформалношћу што није случај са вршењем судских активности.

²¹ П. Димитријевић и Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 49; С. Лилић, *Управно право, op. cit.* стр. 28. и 29; З. Томић, *Управно право, op. cit.*, стр. 21.

²² Тако Ch. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, I, Paris, 1982, стр. 179.

Акти управе издају се у слободнијој форми, без посебног образложења. Контролу над вршењем управних активности проводе посебни органи у оквиру саме организационе структуре управе (виши органи управе) и посебни судови (административни трибунали) на начин различит од оног на који се врши контрола осталих државних функција.

Концепцију одређивања управне функције са становишта формалних обиљежја заступали су представници “Бечке правне школе” нормативистичке провенијенције предвођени Хансом Келзенем. Будући да су њихова становишта о неким спољним процесним одликама управних активности формирана на бази традиционалних представа о управним активностима као што су неформалност поступка, слободне форме аката и сл, што се данас не би могло прихватити, ова концепција је изгубила на угледу тако да се поставило питање њезине оправданости и употребљивости²³.

1.4.1.2. Правни режим управне функције као особени начин њене препознатљивости

У оквиру овог становишта као посебно и релативно поуздано формалноправно мјерило за исказивање специфичности управних активности узима се “правни режим управне функције”²⁴. Њега чине спољни показатељи управних активности, на основу којих се врши идентификација свега оног што чини садржину управне функције према позитивном праву одређене земље. То значи да су сва формална обиљежја управе изражена правним нормама којима је регулисано вршење управне функције, те да се управа као функција не може одредити на основу појединих елемената формалноправне природе (нпр. према вршиоцима управних активности, поступака и сл.) већ искључиво на основу збира карактеристика укупног правног режима, којем је као заједничком именуатељу подвргнуто вршење управне функције у одређеном правном систему.

Према томе, за ово становиште релевантно је позитивно право дате земље и постојање засебног правног режима управне функције. Полазећи од тога није тешко утврдити које су то активности управе које се могу уврстити у састав управне функције. Јасно је да управну функцију не чине све активности које врше органи управе, јер у савременим условима

²³ С. Лилић, *Управно право*, *op. cit.*, стр. 28. и 29.

²⁴ Ово становиште у правној теорији заступа један од припадника “класичне школе” француске науке управног права Ф.П. Беноа (*Le droit administratif francais*, Paris, Dollo 2, 1968, стр. 38 и даље), а у нашој правној теорији П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право*, *op. cit.*, стр. 60 и даље.

органи управе нису искључиви вршиоци управних активности (обављају и други државни органи и одређени недржавни субјекти) нити се њихова улога своди само на вршење управе (обављају и друге друштвено корисне послове) већ ту функцију чине оне њихове активности подвргнуте одговарајућем правном режиму који је прописан за вршење управе као једне функције државе. **Правни режим управне функције представља скуп правних норми препознатљивих и издиференцираних из састава општег режима вршења државне власти.**

По нашем познатом правном теоретичару проф. др Павлу Димитријевићу засебан правни режим се превасходно манифестује²⁵:

- кроз идентификацију посебних вршилаца управних активности (органи управе, други државни органи, управне организације и одређени недржавни субјекти);
- кроз посебан поступак вршења управних активности који представља постојање посебних правила “правила управног поступка”;
- кроз специфичне облике контроле управних активности која се обавља у виду инстанционе контроле (путем виших органа управе) и путем посебног управносудског поступка чија правила се издвајају из оквира структуре редовних судова;
- кроз постојање посебних правила која се примјењују за утврђивање одговорности за штету причињену у вршењу управних активности.

Исти аутор закључује да се појам управе као правне категорије може утврдити само на основу елемената одговарајућег правног режима којим се може означити само једна одређена функција државне власти. По њему се управна функција код нас састоји у:

- 1) издавању појединачних управних аката – управних аката којима се одређује “примарна диспозиција” (примарно правило понашања) за одређене субјекте у конкретним ситуацијама ради извршења општих заповијести садржаних у законима и другим прописима;
- 2) вршењу радњи (“материјалних операција”) примјењивања принуде или ограничавања – “управних радњи – у циљу непосредне реализације општих и појединачних заповести садржаних у законима и другим прописима као и појединачним

²⁵ Тако П. Димитријевић (са Р. Марковићем), *op. cit.*, стр. 109.

актима, ако се за то покаже потреба као и остваривање јавних интереса”²⁶.

1.4.1.3. Критичке опаске на одређивање појма управе у формалном смислу

Присталице функционалног појма управе у формалном смислу полазе од претпоставке да правне функције државе није могуће утврдити на основу материјалних односно садржинских обиљежја, већ на основу спољашњих карактеристика појединих државних активности. Међутим, код одређивања управе на основу формалних обиљежја поставило се питање колико су формални елементи релевантни за прецизније разграничење функција државне власти, односно за исказивање засебности управне функције као једне од основних њених функција.

Повлачење разлике између државноправних функција на основу појединих елемената који су раније изложени било је могуће све до одређених појава у развоју правних система појединих држава које су довеле у питање значај појединих обиљежја према којима се правила разлика између појединих државних функција, односно према којима се вршило издвајање управне функције. Тако нпр. разлика која се темељи на поступку који је у ранијој фази развоја управе био неформалан јер управа није имала строга правила по којима би била обавезна да поступа, данас не би могла прихватити ако се има у виду чињеница да су у међувремену готово све савремене земље утврдиле како строга правила поступања управе тако и одговарајућу форму аката управе. У међувремену дошло је и до одређених промјена у структуралним карактеристикама управног апарата, а то у правцу јачања његове самосталности, иако је та самосталност другачије природе од самосталности и независности судова.

Поред тога, исправност ове концепције нарочито је доведена у питање напуштањем првобитних становишта према којима су се управне активности издвајале од осталих државноправних функција у одређеном правном систему само према цјелини правних норми које регулишу активности управне функције²⁷. Наравно све ове промјене довеле су до одређених сумњи у исправност ове концепције и стварања основе за одређене тенденције које су се јавиле у појмовном одређивању управне функције, а те функције су се манифестовале у “скретању” на једноставном “органском обрасцу” у одређивању управне функције, тиме што се списак управних органа и организација проналази у позитивно-правним прописима дотичне земље.

²⁶ Исто, стр. 109.

²⁷ Исто, стр. 59.

Међутим, како у савременим приликама органи управе не обављају искључиво управну функцију ово схватање модифицира се тзв. **негативним критеријумом**²⁸. Следствено томе у оквир управе улазе “све активности органа управе које не би улазиле у састав неке друге државне функције”²⁹.

Из изложеног произлази да одређивање управе у формалном смислу садржи низ елемената који доводе у питање исправност ове концепције, јер се њени примарни елементи изводе из позитивног права дотичне земље, које је подвргнуто промјенама, што отежава проналажење поузданих мјерила за њено теоријско дефинисање. Ово представља разлог да се теоријско одређивање управе у формалном смислу дјеломице напушта³⁰. Међутим, то не значи да формални елементи у одређивању појма управе немају значај при одређивању јединствених обиљежја управе, како формалних, тако и материјалних, јер форма представља појавни облик њене садржине.

1.4.2. Одређивање функционалног појма управе у материјалном смислу

Одређивање појма управе у материјалном смислу **полази од садржинских односно унутрашњих обиљежја управне дјелатности**. Настојања да се управа дефинише једним прецизним одређењем које би изражавало суштину управне функције присутна су у управноправној теорији нарочито од почетка 19. вијека па све до данашњих дана. У трагању за разрјешењем назначеног проблема у теорији се може разликовати више приступа. Међу њима готово у правилу разликују се два приступа. Први, према којем се појам управе у функционалном смислу одређује на негативан начин и други, који тај појам одређује на позитиван начин.

1.4.2.1. Негативно одређивање функционалног појма управе

Негативно поимање управе црпи своју основу из начела подјеле власти на законодавство, судство и управу. Као и из критичких опсервација које су настајале у напорима да се пронађу специфична обиљежја управе, по којима би се она битно разликовала од осталих дјелатности државе. Према овом становишту конгломерат послова и

²⁸ Тако С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 29. и П. Димитријевић (са Р. Марковићем), Бгд, 1986, стр. 59.

²⁹ Исто, стр. 59.

³⁰ Тако С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 30.

задатака које обавља управа није подобан да се покрије једном универзалном формулом, поготово ако се томе дода динамичност ове појаве те испреплетеност са другим пословима.

Стога свако позитивно одређивање уз прецизне ознаке појма управе наилази на непремостиве тешкоће, што је определијелило извјесне писце да се определијеле за негативно одређивање појма управе. По овом становишту (које су нарочито заступали Jelinek и Flainer) управу чине **оне врсте државних активности које се налазе изван оквира законодавства и судства**³¹.

Међу писцима који негативно одређују појам управе најчешће се апострофира О. Мајер. Према њему “управа је државна дјелатност упућена задовољавању својих циљева који стоје под правним поретком по изузимању судства”³². На исти начин појмовно одређује управу и Н. Костић³³. Код нас, поред Н. Костића (у првој, односно другој Југославији) негативно поимање управе заступали су још И. Крбек³⁴ и В. Иванчевић³⁵.

Изложено поимање управе не одређује што чини управа, већ говори што није управа, чиме се не доприноси одређењу појма управе. Поред тога, прихватљивост овог становишта доведена је у питање порастом, односно промјеном структуре државних функција у односу на почетак 19. вијека када је формулисано начело о подјели власти и када су се све функције државе сводиле на три категорије. Нове функције (као што су: избор државног поглавара, контрола уставности, изрицање санкција за прекршаје и др.) не могу се уврстити ни у једну класичну схему предвиђену формулом о подјели власти.

1.4.2.2. Позитивно одређивање функционалног појма управе

Како је већ истакнуто у правној науци је уложено много напора да се изнађе адекватно позитивно дефинисање управе. Упркос тој чињеници и мноштву постављених концепција у том погледу није пронађена општеприхватљива формула апликативна за правну реалност сваке земље. То из разлога што управа обухваћа разноврсне активности које је тешко подвести под једну дефиницију, а дијелом због тога што она представља једну динамичну друштвену појаву која се стално мијења и превасходно **овиси о позитивном праву сваке земље.**

³¹ W. Jelinek, *Verwaltungsrecht*, Berlin, 1928, str. 6-13; F. Fleiner, *Les principes generaux de droit-administratif allemand*, Paris, 1933, str. 12.

³² Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, III, 1924, str. 5.

³³ Н. Костић, *Административно право Краљевине Југославије I*, Бгд, 1933, стр. 2.

³⁴ И. Крбек, *Право јавне управе*, Згб, 1960, стр. 9-10.

³⁵ В. Иванчевић, *Институције управног права I*, Згб, 1983, стр. 7.

У обиљу различитих приступа издвојићемо неке који по нашем мишљењу заслужују посебну пажњу:

- 1) управа као једна од функција државне власти;
- 2) управа као дјелатност државе која се даље диференцира на:
 - а) управу као јавну службу и
 - б) управу као стваралачко-практичну државну дјелатност.

1.4.2.2.1. Управа као једна од функција државне власти

Ово је традиционалан приступ и третира управне активности као посебан облик вршења политичке власти. Дакле, ради се о схватању управне дјелатности као искључиво ауторитативне активности при чијем се вршењу користе прерогативи политичке власти. Концепција о поимању управе као једне од функција државне власти вуче своју генезу из полицијско-апсолутистичке државе 17. и 18. вијека. У то вријеме управа још није издиференцирана дјелатност државе, гдје је вршење власти основни инструмент којим држава утиче на организовање и развијање друштва. Битне одлике државе тог типа испољавају се у недостатку општеобавезних правних правила којима би се подвргла управна дјелатност. У односу према грађанима за управу вриједи принцип слободног поступања (*via gratie a ne via iustitiae*).

Државни задаци се остварују издавањем заповијести, забрана и дозвола, те вршењем принуде. Појединац је потчињен држави и има статус поданика без правне сигурности. Грађанин се не може позивати на управне прописе у заштити својих интереса.

Тек у првој половини 19. вијека под утицајем теорије о подјели власти, чији је идејни творац либерална буржоазија у борби против самовоље монарха и његове управе идеја “владавине човјека над човјеком”, која лежи у основи концепције о “вршењу власти” замјењује се идејом о “владавини права над човјеком, владавини објективно утврђених правила понашања једнаких за све”³⁶. Тиме се вршење државне власти трансформише у правне функције државе. Вршење државне власти повјерава се одговарајућим државним органима, испољава се у стварању и примјени права, чији се садржај одређује на основу одређених правних одлика.

У том смислу разликују се:

³⁶ Павле Димитријевић (са Р. Марковићем), Исто, стр. 24.

- а) **законодавство** (легислатива) као функција стварања права, а испољава се у доношењу општих правних норми, попраћених санкцијама,
- б) **извршна функција** (егzekутива) која се састоји у примјењивању односно извршавању општих правних норми, путем издавања општих и појединачних заповијести као и примјењивања принуде,
- в) **судство** (јурисдикција) чија се функција састоји у рјешавању спорних ситуација, доношењу појединачних правних аката којима се врши корекција нарушене правности и одређује санкција за нерегуларно понашање.

Варијанте назначених правних функција државе превасходно се манифестују кроз одређени облик правних аката и то: законодавство кроз доношење закона, извршна односно управна функција путем доношења управних аката те судска функција путем доношења судских аката (пресуде и одлуке). Материјалне радње које улазе у оквир управних активности представљају непосредну примјену правних норми у појединачним ситуацијама а манифестују се у виду непосредне примјене државне принуде.

Вршењем државне власти на правно регулисан начин основне функције државе добивају карактер правних функција државе које се с обзиром на специфичност правних норми којима се регулишу њене активности разликују од осталих активности државе, по правном режиму којем су подвргнуте.

Особености правних норми које чине правни режим основних правних функција државе изражавају се кроз **неравноправност субјеката** који учествују у правним односима који се стварају, мијењају и укидају у вези с остваривањем јавних интереса. Стога се под правним функцијама државе не могу сматрати све активности државе које су регулисане правом већ само оне активности “стварања и остваривања”³⁷ права, које су регулисане особеним правним режимом. Активности државе које су регулисане нормама које осигуравају равноправност субјеката (воља државе равноправна вољи субјеката, корисника услуга) не спадају у правне функције државе које су регулисане нормама “општег права”³⁸.

Користећи правни критеријум долази се до разрјешења проблема садржине појединих функција државе, односно до садржине њене управне функције. У том смислу активности које чине управну функцију разликовале би се према специфичним правним обиљежјима од осталих

³⁷ Исто, стр. 26.

³⁸ Исто, стр. 26.

активности. Правна обиљежја која произлазе из правних норми којима је подвргнуто вршење управне функције чине посебан правни режим вршења управе.

На изложеној основи (узимајући као критеријум правне одлике управне функције) управа у функционалном смислу може се означити као државно-ауторитативна активност која с обзиром на своја правна обиљежја чини једну кохерентну цјелину а обухваћа активности које се испољавају у виду издавања појединачних заповијести путем управних аката и вршењем управних радњи.

1.4.2.2.2. Промјене у третирању садржине државноправних функција

У току друге половине прошлог вијека дошло је до значајних промјена у улози државе у друштвеној заједници, што се наравно одразило на одређивање садржине њених основних функција. Те промјене су резултат како пораста броја активности вршења државне власти које није било могуће подвести под заједничку формулу законодавне, извршне (управне) и судске власти, тако и пораста неауторитативних активности државе (задовољавање свакидашњих потреба грађана) чиме је садржина управне функције превазишла оквире садржине управне власти. Назначене промјене довеле су до мијењања традиционалних становишта о броју и садржини основних правних функција државе заснованих на подјели власти.

У том правцу мијењају се ставови о кључним категоријама власти: законодавству, судству и управи. Сматра се да садржину законодавне функције треба проширити са новим активностима као што су “утврђивање опште политике земље”³⁹ јер се наведена активност не може изразити кроз општа правила. Затим треба правити разлику између “примарних” општих правних правила од “секундарних”, која се доносе по овлаштењу, и издвојити их у посебну категорију под називом “подзаконска нормативна функција”⁴⁰, ово због пораста значаја прописа које су доносиле неке локалне заједнице и разлике у правном режиму којем се подвргава подзаконска регулатива.

У вези са извршном функцијом, поред што се указује на недовољну одређеност њене садржине, указује се и на неадекватност кориштења термина извршна власт односно извршна функција. У том погледу хетерогену групу извршних активности треба диференцирати у

³⁹ Исто, стр. 30.

⁴⁰ Исто, стр. 30.

двје сфере, вишу сферу коју чини влада односно поглавар државе, чија дјелатност има претежно политички карактер (политичка извршна функција) и нижу сферу коју чини управа, чија дјелатност има стручно-извршилачки (provedбени) карактер. Акти владе⁴¹ су политички акти који су дјеломично регулисани правом и њима се обезбјеђује извршење политике, закона и других прописа.

Акти управе су акти са већим степеном правности који имају за циљ свакодневно извршење закона односно општих аката и других оперативних задатака који се пред управу постављају. Управо сагласно са акцентом управне функције на извршење закона довело је до формирања појма управе као извршне дјелатности којој у оквиру управне функције припада примарна позиција.

Међутим, без обзира на њезину примарну улогу у извршавању закона и са тог становишта поистовјеђивања са извршном функцијом (егзекутивом) не би било исправно сводити управну дјелатност на извршну дјелатност јер управна дјелатност обухваћа и такве послове који по свом карактеру и садржају превазилазе оквир извршне дјелатности.

Оспоравају се и ранија схватања о материјално-функционалној разлици између управне и судске функције која су нарочито била присутна у њемачкој (*Jelinek*) и француској (*Duguit* и *Bonnard*) теоријској мисли⁴².

Схватања која ту разлику налазе у различитом односу управе и судства према објективној правној норми, била су примјењива за почетну фазу развоја управе и судства у грађанском друштву. У то вријеме правна норма нема значење за управу као за суд, јер управа није везана правном нормом, која или не постоји или је интерно-облигационог карактера. Међутим, подвођењем управе под право и примјеном начела законитости у њеном раду, управа се више не може разликовати по том основу од судства.

Исто тако оспорен је критеријум који полази од права на слободну оцјену, према коме је то искључиво право управне власти. Проширењем

⁴¹ Да акти владе имају претежно политички карактер говори чињеница да је знатно редукована могућност правне контроле ових аката. Доносе се на основу уставних овлаштења, при чему њихов издавалац има знатну слободу дјеловања (опширније о томе: Ратко Марковић, *Извршина власт*, Бгд, 1980, стр. 99-111; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 45.)

⁴² Уз схваћања о постојању разлике између управне и судске функције, јављају се схваћања која те двје функције поистовјеђују, затим схваћања која проналазе разлику на основу формалних критеријума као и схваћања која ту разлику темеље на основу формално-организацијског и материјалног критеријума (мјешовита концепција). Шире о томе: Др В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 208-211; Проф. др Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 51 и 52.

тог права (за неке ситуације) и на судове и строгим везањем управе за правну норму, разлике установљене по том основу могу бити само квантитативног карактера.

Критички је интонирано и гледиште које разлику налази у концепцији спора које полази од претпоставке да се суд појављује у улози арбитра пред којим стоје двије странке са супротним захтјевима, док код рјешавања управних ствари тога нема, јер је у њима присутан јавни интерес о коме службена особа води бригу по службеној дужности. Сматра се да је ово гледиште занемарило чињеницу да се и управа у појединим ситуацијама појављује у улози арбитра (нпр. накнада пољске штете и одређена питања између родитеља и дјете) и да у судству постоје одређени поступци који се рјешавају без контрарних странака те да судца, посебно у неким ситуацијама (нпр. у поступцима око експропријационе накнаде) не може остати ван оквира јавног интереса.

Разлика између управне и судске функције која свој основ налази у врсти њихових аката послије афирмације начела законитости је такође оспорена. Сматра се да је неоснована тврдња према којој је само судски акт сложени акт (састављен од два елемента, констатације о законитости и логици изведене одлуке) јер се овај силогизам може наћи и код управног акта.

Оспорене су и одређене концепције које су разлику проналазиле у неким формалним односно ванматеријалним критеријумима, према којима суд има максимално развијене квалификације процесног права што управа нема.

Затим одређене разлике су проналажене у специфичностима вођења поступка, при чему се наглашавало да суд нема иницијативу за покретање поступка као управа.

Први споменути критеријум био је прихватљив за почетну фазу развоја управе у савременом смислу, када поступак њезина рада није био нормиран. Међутим, развој процедуралног нормирања довео је до кодификације управног поступања у многим земљама⁴³ у чему се управа готово изједначила са судством. Други споменути критеријум може се прихватити само у квантитативном смислу, јер се и суд у одређеним ситуацијама може појавити као иницијатор покретања поступка (нпр. оставински поступак) иако је његово покретање према службеном

⁴³ Прве кодификације у Европи могу се наћи већ 1889. године, да би се интензивније развиле између два свјетска рата, у којем периоду је кодификацију извршила и Прва Југославија (1930. г.).

(официјелном) начелу типично за управу јер захтијева заштиту јавног интереса који не може бити препуштен арбитражној иницијативи странке.

Према томе, у теоријским разматрањима у прошлости, а и данас присутна су различита гледишта у погледу материјално-функционалног диференцирања управне и судске функције. Но и поред анализе која показује да се више може говорити о неким специфичностима једне или друге функције или се могу тражити разлике формално-организациског карактера задржана је одређена линија раздвајања која своју исходишну основу налази у констатацији да управа и судство представљају два посебна начина остваривања права⁴⁴. При томе, судска власт (у материјално-функционалном смислу) представља ауторитативну дјелатност државе којом се на закону заснован начин дефинитивно разрјешава појединачна спорна ситуација. Суд се појављује у улози арбитра који треба да отклони сумње у законитост одређеног понашања. Његова превасходна улога састоји се да утврди постојање, односно непостојање деликтног понашања и да зависно од тога одреди предвиђену правну санкцију или констатује да повреде закона није било. Судски акти као ауторитативни инструменти судске власти дефинитивно разрјешавају спорне правне ситуације и карактерише их одлика непромјењивости (правоснажност, ауторитет пресуђене ствари, снага законске истине).

За разлику од судске власти управна власт обухваћа активност доношења појединачних управних аката којима се на ауторитативан начин (од стране овлаштених субјеката) у управноправном односу рјешава нека конкретна правна ситуација. У садржинском смислу њима се одређује примарна диспозиција опште правне норме.

Поред наведене активности, управна власт обухваћа као *ultima ratio* и примјену мјера принуде и ограничавања у конкретним ситуацијама уколико изостане понашање у складу са општим и појединачним правним актима.

1.4.2.2.3. Управа као јавна служба

Одређивање и схватање управе као јавне службе настало је почетком XX вијека као посљедица појачане и повећане државне интервенције у друштвеном животу. У вршењу својих активности држава више не ставља у први план вршење власти него остваривање општедруштвених и свакидашњих потреба грађана гдје се инструменти власти као *modus vivendi* замјењују новим методама без примјене ауторитативних прерогатива. У том циљу она сама у властитој режији

⁴⁴ Тако: Др П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право* I, Бгд, 1986, стр. 32. и 33; Др З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 45. и 46.

преузима обављање одређених послова и задатака у домену привредних и друштвено-социјалних дјелатности као што је образовање, здравство, социјално осигурање, промет, енергетика, комуналне службе, одржавање ПТТ саобраћаја и сл. и изузима их из слободне иницијативе појединца и организација због потенцијалне могућности злоупотребе монополског положаја ових активности. Због изузетног значаја ових дјелатности за друштвену заједницу у цјелини и квалитет живљења сваког појединца, држава не само да обезбјеђује нормалан ток одвијања њихових активности него регулише и контролише њихов рад⁴⁵⁾ при чему успоставом односа неједнакости, што је својствено односима који се успостављају у вршењу државне власти, држава остварује заштиту јавног интереса. Управо из наведене околности да држава споменуте послове обавља у јавном интересу (или их повјерава другим субјектима који их обављају под њезином контролом) у француском праву конструисан је појам јавне службе, а у њемачком те исте дјелатности назване су дјелатностима старања и благостања грађана. Будући да ове активности држава врши преко органа који су образовани за вршење управне функције и под режимом управног (административног) права, дошло је до промјене садржине активности које чине управну функцију, чиме је та садржина проширена и на одређене послове који нису ауторитативног карактера. Сходно томе мијењају се и теоријска схваћања појма управне функције, која се више не одређује искључиво као функција власти, већ као дјелатност која премашује оквире функције државне власти обухваћајући у себи укупност активности управе у чији састав поред активности вршења власти (извршавање закона путем доношења аката власти и вршење материјалних операција путем примјене државне принуде) улазе и активности задовољавања виталних потреба грађана (вршење јавних служби).

Иако изворно везан за јудикатуру француског Државног савјета (*Conseil d'Etat*) појам јавне службе пуно је разрађиван у француској теорији гдје му је признато изузетно значење. За творца теорије јавних служби сматра се Леон Диги (*Léon Duguit*), који у духу солидаристичке теорије о држави и друштву заступа становиште да је основни задатак државе вршење јавних служби, чиме се стварају претпоставке за остваривање солидарности у људским заједницама.

Други став произлази из његовог схваћања да је улога државе (почетком XX вијека) знатно промијењена. У том смислу држава није организација која има за циљ остваривање власти једне класе већ

⁴⁵⁾ Др П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право I*, Бгд, 1986, стр. 35.

организација која има за циљ остваривање интереса друштва као цјелине. У склопу тога она врши власт узгредно, само колико је то у функцији вршења јавних служби. “Тако појам јавне службе замјењује појам суверености. Држава није више суверена власт која заповеда, она је група појединаца који располажу силом, и који су дужни ову силу употребити за стварање и управљање јавним службама. Појам јавне службе постаје основни појам савременог јавног права”⁴⁶. Диги одбацује учење о разликовању појединих државних функција као основних начина вршења државне власти и у том смислу функције државе схваћа као групе активности којима држава остварује јавне службе.

Имајући у виду последице које поједине групе активности државе изазивају у правном поретку Диги разликује три државне правне функције:⁴⁷ законодавну, судску и управну функцију.

Законодавна функција обухваћа доношење аката, правила, нормативних аката, којима се уређују објективне правне ситуације.

Држава врши **судску функцију** кад доноси судске акте, који представљају правне акте (сложене структуре) којима се рјешава питање да ли је или није било повреде једне објективне или субјективне правне ситуације. Њима се рјешавају спорне ситуације и појављују се као акти корекције противправности.

Управна функција се манифестује кроз три вида аката. То су субјективни акти, акти услови и материјални акти. Субјективни акти су таква врста правних аката којима се стварају, мијењају и укидају индивидуалне, односно субјективне правне ситуације. Акти услови су такви правни акти који представљају услов да се на конкретне субјекте примјени једна општа правна ситуација. Материјални акти представљају оне акте којима се врше обезбјеђења функционисања јавних служби. Њима се остварује садржина правних ситуација пружањем одређених услуга или давањем престација заинтересованим.

Појавом индустријских и комерцијалних јавних служби, негдје последице другог свјетског рата, нарушена је јединствена концепција учења о јавним службама. Иако су ове активности имале уобичајене одлике јавних служби, њихово вршење није потпадало под јединствен правни режим административног права нити је спорове у вези са њиховим функционисањем рјешавао Државни савјет, што је разлог да је француска правна теорија, а и јудикатура француског Државног савјета ревидирала нека своја схваћања.

⁴⁶ Леон Диги, *Преображаји јавног права*, Бгд, 1929, стр. XX.

⁴⁷ Др Павле Димитријевић и Ратко Марковић, *Управно право I*, Бгд, 1986, стр. 36. и 37.

Активности које се јављају у виду индустријских и комерцијалних јавних служби подвргавају се правном режиму грађанског права, посебно његовог издвојеног дијела трговачког права, што је имало за посљедицу издвајање ових активности из садржине управе⁴⁸.

1.4.2.2.4. Управа као стваралачко-практична државна дјелатност

Промјене у теоријском приступу материјалног појма управе јављају се и у њемачком праву, и то негдје у исто вријеме (почетком XX вијека) када се у Француској развија теорија јавних служби. Ове промјене посљедица су, између осталог, и напуштања ранијег схваћања о управи као искључиво државној функцији извршавања закона које је било нарочито присутно у вријеме одвајања државно-правних функција (легислатива, егзекутива и јудикатура), односно у вријеме првобитног нормативистичког концепта правне државе која полази од поставке да је правна држава таква друштвена појава у којој је вршење власти регулисано правом.

Ширење улоге државе у сферу привредних и друштвено-социјалних дјелатности даје држави одређене социјалне конотације чиме се нормативистички концепт правне државе замјењује концептом социјалне државе, односно државе благостања, чија је главна улога да брине о општем напретку и благостању друштвене заједнице као цјелине и квалитета живљења сваког грађанина⁴⁹.

Промјене улоге државе условиле су у великој мјери и промјене у активностима управе. Управа се третира као дјелатност која обухваћа склоп различитих активности правног и ванправног, ауторитативног и неауторитативног карактера. Према томе, у новим условима управа представља сложену структуру састављену од разнородних активности којим држава остварује своје свакодневне задатке и послове. У том смислу о управи се више не говори као функцији о извршењу закона (чиме њезино дјеловање престаје бити само правна манифестација државне власти) него као дјелатности за вршење бројних послова државе чиме она постаје активни покретач значајних друштвених токова⁵⁰. У вези с тим треба истаћи да се напуштањем строгог легалистичког принципа у њемачком праву напушта и стајалиште према којем активности из састава управе

⁴⁸ Исто, стр. 38. и 39.

⁴⁹ Др П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право I*, Бгд, 1986, стр. 39-44; Др С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 26 и 27.

⁵⁰ Упореди Др С. Лилић, *Полазни основи структуралне трансформације управног система*, *Правни живот* 1-2/91, стр. 123.

морају бити подвргнуте посебном правном режиму управног (административног) права.

Оваква виђења управе присутна су у новијој њемачкој правној науци, иако се одређени елементи тог виђења могу наћи и раније.

Тако **П. Лабанд** (*P. Laband*) диференцира државну дјелатност према психолошким критеријумима. За законодавство и судство као државну дјелатност битно је резоновање, а за управу државна акција, односно дјеловање⁵¹. С правом се овај вид поимања управе подводи критичким рефлексијама, јер не пружа поуздане и прецизне критеријуме разликовања државноправних функција. Не може се тврдити да је резоновање иманентно само законодавству и судству, а не и управи и обратно, да законодавству и судству није иманентна акција односно делање у одговарајућем облику.

Нешто касније слично схваћање заступа и **Х. Петерс** (*H. Peters*) који управу третира као “свакодневно испуњавање постављених државних задатака у појединачним случајевима”⁵². За разлику од законодавства које утврђује нормативне и апстрактне дужности лица која су подређена државном циљу, управа не ствара опште претпоставке за дјелатност државе, већ држави циљ остварује путем рјешавања појединачних случајева. Х. Петерс види разлику између управе и судства у чињеници што судство у правилу дјелује само на приједлог странке у спорним ситуацијама, а управа у многобројним појединачним поступцима испуњава држави циљ. По Х. Петерсу управа је стваралачка дјелатност која се мора стално налазити у иницијативи и дјеловати (што је типично за њезину активност) по слободној оцјени⁵³.

Слично становиште заступа и **Е. Форстхоф** (*E. Forsthoff*) полазећи од ширег схваћања управе, према којем она представља државну дјелатност за остваривање државних циљева⁵⁴. Он сматра да је управа од половине XIX вијека државна функција, која је правно регулисана, и чија се функција великим дијелом састоји у извршавању закона и других правних прописа.

Разлика између управе и судства налази се у чињеници да је за судство право сопствени циљ, а за управу право представља ограничење њене моћи. Управа према овом аутору дјелује по властитој иницијативи,

⁵¹ P. Laband, *Le droit public de l'empire allemand*, II, Paris, 1901, par, str. 505-511. (Према З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 26).

⁵² H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin, 1949, стр. 2-4. (Према З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 26).

⁵³ Шире о томе: Проф. др С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 43. и 44.

⁵⁴ E. Forsthoff, *Traite de droit administratif allemand*, Bruxelles, 1969 (traduit de l'allemand par H. Fromont), стр. 37-44. (Према З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 27).

а не *ad hoc* као судство које примјењује право на конкретне случајеве. Она представља стваралачку, динамичну и континуирану дјелатност државе којом се остварују практични циљеви државе у оквиру права⁵⁵.

Изложено схваћање управе у материјалном значењу настало је као резултат прерастања нормативистичког концепта правне државе у социјалну државу (*welfare state*). Промјене у улози државе имале су нарочито свој одраз унутар управе. Управа се више не одређује као управна функција већ као управна дјелатност чију цјелину чине комбиновани елементи ауторитативних и неауторитативних активности путем којих држава остварује социјалне циљеве друштва.

1.5. Управа у нашој теорији

Паралелно с развојем правне науке уопште, текли су и напори наше правне теорије да се покуша одредити како материјални тако и формални појам управе. У том погледу наша теорија слиједила је владајуће концепције које су доминирале у европским земљама (превасходно у Француској и Њемачкој) уз већа или мања одступања у вријеме тзв. “социјалистичке изградње” када је управа под утицајем политичког фактора прихваћеног принципа јединства власти добивала одређене идеолошке конотације.

Утицај европске правне мисли на нашу теорију нарочито се испољавао у периоду између два рата. У вези с тим износимо нека карактеристична становишта која су заступали наши познати правни теоретичари.

Одређујући појам управе у материјалном смислу С. Јовановић под видним утицајем Лабанда и Јелинека полази од циља који остварује управна власт. “Управној власти главни циљ није да се стара о тачном примјењивању закона него да се стара о задовољавању државних интереса”⁵⁶. Управа то остварује издавањем појединачних правних аката којима се стварају, мијењају или укидају појединачне правне ситуације. Према овом аутору управа се одређује као власт извршавања закона ради извршавања државних интереса, при чему се вршење материјалних радњи није уврштавало у састав управе.

На сличним позицијама стоји и Ђ. Тасић, који је више под утицајем француске правне теорије, конкретније Л. Дигија. Овај аутор одређује управу као једну од државних власти која извршава законе путем

⁵⁵ З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 27.

⁵⁶ С. Јовановић, *О држави*, Основи једне правне теорије, Бгд, 1922, стр. 247.

издавања појединачних правних аката, материјалних радњи а и општих прописа, уредаба. “Управна власт издаје такође и инструкције (правилнике), обавезне само за чиновнике”⁵⁷.

У времену између два рата дјелује и **Л. Костић** који заступа становиште материјално-негативног одређивања управе и то под видним утицајем њемачког правног теоретичара **О. Мајера** (Otto Mayer). Прихваћајући гледиште овог њемачког писца овај наш теоретичар истиче да је “однос управе према законодавству **обележен субординацијом управе**, чиме је лепо истакнут један од основних принципа модерне државе: **принцип легалности управе** (легалног режима). Према судству он је у негативној форми означен: управа је она државна делатност која се врши по законима, а која престаје кад се изузме судство. **Управа је другим речима оно што није судство**”⁵⁸.

Н. Стјепановић истовремено одређује два различита појма управе, теоријски и позитивноправни. Одређујући теоријски појам управе у материјалном смислу овај писац по узору на Дигиа, Жеза и Бонара...⁵⁹ одређује појам управе са становишта аката које управа доноси. У том смислу административну функцију држава врши кад доноси **субјективне акте, акте услова и материјалне акте**.

Одређујући позитивноправни појам управе овај аутор полази од уставног текста претходне СФРЈ, при чему садржајни оквир функционалног појма управе чине: непосредно извршавање и примјена закона и других прописа; спровођење утврђене политике и извршавање закона, других прописа и општих аката; одговорност за стање у одређеним областима; праћење стања и покретање иницијатива; припремање прописа и других општих аката и вршење стручних послова за скупштине и њихове извршне органе⁶⁰.

Материјалну концепцију којом се одређује управа као функција државне власти налазимо и у схваћањима **П. Димитријевића** и **Р. Марковића**. Ови писци одређују управну функцију као **цјелину активности издавања управних аката и активности вршења управних радњи које су регулисане нормама посебног правног режима**⁶¹.

⁵⁷ Ђ. Тасић, *Увод у правне науке*, Бгд, 1941, стр. 46. и 47. (Према З. Томићу, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 35).

⁵⁸ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије I*, Бгд, 1933, стр. 2. и 3.

⁵⁹ Н. Стјепановић, *Опита теорија о главној контроли Краљевине Југославије*, Бгд, 1938, стр. 28.

⁶⁰ Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Бгд, 1978, стр. 35-39.

⁶¹ П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право I*, Бгд, 1986, стр. 13-20. и 92-110.

С. Поповић одређује појам управе у функционалном односно материјалном смислу, сматра да се садржина државне управе манифестује кроз двије групе активности: ауторитативне и неауторитативне. У групу ауторитативних активности улазе послови доношења управних аката; вршење управног надзора; вршење ауторитативних материјалних управних радњи путем принуде итд.

У групу неауторитативних активности уврштени су послови: вршење стручних послова за потребе скупштине и других државних органа, те за потребе организација и грађана; вршење простих управних радњи без примјене принуде, вршење одговарајућих јавних служби, вођење јавних евиденција, издавање јавних и других исправа итд.⁶²

Коначно ваља напоменути да теоријска схваћања о појму управе у нас не би била потпуна ако се не би споменула схваћања неких наших млађих савремених писаца, који иако под утицајем П. Димитријевића, Н. Стјепановића и неких страних теоретичара на прилично оригиналан начин конструишу теоријски појам управе. Ту се мисли у првом реду на Д. Милкова, С. Лилића и З. Томића.

Према схваћању **Д. Милкова** “управна функција представља вршење власти у појединачним ситуацијама које се извршава кроз ауторитативно иступање у појединачним случајевима (доношењем управних аката, издавањем јавних исправа и вршењем управног надзора) и вршење материјалних радњи принуде”⁶³. Поред наведеног круга послова који представљају управну функцију у ужем смислу овај аутор сматра целесходним да се у оквиру управног права проучавају и друге активности (нпр. доношење подзаконских прописа, вршење друштвено корисних послова, обављање одређених стручних послова и задатака итд.) које управа врши без обзира што нису покривени нормама управноправног режима.

С. Лилић схваћа управу као једну од бројних дјелатности државе. Одређује теоријски појам управе у функционалном смислу (појам управне дјелатности) и појам управе у организационом смислу (појам управне организације). “Управна дјелатност обухваћа ... вршење јавних служби као укупност свих активности (ауторитативних и неауторитативних) којима држава непосредно остварује своје социјалне циљеве” ... “Управна организација се може теоријски одредити као она организација која као свој основни циљ има вршење управне дјелатности. Управна организација свој циљ остварује обављањем конкретних послова и задатака од стране

⁶² С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 50.

⁶³ Д. Милков, *Управно право I*, Нови Сад, 1997, стр. 14.

људи са одговарајућим дужностима и овлашћењима, коришћењем одговарајућих средстава у оквиру одговарајуће организационе структуре уз одговарајућу аутономију у односу на друге организације”⁶⁴.

Према З. Томићу “управа је правно регулисана дјелатност која се састоји у оперативно-корективној примени прописа – претежно ауторитативним инструментима (нормативним и материјалним) на ванспорне појединачне ситуације грађана и организација како би се опште и јавне друштвене вриједности (тражења и престације) одмерено пројектовале на индивидуалну раван”⁶⁵.

1.6. Позитивноправни појам управе

У разматрању теоријског појма управе видјели смо да постоји читав низ различитих схватања о појму управе заснованих на различитим концептуалним основама. У широкој интерпретацији схватања нека су од њих постепеним профилисањем нашла своје мјесто у науци управног права. **Позитивноправни појам управе је одређен важећим правним нормама конкретног правног система** којима је региласана организациона структура управе и побројани послови и задаци управе што ће рећи да позитивноправни појам управе одређује управа полазећи од постојећих уставних и законских прописа⁶⁶.

За разлику од теоријског појма управе за који је битно утврђивање опште концепције управе у функционалном и организационом смислу, позитивноправни појам управе има значај за практичну примјену конкретних правних норми о раду и организацији управе.

Нема сумње да теоријски и позитивноправни појмови управе имају заједничких обиљежја, и један и други не могу заобићи позитивноправно одређење јер прописи одређују који се државни органи сматрају органима управе и које послове обављају. Истина, теоријски појам управе полази од спознаје науке (превасходно правне) и најчешће је веома апстрактан, па чак и споран са супротном својом аргументацијом, што често доводи до теоријских неспоразума и мимоилажења.

Међутим, као и код теоријског појма управе тако и код позитивноправног појма управе могуће је позитивноправни појам управе сагледати кроз два вида:

- 1) позитивноправни појам управе у функционалном смислу и
- 2) позитивноправни појам управе у организационом смислу.

⁶⁴ С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 68.

⁶⁵ З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 39.

⁶⁶ Никола Стјепановић, *Управно право I*, Бгд, 1973, стр. 27-31; Славољуб Поповић, *Управно право-општи део*, Бгд, 1989, стр.42-45.

1.6.1. Позитивноправни појам управе у функционалном смислу

Позитивноправни појам управе у функционалном смислу је одређивање појма управе на основу конкретних послова које управа обавља у једној земљи на основу позитивноправних прописа. Позитивноправни прописи којима се одређују послови државне односно јавне управе су преваходно устав, законски прописи и други прописи.

Полазећи од Устава Босне и Херцеговине није могуће утврдити функционални појам управе, јер то устав не одређује. То је могуће утврдити на основу Закона о управи Босне и Херцеговине⁶⁷.

Према Закону о управи БиХ (чл. 10), послови које обавља управа су:

- 1) извршење закона и других прописа;
- 2) вршење управног надзора над провођењем закона и других прописа;
- 3) доношење прописа за провођење закона и других прописа;
- 4) предлагање и давање препорука из области законодавства;
- 5) давање одговора на питања органа законодавне и извршне власти које се односе на њихову надлежност;
- 6) обављање других управних и стручних послова одређеним законом и другим прописима.

Уставом Републике Српске (чл. 97) утврђено је да министарства и други органи управе проводе законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и акте предсједника Републике, у управним стварима врше управни надзор и обављају друге послове утврђене законом.

Према Закону о републичкој управи (чл. 65)⁶⁸ органи државне управе:

- 1) воде политику развоја;
- 2) прате стања у појединим областима;
- 3) врше нормативну дјелатност;
- 4) извршавају законе и друге прописе;
- 5) врше управни надзор;
- 6) одлучују у управном поступку о правима и обавезама учесника у поступку;
- 7) поступају у прекршајном поступку;

⁶⁷ Службени гласник БиХ, бр. 32/02.

⁶⁸ Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.

- 8) старају се о јавним службама, и
- 9) врше остале стручне послове управе.

Таксативно наведени послови уставом (у основним оквирима) и таксативно набројани и разрађени послови у законским прописима чине садржај активности органа државне управе, односно управну активност, што чини позитивноправни појам управе у функционалном смислу.

1.6.2. Позитивноправни појам управе у организационом смислу

Позитивноправни појам управе у организационом смислу означава одређени круг субјеката (врсту и облик управних органа) који су одговарајућим прописима одређени као вршиоци послова државне односно јавне управе. Устав и законски прописи сваке земље прецизно одређују који су то органи и организације који чине јавну управу.

Уставом БиХ (чл. V тач. 7) прописано је да су основни носиоци управне функције на нивоу БиХ министарства. Законом о управи Босне и Херцеговине (чл. 2) у вршиоце послова државне управе уврштавају се министарства и друге институције БиХ одређене законом. Одређене послове могу обављати јавне корпорације, коморе, јавна предузећа (друштва), агенције и друга правна лица кад им је законом повјерено вршење јавних овлаштења.

Уставом Републике Српске (чл. 97) утврђено је да послове државне управе обављају министарства и други републички органи управе, те предузећа и друге организације кад су им законом повјерена јавна овлаштења. Послове државне управе обављају и органи локалних јединица (општине и града) чије извршење је повјерено општини, односно граду (чл. 102 тач. 6).

Законом о републичкој управи (чл. 12) предвиђено је да послове државне управе обављају министарства, републичке управе и републичке управне организације.

Поједини послови управе ради њиховог ефикаснијег и економичнијег обављања преносе се законом на јединице локалне самоуправе, јавним установама и другим правним лицима, што говори да су бројни субјекти који обављају послове управе. То нису само органи и организације у оквиру организационе структуре органа државне управе већ су то и органи и организације ван органа државне управе који могу обављати само неке од наведених послова. Ту се превасходно мисли на организације којима су повјерена управна јавна овлаштења за обављање одређених управних овлаштења (предузећа, корпорације, установе, удружења и друге организације) и органи локалне самоуправе (општина и градова).

1. Uprava postaje sve važnijom pojavom suvremenog društva. Tijekom 20. stoljeća u srednerazvijenim i visokorazvijenim zemljama rasla je deset do dvadeset puta brže od stanovništva, tako da se – na osnovi dosadašnjeg iskustva – smatra da je razvoj upravnog sustava preduvjet općega ekonomsko-društvenog rasta, jer je uprava prijeko potreban instrument za regulaciju privrednih i drugih društvenih procesa.

Velika moderna uprava ima u sebi povećane mogućnosti – pozitivne i negativne. Ona može preuzeti i ostvariti društvene zadatke na koje se prije nije moglo ni misliti i tako pridonijeti ekonomskom i kulturnom procvatu, oslobađanju ljudi od zaostalosti i oskudice. Ali upravni sustav može također postati i oruđem za vladanje nad ljudima i vrlo opasnim instrumentom moći. A to je moguće zbog toga što je opremljen kao nikada prije sredstvima fizičke sile nezamislive razorne snage, sredstvima ekonomske kontrole, koja mu, bez obzira na društveno i ekonomsko uređenje, mogu osigurati komandne pozicije u narodnom gospodarstvu, i sredstvima komunikacijskog utjecaja pomoću kojih je kadar bitno sudjelovati u formiranju mišljenja ljudi. Velika uprava mijenja, dakle, situaciju u društvu u nekim bitnim odnosima. Ljudi urbaniziranog i industrijaliziranog, a pogotovo informatičkog društva u svojoj su svakodnevnoj egzistenciji ovisni o funkcioniranju nebrojenih upravnih službi. Agrarne društvene zajednice prošlih vremena nisu poznavale tu ovisnost. Također, brzina ekonomskog i kulturnog napretka, više se nego ikada prije, temelji na kvaliteti uprave.

S druge strane, velika uprava otvara politički problem, po obliku i opsegu nov u povijesti čovječanstva: kako postići potreban stupanj koordinacije društvenih poslova, a spriječiti da uprava, kao instrument te koordinacije, ne postane podlogom nesavladive koncentracije vlasti? Integracija bez dominacije – politički je zahtjev razvojnog a slobodnog društva.

2. Moderna uprava znači ujedno i kraj diletantizma u upravljanju. Ona više nije, kao nekada, posao obrazovanih amatera; po svojim metodama uprava je, u svjetskim razmjerima, posao specijaliziranih stručnjaka.

Odatle i nagli razvoj znanstvenih disciplina koje se bave upravom, njezinom organizacijom i funkcioniranjem, regulacijom i političkom kontrolom, društvenom ulogom i ekonomskom težinom, socijalnim sastavom upravnog osoblja te dinamikom reagiranja pojedinaca i skupina u upravnim odnosima.

Uvod u ovo znanstveno područje predstavlja nauka o upravi.² Konačan je praktični cilj nauke o upravi da se upoznamo s upravom, ali i da steknemo znanje kako da rukujemo složenim mehanizmima velikoga suvremenoga upravnog sustava.

² O odnosu izraza „nauka o upravi“ i „upravna znanost“ vidi t. 17 c.

1. PREDMET, GRAĐA I METODA NAUKE O UPRAVI

3. Uprava je središnji pojam nauke o upravi, pa definiranje predmeta te discipline mora najprije početi od značenja same riječi „uprava“.

U našem i u drugim jezicima riječ „uprava“ ima više značenja. Od svih tih značenja osnovna su dva. Jedno je „uprava“ kao **skup upravnih organizacija**. Pod „saveznom upravom SAD“, na primjer, razumijevamo sve upravne organizacije od kojih je sastavljen upravni aparat federacije u SAD. Drugo je „uprava“ u značenju određene **djelatnosti**: „uprava vanjskih poslova“, na primjer, naziv je za djelatnost povezivanja svih poslova što ih jedna zemlja obavlja da bi održavala odnose s drugim zemljama i s međunarodnom zajednicom. Da bismo razlikovali ta dva značenja riječi „uprava“, upotrebljavat ćemo za prvo izraz „upravne organizacije“ a za drugo riječ „upravljanje“. U idućim ćemo točkama utvrditi značenje što ih u ovoj knjizi imaju oba naziva (t. 4 – 12), a tek potom definirati predmet nauke o upravi, označiti njezinu građu, obilježiti metodu i navesti iz kojih izvora crpi svoj materijal (t. 13 – 16).

Međutim, priroda neke društvene pojave ne može se potpuno obuhvatiti jednoznačnim izrazom, ponajprije stoga što značenje riječi, da bi služilo svojoj svrsi, mora biti statično i stabilno, dok se društvena pojava koja se riječima označuje neprestance mijenja. I upravo analiza ovog procesa – procesa mijenjanja uprave – predmet je nekih poglavlja ove knjige. U idućim ćemo točkama, određujući značenje pojedinih izraza, upozoriti na raskorak između statičnosti riječi i dinamičnosti pojave i ujedno upućivati na poglavlja u kojima se o samim pojavama potanko govori.



- a) Uprava, od glagola *upraviti*, isto što i *upravljanje*. Nalazi se u svim slavenskim jezicima. Najstarija je potvrda iz 13. stoljeća.
 - (a) Upravljanje, vladanje, što se osniva na moći kojom netko ograničava nečiju samovolju ili bezakonje, vođenje poslova (javnih i privatnih)... npr.
 - bog koji upravlja svijetom,
 - upravljanje vladara,
 - upravljanje poslovima koje vrši zapovjednik u vojsci,
 - upravljanje, vođenje, rukovanje poslovima koji se tiču kuće, imanja kakva zavođa, pothvata, obreda i sl. ...
 - (b) Upravna vlast (državna i crkvena)...

- (c) Ono što je određeno, propisano da se ljudi po tome upravljaju, načelo koje određuje način života, naredba, odredba, pravilo, zakon, a onda uzor, ugledni primjer...
- (d) Uput, uputstvo, nagovor, pouka...
- (e) Ustanova iz koje se vrši upravljanje, oni koji vrše upravljanje, a može značiti i zgradu u kojoj je smještena takva ustanova... *Rječnik JAZU*, svezak 79 – Zagreb, 1967. – „Uprava – Upraviti“, str. 736 – 738. i 744 – 750.

Čini se da je slična ili još složenija situacija s odgovarajućim izrazom u drugim jezicima: *Administratio, -onis*, ima u latinskom tri osnovna značenja: 1. *accipitur pro simplici ministerio...* 2. *...est rerum curatio, procuratio...* 3. *...pro ipsis administratoribus dixit* (Forcellini i dr.).³

U francuskom *administration* ima četiri glavna i pet sporednih značenja (*Larousse du XX-eme siecle*), u talijanskom *amministrazione* četiri značenja (N. Tommaseo), u španjolskom *administracion* tri glavna značenja (*Real Academia Espanola: Diccionario de la Lengua Espanola*) i niz posebnih (*Diccionario Enciclopedico Hispano – Americano*).

U njemačkom ima *Verwaltung* četiri značenja (J. u. W. Grimm), u engleskom *administration* tri glavna značenja (*Encyclopedia Britannica*), u ruskom *upravljenije* četiri značenja (B. M. Boadin i A. H. Yisakov), a *administracija* tri značenja (*Akademija nauk SSSR, Slovar sovremennogo ruskogo literaturnogo ezika*).

- b) Među raznim značenjima riječi „uprava“ ističu se, kao što smo vidjeli, dva, koja se najčešće rabe: jedno je značenje u smislu određene djelatnosti, a drugo u smislu vrste organizacije.

Polazi li se od „uprave“ u smislu „organizacije“ ili u smislu „djelatnosti“, dobivamo, na jednoj strani, organizacijske ili subjektivne definicije (jer polaze od subjekta uprave, od upravnih organizacija), a na drugoj funkcionalne ili objektivne definicije. Ali dioba nije precizna, jer jedne, organizacijsko-subjektivne definicije, određuju upravne organizacije prema djelatnosti koju vrše, a druge, funkcionalno-objektivne, upravnu djelatnost prema organizacijama koje ih obavljaju. Pri tome još svaka definicija nosi obilježje mjesta i vremena prema onome što se nastoji zahvatiti. Kada tako J. Sonnenfels kaže da „policijska znanost sadrži načela kako utvrditi i očuvati unutarnju sigurnost države“ (1777) (policija je u to doba zapravo sinonim za upravu), M. Smrekar da je uprava „skrb države oko promicanja i unapređivanja državnih i pučkih interesa... djelovanje države u interesu opstanka i kulturnog razvoja državne cjeline te unapređenja materijalnih i kulturnih težnja njezinih članova“ (1899) i H. Fayol da uprava znači „predviđati i planirati, organizirati, zapovijedati, koordinirati i kontrolirati“ (1916), onda su to sve funkcionalno-objektivne definicije „uprave“ kao djelatnosti, ali očigledno definicije potpuno različita opsega.

Kod organizacijsko-subjektivnih definicija „uprave“ kao vrste organizacija imamo istu razliku, prema tome da li je društvena situacija upućivala autora da govori samo o državnoj upravi ili da svoje proučavanje proširi i na druge organizacije. Tako Englezi govore o upravi kao o „izvršnim organima države, u Engleskoj specijalno ministarstva“ (*British Universities Encyclopedia*), Rusi označuju „administraciju u SSSR“ kao „rukovodeće organe nadležstva, poduzeća ili organizacija koji ostvaruju izvršno-rasporedne ovlasti prema radnicima i službenicima određenog nadležstva, poduzeća ili organizacije“ (*Bodljšaja Sovetska Encklopedija*).

Sve više autora nastoji imati na umu dvostruko značenje riječi „uprava“. G. Zanobini, na primjer, kaže da je „javna uprava... upravna aktivnost, upravna funkcija... Isti iz-

³ Puna oznaka svakog djela nalazi se u bibliografiji, koja je složena abecednim redom imena autora. Ako se neki autor citira više puta, navedene su u zagradi svaki put i strane citiranog djela.

raz služi za oznaku kompleksa ovlasti, funkcionara, službenika ili generičkih državnih organa koji obavljaju upravnu djelatnost." A. Sonnenschein kaže da je „uprava 1. ukupnost upravnih nadležstava, 2. sveukupna djelatnost tih upravnih nadležstava". H. Stein kaže da se izraz „javna uprava" može „upotrijebiti za opisivanje izvjesne vrste djelatnosti, ili djelatnosti izvjesne vrste organizacija, ili neke kombinacije ovoga dvo- ga". W. Thieme (1984) piše o „djelatnosti donošenja odluka, ukoliko je nosilac uprava u institucionalnom smislu" i o „upravi kao instituciji ukoliko donosi odluke".

U suvremenoj njemačkoj stručnoj terminologiji često se za oba značenja upotrebljava izraz „organizacija". Organizacija u smislu stabilne strukture odnosa bez obzira na djelatnost naziva se *Aufbauorganisation* („organizacijska struktura"), a pravilnosti po kojima se odvija djelatnost uprave *Ablauforganisation* („organizacija odvijanja").

Isto dvojstvo strukturnog i funkcionalnog aspekta uprave, organizacije i djelovanja, nalazimo u definicijama koje se odnose na upravu većine razvijenih zemalja: „... javna uprava smatra se posebnim oblikom organizacije, raširenim u centralnim, regionalnim i lokalnim političkim sustavima i u raznim oblicima paradržavnih organizacija" i „uprava pokriva kako funkcije izvršavanja tako funkcije savjetovanja kod utvrđivanja politike" (*OECD: Administration as Service – The Public as Client – Pariz, 1987*).

Teorija sustava, koja je okvir većine suvremenih definicija uprave, povezuje organizaciju i djelovanje u sustavu pomoću pojma svrhe. Svrha je upravnog, kao i svakog drugog sustava vlastito održanje kao organizacije i u isti mah ostvarivanje vanjskih ciljeva djelovanjem (v. npr. Luhmann 1973).

I definicije uprave koje nastoje detaljnije obuhvatiti upravo funkcije uprave upućuju na organizacije koje su nosioci ovih funkcija. Tako Becker (1989, 96) definira: „Javna uprava je ona koja u političkom sustavu (državi) konkretizira državne ciljeve trajnim djelovanjem, pojedinačnim rješenjima, koja proizvodi dobra i usluge javnih službi, priprema programe političkog odlučivanja, a pri tome je vezana pravnim i etičkim normama te mjerilima djelatnosti i ekonomičnosti, a to se djelovanje izvodi u posebnom, više-manje samostalnom dijelu državne organizacije... i posebnim proizvodnim jedinicama."

Razdijeljene prema drugom kriteriju, sve navedene definicije pripadaju u skupinu sa- držajnih, od kojih se razlikuju formalne, koje se katkada upotrebljavaju u disciplina- ma koje po svojoj metodologiji mogu korisno operirati formalnim pojmovima (npr. različite varijante formalno-pravne definicije prema kojima je uprava ono što određena vrsta propisa time označuje).

Pozitivnim definicijama suprotstavljaju se negativne (različiti oblici vrlo omiljene defi- nicije da je uprava državna djelatnost koja nije ni zakonodavstvo ni sudstvo). U tom smislu, npr. Otto Meyer (v. Becker 1989, 60).

Osim tih glavnih skupina, imamo definicija uprave kao umijeća („umijeće i znanost upravljanja primijenjene na državne poslove" L. D. White u *Encyclopaedia of the Social Sciences*), kao nauke o upravi („jedna grana političkih znanosti" L. D. White, *ibid.*), kao skupa pravila („skup pravila kojih se treba pridržavati", *Diccionario Enciclo- pedico Hispano-Americano*, str. 459) – svi zakoni, pravila, praksa, odnosi, kodeksi i običaji koji u određeno vrijeme na određenom području vrijede u oživotvorenju opće politike – L. D. White; *Introduction to the Study of Public Administration*.

- c) U svom razvoju ne razlikuje se najprije zakonodavna od upravne djelatnosti u ostvari- vanju političkih ciljeva zajednice. Tako Aristotel spominje utvrđivanje politike odnos- no izvođenje političkih odluka, s jedne strane, a sudsku primjenu zakona, s druge, kao dva načina ostvarivanja politike te njima odgovarajuće organizacije u atenskoj dr- žavi – „*astynomian arhen*" – za tržnice, za građevinsku regulaciju, za luku, za nadzor nad poljima i šumama – koje nisu nadležne samo za izvršavanje zakona (Becker 1989, 37).

Prva identifikacija uprave kao posebne organizacije odnosno djelatnosti pripisuje se Marsiliju iz Padove, koji piše o „sekundarnoj gotovo instrumentalnoj ili izvršnoj instanciji“ – *secundariam vero quasi instrumentalem seu executivam dicimus* (Becker 1989, 40).

Kameralist Sonnenfels (1767, 57) upotrebljava pojam uprave kao svodni pojam za sve funkcije „policijske vlasti“ (*Polizeigewalt*).

Današnji pojam uprave rođen je, ipak, tek s doktrinom diobe vlasti, u vezi s izvršnom vlasti – *executive power* – kod Lockeja, *puissance executrice* kod Montesquieua, *die vollziehende Gewalt* kod Kanta iz koje se uprava postupno diferencira, pored šefa države i vlade.

d) Istodobno treba utvrditi način upotrebe drugih izraza izvedenih iz riječi „uprava“.

„Upravljanje“ i „upravljati“ označavat će djelatnost koordinacije, vođenja i usmjeravanja upravnih organizacija, dakle značenje uže od izraza „uprava“ u smislu cjelokupne upravne djelatnosti (npr. „poslovima zdravstva u republici upravlja savjet za narodno zdravlje“), a, s druge strane, i širi, jer ne obuhvaća samo djelatnost upravnih već i drugih organizacija (npr. predstavničkih tijela, skupova građana) (v. toč. 8).

Dijelovi upravnih organizacija koji se mogu posebno identificirati zvat će se „organizacijskim jedinicama“ (npr. „odjeli i odsjeci su organizacijske jedinice državnih sekretarijata“).

Posebno treba razmotriti izraz „javna uprava“. Tradicionalno, oznaka „javna“ upućuje na razlikovanje između „privatne“ i „javne“ sfere, „privatnog“ i „javnog“ prava.

Javnu upravu u tom smislu definiraju, na primjer, Bertrand i Long (v. A. Molitor) kao „javno tijelo koje je dobilo od političkih vlasti ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa. Ona obuhvaća također djelatnost takvog tijela, promatranu sa stajališta problema unutarnjeg upravljanja i djelovanja i sa stajališta odnosa s drugim sličnim tijelima i s građanima“. Javna se uprava, prema Bertrandu i Longu, razlikuje od drugih oblika upravljanja po „svojoj nadležnosti i po činjenici da je njezina krajnja svrha opći interes“. Bez obzira na izvjesne maglovite točke tog definiranja („javno tijelo“, „opći interes“), ono je to modernije od tradicionalnih sličnih definicija što nastoji obuhvatiti unutarnje i vanjske odnose uprave.

U novije vrijeme upotrebljava se izraz „javni sektor“ da bi se obilježio sustav koji obuhvaća državnu upravu i sve širi pojas paradržavnih, mješovitih i ne-državnih organizacija koje obavljaju javne poslove (v. toč. 5) s jedinstvenim sustavom vođenja, ocjene i kontrole. Pojavljivanje ovog izraza odražava daljnje širenje upravljanja društvenog karaktera preko granica klasične državne uprave i predstavlja, u stvari, novu etapu u razvoju države i uprave (v. toč. 26. i sl.).

Nešto je stariji izraz „javna služba“. Leon Duguit uveo je tu oznaku za „djelatnost čije vršenje upravljači treba da reguliraju, osiguraju i kontroliraju jer je nužna za ostvarenje i razvitak društvene međuzavisnosti tako da može biti potpuno osigurana samo silom kojom raspolažu upravljači“ (*Preobražaj javnog prava*, cit. kod S. Popović). I izraz „javna služba“ ima svoj organizacijski i funkcionalni smisao, ili, kako se također u ovom slučaju nazivaju, formalni („služba koju vrše javnopravne osobe“) i materijalni („služba koja se zbog važnosti za zajednicu nalazi pod režimom javnog prava“). I kod „javne službe“ glavni je problem shvaćanje „javnosti“. Radi li se o javnim poslovima koje ne obavljaju državni organi ili o svim javnim poslovima, za razliku od poslova „privatne sfere“? Pripadaju li u te javne poslove i privredni poslovi? Obuhvaća li „javna služba“ djelatnost koncesionara? A djelatnost subvencioniranog privatnika?

Osnovni zajednički nazivnik „posebnog društvenog interesa“ jest specifičan položaj korisnika prema uslugama i proizvodima koje im pružaju radne organizacije. Korisnici su o takvim organizacijama i o njihovoj djelatnosti osobito ovisni, bilo zbog toga što organizacija ima monopolni položaj prema njima, bilo što oni ne mogu svojim dopri-

nosima sami snositi pune troškove dotične službe, bilo što je potreban kontinuitet djelatnosti, a taj se ne može osigurati mehanizmom tržišta, ili iz bilo kojeg drugog razloga. Specifičan položaj korisnika postaje ovdje društvenom brigom. „Kao javnu službu razumjet ćemo djelovanje pomoću kojega se interesentima nude dobra i usluge s najrazličitijih područja, no ponajprije takva koja imaju posebno značenje za društvo. Riječ je o proizvodnji ili oblikovanju i ponudi dobara koja su za društvo od posebnog značenja stoga što bez njihove redovite i opće ponude članovima društva nije moguće očekivati da će društvo – koje je na određeni način uređeno – kao cjelina normalno postojati i djelovati, a niti je moguće predvidjeti mogućnost njegova normalnog razvoja.“ (Vavpetič 1961).

Izraz „administracija“ upotrebljavao se i upotrebljava – do prije nekoliko godina više nego danas – u našoj literaturi i praksi kao sinonim za „uprava“. Od te se upotrebe sve više odustaje, i izraz „administracija“ počeo je označavati skup uredsko-tehničkih poslova (službeno dopisivanje, rukovanje spisima, propisi o internom poslovanju ureda, upotreba formulara itd.). Kako su, međutim, ti poslovi dijelom obuhvaćeni izrazom „kancelarijsko“ ili „uredsko poslovanje“, koje je usvojilo i naše zakonodavstvo, a ostatak je suviše heterogen da bi imalo praktičkog smisla stvarati za te poslove posebnu kategoriju, izraz „administracija“ ostaje za sada bez posve određenoga tehničkog značenja u sklopu naše terminologije.

- e) Takvo utvrđivanje načina upotrebe određenih izraza zahtijeva nekoliko metodoloških napomena.

Treba razlikovati određivanje upotrebe određenih izraza od sadržajnog utvrđivanja osobina određene pojave.

Također

- ne treba zaboraviti da se radi o anticipaciji, dakle da ćemo se na pojedine, ovdje upotrijebljene oznake, vratiti u kasnijem ispitivanju, i da je njihovo potpuno razumijevanje i ocjena moguća tek na osnovi detaljnijeg ispitivanja;
- ekonomičnost istraživanja traži da se na ovome mjestu ograničimo na bitne oznake, potrebne za sporazumijevanje, pa da tako određeni izrazi predstavljaju samo aproksimaciju slike koju već danas imamo o odgovarajućim pojavama;
- rezultat svakog ispitivanja je privremen, dok nova ispitivanja ne dadu bolje i potpunije rezultate; posebno to vrijedi za utvrđivanje značenja riječi koje se služi samo nekim oznakama dobivenim iz tih privremenih rezultata;
- određivanje značenja izraza obvezuje na dosljedno upotrebljavanje toga izraza u označenom značenju, ali nikako ne znači utvrđivanje „biti“, u metafizičkom smislu, označene pojave. Stoga se takvom utvrđivanju smisla može suprotstaviti samo prigovor nekorisnosti u usporedbi s nekom drugom, predloženom alternativom. Pri tome treba paziti je li taj alternativni prijedlog korisniji upravo s onog gledišta i za onu svrhu za koju je u određenom kontekstu potreban. Rasprava o tome što izraz o kojem se radi „zapravo“ znači, ne vodi nikakvom, meni vidljivom, korisnom cilju. Definicije koje slijede ne treba, prema tome, shvatiti u smislu formalno-derivatnih, odnosno normativnih disciplina, u kojima definiranje predstavlja završnu riječ u razjašnjavanju pojmova. U empirijskoj nauci, kao što je nauka o upravi, svako definiranje nužno je privremeno i služi samo za najgrublje razgraničenje područja promatranja. Privremenost i sumarnost tog razgraničenja pak u praksi znanstvenog istraživanja ne dovodi ni do kakvih teškoća.

Dosta znamo da bismo mogli identificirati predmet i građu naše discipline u šarolikosti društvenih pojava. Ako u istraživanju i prijedemo granice koje smo takvom „definicijom“ postavili, ili se ograničimo na užu područje no što nam ga ona otvara, ništa se strašno nije dogodilo. Nikakve nas „definitivne“ granice ne mogu i ne smiju sprečavati da ispitujemo sve što može povećati i produbiti poznavanje našeg predmeta. Ako ispitivanje mehanizma neke predstavničke skupštine, sastava nekog zbora

birača ili judikature određenog suda može povećati naše znanje o upravi, nećemo oklijevati da takvu ispitivanju pristupimo, bez obzira na to da li su skupština, zbor birača ili sud obuhvaćeni našom definicijom uprave.

Tradicionalne teškoće u definiranju uprave proizlaze iz metodološke zabune. Uprava se definira, na jedan ili drugi način, prema približnom empirijskom sadržaju odgovarajuće društvene pojave, a zatim se na takvu definiciju primjenjuju rigorozna mjerila definiranja formalno-derivativnih disciplina, logike i, naročito, prava. Pravo može dati posve besprijeorne definicije uprave, ali, prirodno, samo formalne (npr. „sve što određeni pravni sustav uvrštava u upravu“). Sadržajne, tj. empirijske definicije, naprotiv, ne mogu nikad odgovarati zahtjevima jedne formalne discipline. (O razlici između sadržajnih i formalnih definicija vidi t. 3 pod b.)

4. Upravna organizacija takva je organizacija u kojoj ljudi, kao svoje stalno zanimanje, obavljaju javne poslove na temelju trajne podjele dužnosti i ovlasti.

Upravne su organizacije, dakle, vrsta organizacija, tj. skupine ljudi koji kooperiraju da bi ostvarili neki zajednički cilj. Zajednički je zadatak podijeljen među članovima organizacije tako da svaki od njih obavlja svoj dio posla. Tijekom rada svi su oni međusobno povezani, kako bi se radni doprinos svakog pojedinog uklopio u cjelinu i usmjerio na cjelovit rezultat zajedničkog pothvata.

Unutar šire kategorije organizacija, upravne su organizacije obilježene ovim specifičnim obilježjima: društvenim karakterom svojih poslova, trajnom podjelom dužnosti i ovlasti te profesionalizmom svojih pripadnika.

Specifične oznake koje organizaciju obilježavaju kao upravnu: kontinuitet, pretežno profesionalizam službenika, zaduženja i ovlasti, javni poslovi – zahvaćaju mnoge organizacije, ne ograničavaju se posebno na državne upravne organizacije. Takva je širina namjerna jer nema razloga da bilo koju upravnu organizaciju načelno isključimo iz promatranja. To nas, prije svega, ne oslobađa dužnosti da nastojimo pokazati u čemu su sličnosti a u čemu razlike između pojedinih skupina upravnih organizacija, ali nas, s druge strane, ne obvezuje da obradimo sve moguće aspekte tih organizacija (pravni, ekonomski i sl.).

5. Javni poslovi jesu poslovi što određena zajednica, odnosno odlučujuća skupina u toj zajednici, u određeno doba, smatra da treba obavljati, a ne obavljaju ih pojedinci svaki za sebe. To prvo i osnovno obilježje upravne organizacije – javni karakter njezinih funkcija – mijenja se po svom sadržaju tijekom društvenog razvoja jednako kao što se mijenjaju poretci, kako se na vlasti smjenjuju vlastodršci, kako se transformiraju interesi i shvaćanja. Svako će vrijeme druge poslove smatrati javnima i, stoga, prema tom kriteriju, drugim organizacijama davati osobinu upravnih. Određeni posao obično postaje javan kad ga pojedinac svaki za sebe, ne može uopće ili ne može tako dobro obavljati. Ali, zapravo razlog zbog kojeg pojedinci te poslove ne obavljaju irelevantan je za javni karakter funkcija.

6. Trajna podjela dužnosti i ovlasti, drugo specifično obilježje koje neku organizaciju određuje kao upravnu, znači takve odnose među ljudima u organizaciji u kojima su radni zadaci svakog pojedinca u isti mah njegove dužnosti i sadrže u sebi određene ovlasti. Pojedine radne operacije proizlaze iz cjeline svakog zadatka logikom povezanosti između sredstava i cilja. Gradnja ceste, na

primjer, pretpostavlja obilježavanje trase. Ali ta objektivna logika sama po sebi ne kaže još ništa o razlozima zbog kojih će pojedinci u organizacijama zaista obavljati potrebne radne operacije. Možda zbog toga što i sami žele postići cilj, pa se, prema tome, laćaju posla da bi ga ostvarili. Možda se boje kazne ako ne urade ono što im je naređeno. Ili je riječ o nekom od neodređenog broja drugih mogućih razloga. Osoblje upravnih organizacija motivirano je specifičnim mehanizmom da trajno izvršava poslove koji su mu pali u dio. Postoje, naime, normativni sustavi – pravni, moralni, konvencionalni – koji zahtijevaju od svakog člana upravne organizacije da obavlja sve poslove koji mu na određeni način budu dodijeljeni, za koje načelno bude zadužen. Tako se radne operacije, koje po objektivnoj logici proizlaze iz određenog zadatka i služe njegovu ostvarenju, pretvaraju u motivacijsko djelotvorne predodžbe članova upravne organizacije, u njihove dužnosti.

Tijekom svog rada pojedinac se obraća na druge članove upravne organizacije ili na osobe koje nisu njezini članovi i zahtijeva od njih određeno ponašanje. Drugi se, u pravilu, ponašaju prema njegovim zahtjevima jer su obuhvaćeni istim normativnim sustavom kojim je takav zahtjev utemeljen i opravdan. U odnosu spram onih kojima je upućen postavljanje zahtjeva javlja se kao ovlast. Ovlast je, dakle, samo druga strana dužnosti, i to kako radne dužnosti onoga koji zahtijeva, tako i dužnosti i discipline onoga koji prema zahtjevu postupa.

Norme iz kojih proizlaze te dužnosti i ovlasti povezane su u sustave, a normativni se sustavi temelje na razmjerno trajnom karakteru osnovne društvene strukture, na prirodi proizvodnih odnosa u društvu. Ta trajnost izvora normi daje relativni kontinuitet u vremenu i samom sustavu upravnih organizacija na koji se norme odnose.

Prema svom obilježju kontinuiteta dužnosti i ovlasti upravne organizacije razlikuju se od svih *ad hoc* stvorenih organizacija koje ponajprije povezuje težnja prema neposrednom cilju.

7. Pojedinci koji rade u upravnoj organizaciji većinom su **profesionalci**, tj. rade za plaću koja je temelj njihove materijalne egzistencije. Oni poslu u upravi posvećuju pretežni dio svog radnog vremena i za taj se posao na neki način posebno obrazuju.

Profesionalizam njezinih članova razlikuje i odvaja upravne organizacije od udruženja građana, u kojima većinu članova čine neprofesionalci, tj. ljudi kojima sudjelovanje u organizaciji-udruženju nije glavno zanimanje.

Značajka profesionalizma pojavila se tijekom razvoja uprave, a proces njezine stabilizacije nije ni danas dovršen (v. pogl. „Razvoj uprave”, odsj. c: „Tendencija prema profesionalizaciji uprave”). S druge strane, nazire se mogućnost da se u budućnosti stanoviti dijelovi upravnog sustava ponovno deprofesionaliziraju. Do toga bi moglo doći ako kolektivna tijela sastavljena od građana-neprofesionalaca preuzmu određene funkcije što ih danas u upravi obavljaju profesionalci.

8. „Upravljanje” je kontinuirana djelatnost povezivanja više ljudi u akciji na obavljanju nekih javnih poslova. Djelatnost upravljanja teče u sklopu sustava pravila kojima su, s jedne strane, utvrđeni njezini postupci i definirane metode, a, s druge, određeni interesi kojima treba služiti.

Osnovne značajke djelatnosti upravljanja jesu: transmisijski karakter, dinamičnost, dvojak karakter pravila koji je reguliraju i kontinuitet.

9. Transmisijski karakter upravljanja znači da se upravljanje pojavljuje kao posrednik, transmisija, između postavljenih ciljeva i njihova ostvarenja.

Cilj je postavljen političkom odlukom, a ostvaruje se akcijom ljudi. U toj akciji razlikujemo dvije djelatnosti: obavljanje stručnih i izvršnih poslova kojima se neposredno postiže postavljena svrha i povezivanje svih tih neposredno izvršnih stručnih poslova u jednu cjelinu planiranjem, usmjeravanjem, arbitriranjem, kontrolom, ocjenjivanjem itd. Tu drugu vrstu djelatnosti zovemo upravljanjem, i ona je pretpostavka ostvarenju svakog cilja koji traži kolektivni rad. Predmet je upravljanja, dakle, akcija kojom ljudi neposredno ostvaruju vanjske društvene ciljeve pojedine organizacije, ustanove ili upravnog pothvata. Upravljanje zdravstvom, na primjer, nije isto što i liječenje, već ono označava povezivanje liječnika i drugog osoblja koje neposredno sudjeluje u liječenju. Upravo svojim koordinirajućim djelovanjem upravljanje posredno pridonosi ukupnom korisnom efektu zdravstva, liječenju i sprečavanju bolesti. Promatrajući rad u upravnim organizacijama, vidimo, ponajprije, djelatnosti koje ne povezujemo s pojmom uprave ili upravljanja. Kad se u laboratoriju sanitarne inspekcije pregleda uzorak hrane ili kad profesor u školi tumači đacima periodični sustav elemenata, onda to ne možemo smatrati upravom, iako su sanitarna inspekcija i škola, nesumnjivo, upravne organizacije u sustavu javne uprave. Međutim, kad sanitarni inspektor šalje mjesečni izvještaj odjelu za narodno zdravlje, a profesor raspravlja na sjednici školskog odbora, onda to jest uprava, iako ni odjel ni odbor ne ispunjavaju kriterij profesionalnosti da bismo ih mogli smatrati upravnim organizacijama.

Iz takve situacije treba povući očividne zaključke. U upravnim organizacijama obavljaju se dvije vrste poslova: upravljanje i druge aktivnosti koje nisu upravljanje, a u upravljanju sudjeluju i različita tijela koja nisu upravne organizacije. Nauka o upravi orijentirana je tradicionalno na upravne organizacije, ali će se ona u njima zanimati prije svega za djelatnost upravljanja, a za pojedine stručne neposredne aktivnosti samo utoliko ukoliko su predmet upravljanja. Naprotiv, upravljanje koje se vrši u predstavničkim tijelima, političkim kolegijima, organima društvenog upravljanja i sl. neće moći ostati izvan obzora promatranja naprosto stoga jer se pred dvjesto godina „uprava“ počela odvajati od „zakonodavstva“ i „sudstva“ i tako stvarati pregrade unutar procesa upravljanja u društvu, pregrade koje su možda povijesno i politički potpuno opravdane, ali svakako ne izvire iz „naravi stvari“.

Uza sve to ne treba zaboraviti da po količini pretežan, a po društvenom učinku jedini neposredno koristan posao što se obavlja u upravnim organizacijama nije upravljanje, već su to tisuće različitih stručnih i izvršnih djelatnosti koje – od loženja lokomotiva do popravljanja svjetionika – čine bit javnih službi. Ti su poslovi predmet i rezultat cijelog raspona ljudskog znanja, od teoretske fizike do primijenjene antropologije. U vezi s upravom zanima nas ponajprije suprotnost koja postoji između tih poslova i djelatnosti upravljanja. Stručni poslovi imaju svaki svoj *lex artis* i druge zakone osjećaju u krajnjoj liniji kao sputavanje svoje funkcionalne autonomije. Liječnik u javnoj službi može osobno prihvatiti

ograničenje u pogledu propisivanja skupih lijekova, upravo kao što i službenik unutrašnjih poslova prihvaća zabranu korištenja magnetofonskih snimaka telefonskih razgovora kao dokaznog sredstva pred sudom. Ali oni to prihvaćaju kao građani, svjesni opće hijerarhijske društvenih vrijednosti, spremni su priznati da ima kriterija i mjerila prema kojima neki obziri dolaze ispred pravila njihove struke. Naprotiv, kao medicinari i kriminalisti, oni ne mogu prihvatiti takva ograničenja. Kao stručnjaci određene struke, imaju samo jedan cilj: riješiti problem što bolje u skladu s pravilima struke, dok im svako ograničenje u primjeni tih pravila mora biti strano. Stoga se struke, po logici svoje težnje prema funkcionalnoj autonomiji, opiru izjednačavanju, vezivanju uz jedinstvena pravila. One predstavljaju centrifugalni element u upravnoj organizaciji.

Obratno, upravljanje ne znači neposredno obavljanje neke službe. Ono je u neku ruku nadgradnja nad službama koje se obavljaju u upravnim organizacijama. Svrha mu je povezivanje, koordinacija podijeljenih radnih operacija i njihovo upućivanje u jednom smjeru, prema zajedničkom cilju. Upravljanje nema na umu samo pojedinu stručnu djelatnost i njezina pravila; ono se orijentira prema cjelokupnoj ljestvici društvenih vrijednosti i na osnovi toga određuje mjesto i granice pridržavanja normi i vrijednosti pojedinog područja i djelatnosti u organizaciji. Upravljanje je glavna centripetalna snaga u upravi. Proizlazi da su dvije osnovne djelatnosti što se obavljaju u upravnim organizacijama, upravljanje i neposredno obavljanje društvenog zadatka, suprotnosti, snage oprečnih tendencija.

Nekada je o društvu kao cjelini prevladavala slika harmonije, mišljenje da se ljudsko društvo sastoji od skupina koje se skladno međusobno nadopunjuju. Kasnija znanstvena analiza, pa zatim i čitava društvena teorija i praksa, oborile su tu sliku, pokazale da model društva kao harmonične cjeline proturiječi osnovnim podacima iskustva i otvorile pogled na drugu stranu, na društvo kao složaj kooperacije i konflikta. Danas prevladava mišljenje da su stabilnost i promjena, integracija i konflikt, funkcije i disfunkcije, konsenzus i prisila podjednako značajni aspekti egzistencije svakog društva.

10. Karakteristika **dinamičnosti** upravljanja proizlazi odatle što je predmet upravljanja zajednički rad; upravljanje povezuje taj rad i njegove nositelje, ljude koji ga obavljaju; povezuje ih dok rade, dok su u akciji. Akcija se ni jednog časa ne zaustavlja, posao se ne prekida da bi se lakše koordiniralo, već upravljanje prilagođuje svoje metode i instrumente dinamici djelatnosti koju koordinira.

Ako, primjerice, u upravljanju željezničkim prometom rješavamo problem modernizacije tehničkih sredstava, valja imati na umu da u isti mah tehnički napredak dovodi do procesa starenja tehničkih rješenja, da se mijenja ekonomska situacija koja financijski omogućuje provedbu naših rješenja, da i pojedinci koji ta rješenja spremaju odlaze iz aktivne službe i na njihovo mjesto dolaze drugi itd., a da sve te promjene i mnoštvo drugih ne zaustavljaju svakodnevni tijek prometa, nego se on nastavlja dalje, teče naporedo sa svim promjenama. Sve te istodobne procese i promjene valja uzeti u obzir pri programiranju upravljanja, koje tako postaje dvostruko dinamično; akcija kojoj je predmet opet akcija.

11. Djelatnost upravljanja regulirana je, s jedne strane, **tehničkim pravilima** o tome kakvi se ciljevi mogu postići i kojim sredstvima, a, s druge, **interesnim normama** o tome kojim interesima treba služiti osnovna djelatnost kojom se upravlja, odnosno koje interese u samom upravljanju treba poštovati.

Tehnička pravila proizlaze iz djelatnosti same, iz njezina stručnog karaktera. Osnovne pravilnosti i otkrivene zakonitosti na određenom sektoru prirode i društva pretvaraju se u tehnička pravila, tj. u primijenjene zásade pojedine struke o tome kako treba praktično raditi da bi se postigao određeni učinak. To su „zakoni umijeća“, *lex artis*, koji vrijede zbog svoje objektivne valjanosti, bez obzira na to jesu li formalno propisani, bez obzira jesu li čak i napisani. Interesne norme, naprotiv, vrijede zbog toga što su ih izrijeком donijeli oni koji su u određenom društvenom uređenju ovlašteni da rješavaju interesna pitanja, da odrede u čiju će korist ići neka djelatnost, koji interesi imaju prednost. Rješavanje interesnih pitanja u društvu jest sadržaj politike. Stoga forume i organe koji donose interesne norme zovemo političkim organima i forumima. A same su interesne norme politički okvir upravljanja.

Da bi upravljanje privredom, na primjer, bilo uspješno, mora polaziti od objektivnih zakonitosti u narodnom gospodarstvu. Te su zakonitosti izražene u pravilima tehničkog karaktera, tj. u preskriptivnim pravilima koja, na temelju spoznaje objektivnih zakonitosti, upućuju na sredstva pomoću kojih se određeni cilj može postići (npr. smanjenje kamatne stope na investicijske zajmove vjerojatno će dovesti do većeg investiranja). Međutim, upravljanje privredom ovisi u isti mah o bezuvjetnim zahtjevima, o normama upućenim organizacijama i ljudima koji u privredi sudjeluju. Svrha je tih normi, u posljednjoj liniji, da riješe pitanje u čiju se korist upravlja privredom. Imaju li, prije svega, u kojem slučaju, u kojim uvjetima i koji interesi privrednih organizacija, potrošača, države, nerazvijenih dijelova zemlje, pojedinih privrednih grana itd. Te norme obično propisuju određeni kompromis između raznih interesa o kojima se radi. Propisuju, na primjer, da li će se cijene formirati prema interesima privrednih organizacija, u sklopu tržišta, a pri tome poštovati i posebni interesi potrošača fiksiranjem cijena za neku određenu vrstu robe odlukom zavoda za cijene.

Tijekom razvoja uprava se sve više tehnicizira, tj. povećava se broj i određenost tehničkih pravila prema kojima se obavljaju pojedini upravni poslovi, a i relativno se povećava dio ukupne djelatnosti uprave koji je reguliran tehničkim pravilima (usp. pogl. „Razvoj uprave“). Interesne norme i način njihova donošenja mijenjaju se tijekom razvoja u dva pravca. Sve većem broju interesenata omogućeno je da utječe na sadržaj interesnih normi, i, prema tome, te norme odražavaju sve više općenite interese, one u kojima participira mnoštvo ljudi. I drugo, zbog sve veće razgranatosti i složenosti upravljanja u velikim sustavima interesne se norme prepleću s tehničkim. Tehnička pravila u velikoj upravi imaju sve mnogobrojnije interesne implikacije, a rješavanje interesnih pitanja sve više pretpostavlja poznavanje tehničkih pravila i mogućnosti kako da se ti interesi ostvare.

12. **Kontinuitet** upravljanja proizlazi, poput kontinuiteta upravnih organizacija, iz dvaju čimbenika: iz trajnosti potreba koje se zadovoljavaju osnovnom djelatnošću upravnih organizacija i iz trajnog karaktera sustava normi,

tehničkih i interesnih, koji je okvir uprave kao djelatnosti. Trajnost potreba uvjetuje i neprekidnost djelatnosti kojom se te potrebe zadovoljavaju, pa time i trajnost upravljanja. A svaki sustav normi, samim tim što je sustav, djeluje stabilizirajuće, homeostatski, na djelatnost koju regulira, i tako osigurava njezin kontinuitet.

13. Predmet je nauke o upravi, prema tome, ispitivanje zakonitosti društvenih pojava u vezi s upravnim organizacijama i djelatnošću upravljanja.

Građa nauke o upravi jesu ponajprije upravne organizacije, a zatim i druge društvene institucije u vezi s njezinim predmetom.

Osim upravnih organizacija (u smislu značenja određenog u t. 4) građa nauke o upravi mogu biti i druge društvene institucije. To će biti prije svega različita tijela za donošenje političkih i drugih društvenih odluka koje su okvir za djelovanje upravnih organizacija. Iako pozornost nauke o upravi nije usmjerena prije svega na takve institucije, ona ih u proučavanju procesa upravljanja ne može posve mimoći. I ovdje se primjenjuje opće načelo da interdisciplinarne granice u empirijskim znanostima nisu hermetične pregrade. Sve što može poslužiti rasvjetljavanju osnovnog predmeta pravne nauke, može u danim okolnostima predstavljati njezinu građu.

Razlikovanje između predmeta i građe pojedine znanosti u općoj metodologiji znanosti upućuje na činjenicu da se različite znanstvene discipline često bave istom vrstom prirodnog ili društvenog „materijala“, a da zbog toga ne gube svoju naučnu individualnost. Fizika i kemija, na primjer, bave se podjednako „prirodnom stvarnošću“, ali svaka od njih obrađuje poseban aspekt te stvarnosti: fizikalne ili kemijske pojave; znanstvena namjera (naučni intencionalitet) svake od njih upravljena je na drugi predmet (vidi V. Filipović). Upravne organizacije mogu predstavljati dio građe za razne znanstvene discipline. Na primjer, psihologija može među ostalim i na materijalu upravnih organizacija ispitivati psihičke pojave kod njihovih članova, ekonomija, ekonomske posljedice prikupljanja i trošenja materijalnih dobara i financijskih sredstava od strane upravnih organizacija, pravna nauka može pratiti ostvarenje nekog sustava pravnih normi u radu konkretne uprave itd. One, i pored toga, ostaju odvojene znanstvene discipline od nauke o upravi, kojoj je specifičan predmet ispitivanje društvenih pojava upravo u vezi s upravnim organizacijama i upravljanjem, a da bi se utvrdile empirijske zakonitosti u tim pojavama, zakonitosti svojstvene području upravnih organizacija i upravljanja. Ta razlika u predmetima ne isključuje međusobne veze, primjenjivanje rezultata jedne discipline na području druge niti dotirne točke u pogledu metode (o razgraničenju i vezama između nauke o upravi i susjednih disciplina v. t. 23).

14. Metoda nauke o upravi općenito se bitno ne razlikuje od metode drugih društvenih empirijskih znanosti, odnosno od znanstvene metode uopće: opis i klasifikacija građe na kojoj se stalno provjeravaju pretpostavke o pravilnostima u pojavama.

Opis i klasifikacija materijala nisu zapravo početak znanstvenog istraživanja. I opisu i klasifikaciji pristupa se s određenom, makar najopćenitijom pretpostavkom o pravilnostima koje ćemo naći u pojavama. Bez takve pretpostavke ne bis-

mo uopće imali kriterij prema kojem valja iz nepreglednog šarenila stvarnosti izabrati upravo one činjenice koje su za našu svrhu relevantne. Znanstveno se istraživanje sastoji u tome da te prvotne pretpostavke ispitamo na temelju prikupljenih činjenica, da ih napuštamo kao neosnovane i zamjenjujemo drugima, odnosno da ih ispravljamo, upotpunjujemo i usavršavamo.

Djelatnost „opisa“, „klasifikacije“ i „tumačenja“ predstavlja cijelu ljestvicu od minimalnog do maksimalnog programa određene znanosti. Mnoštvo oblika i djelatnosti upravnih organizacija treba najprije uočiti, opisati i raspodijeliti u skupine, a sve sa stajališta određenih pretpostavki o sličnostima i pravilnostima s kojima pristupamo materijalu. Bez toga prethodno obavljenog posla nijedna znanost ne može prići svom glavnom i najtežem zadatku, tumačenju pojava. Da bi protumačila društvenu pojavu upravnih organizacija, nauka o upravi mora ispitivati i utvrđivati pravilnosti u strukturi i djelovanju tih organizacija u pojedinoj društvenoj zajednici i u ponašanju ljudi naspram upravnih organizacija. U praksi znanstvenog rada, osobito na razvijenijem stupnju, sve se te aktivnosti isprepleću. Opisivanje i klasifikacija pružaju neposrednu podlogu za uočavanje i provjeravanje pravilnosti, a pravilnosti dobivene tumačenjem služe kao bolji i potpuniji kriterij pri opisu i klasifikaciji.

15. Izvor materijala za nauku o upravi u načelu je sve što omogućuje uvid u strukturu i funkcioniranje upravnih organizacija, u njihovu ulogu u društvu, u ponašanje ljudi u njima i prema njima.

Ovamo idu, kronološki na prvome mjestu, **povijesni dokumenti**. Upravne organizacije mogu se shvatiti samo u razvoju, u stalnom međusobnom djelovanju ljudi u upravi i društvene okoline u kojoj se uprava nalazi. Osnovne činjenice o strukturi, radu i djelovanju uprave sadržane su u **statističkim podacima**, bilo da ti podaci daju opće pokazatelje mjesta i vremena, bilo da pokazuju stanje na pojedinim područjima upravnog djelovanja, bilo da se odnose na unutarnje podatke o samoj upravi. Važan opći izvor znanja o upravi jesu **pravni propisi**. Pravni su propisi potencijalno značajan izvor znanja za mnoge socijalne znanosti koji se do sada često nije dovoljno iskoristavao. Ponajprije, dakako, pravni su propisi građa pravnih disciplina. Samo što se u pravnoj znanosti pravni propisi upotrebljavaju drukčije nego u drugim društvenim znanostima. O tome će podrobnije biti govora pri razgraničenju nauke o upravi prema pravu (v. t. 23 pod a). Egzaktne podatke može u načelu pružiti samo materijal koji se odnosi na pojedinu konkretnu upravnu organizaciju. To su **arhivski materijali** pojedinog nadležstva ili ustanove, spisi, predmeti, dosjei pohranjeni u arhivu tijekom niza godina i koji sadrže trag ukupnoga formalnog pismenog poslovanja organizacije. Zatim **izvještaji** o organizaciji i njezinu radu, godišnji izvještaji, izvještaji o pregledima i sl. Grafički lako pregledan materijal pružaju **organizacijske sheme**, grafikoni postupaka, tabele rasporeda rada i sl. Svako produbljivanje ispitivanje pojedinog problema zahtijeva obično **ankete**, intervjue, upitnike na koje odgovaraju kako upravni službenici, tako i građani koji dolaze s upravom u dodir. Za precizne podatke trebat će provesti promatranje pojedinih upravnih procesa, a **protokoli promatranja** ulaze u građu nauke o upravi. Konačno, posebno značenje pripada **upravnim slučajevima**. Upravni slučaj definira H. Stein kao prikaz događaja koji predstavljaju odluku ili su doveli do odluke, odnosno skupine povezanih odluka upravnog službenika ili skupina upravnih službenika.



- a) Već se prilično dugo **upravni slučaj** upotrebljava u nastavi, osobito u anglosaksonskim zemljama, gdje se ta metoda nadovezuje na studij pojedinih sudskih presuda, s obzirom na jake elemente sudačkog stvaranja prava u tim zemljama. Međutim, upravni slučaj kao realni i zaokruženi dio upravnog procesa, također je materijal iz kojeg se kao iz rijetko kojeg izvora može dobiti uvid u atmosferu života i rada pojedine upravne organizacije i u karakterističnu mnogostranost i isprepletenost upravne problematike. Upravni slučaj upućuje na glavne probleme prema kojima su usmjerena pojedina upravna rješenja i predstavlja građu za dobivanje elementarnih činjenica o upravi.
- b) Redosljed u primjeni pojedinih tehničkih postupaka tijekom istraživanja u nauci o upravi određuje njezin predmet – uloga uprave u društvu i ponašanje ljudi u upravnim organizacijama – i građa – upravne organizacije. Početak će često predstavljati prikupljanje upravnih slučajeva kao cjelovitog prikaza pojedinih skupina postupaka i događaja.

Drugi je stupanj klasifikacija prikupljenih podataka prema određenom teoretskom stajalištu. Na klasifikaciju nadovezuje se, prema mogućnostima, kvantifikacija podataka primjenom statističkih metoda i promatranje uz nadziranje određenog broja čimbenika, dakle postupak koji se približava eksperimentu kako ga primjenjuju prirodne znanosti (v. npr. F. Stuart Chapin).

16. Svako znanje počinje iskustvom. Ljudi prikupljaju iskustvo u odnosu na svijet oko sebe promatranjem i djelovanjem. Cilj im je pri tome, u jednu ruku, da svoje iskustvo iskoriste u budućem ponašanju i djelovanju radi ostvarivanja svojih interesa; u drugu, pokreće ih i interes za pojave kao takve, znatiželja u odnosu na svijet, na njegovu unutarnju strukturu, na pitanja zašto, odakle i kamo.

Oba su motiva stjecanja znanja – znanje u funkciji ostvarivanja praktičnih ciljeva i metafunkcionalno zanimanje za pojave kao takve – isprepletena rano u razvoju ljudskog mišljenja, da bi se potom diferencirala, a onda iznova stopila.

Da bi se iskustvo moglo iskoristiti u praktičnu ponašanje i djelovanje, ono mora biti **sistematizirano**. Sistematizirati iskustvo znači zabilježiti pojedina opažanja, međusobno ih uspoređivati prema sličnostima i razlikama, klasificirati ih u određene kategorije relevantne za naše ciljeve, stvarati analogne situacije u kojima bi se iz iskustva moglo učiti (eksperiment), nastojati iz uspoređenih sličnih opažanja izvesti opće pravilo, nešto poput sažetka iskustva koje vrijedi samo do granice uspoređenih opažanja i samo do promjene nastale na temelju novog iskustva. Glavni je učinak sistematizacije iskustva da veza između pojedinog opažanja i generalizacije izvedene iz niza opažanja ostaje uvijek jasno vidljiva, dakle i u budućnosti, kad je riječ o novim opažanjima koja po naravi stvari mogu biti samo analogna, a ne identična.

Sistematizirano iskustvo je znanje upotrebljivo kao sredstvo u ostvarivanju naših ciljeva, u funkciji zadovoljavanja interesa. Takvo znanje nije i ne može biti slobodno od vrijednosti, jer je njegova osnovna svrha upravo ostvarivanje naših interesa, odnosno interesa generaliziranih u vrijednosti.

Sistematiziranje iskustva radi njegova praktičnog iskorištavanja vodi zanimanju za pojave koje su predmet iskustva kao takve i time do **teorijskog razmišljanja**. Teorijsko razmišljanje polazi od spoznajnog zanimanja za pojave, bez obzira na eventualne praktične svrhe koje bi se time dale ostvariti, i teži pronalaženju općih zakonitosti koje bi morale vrijediti bez obzira na posebne okolnosti mjesta i vremena. Zaključke teorijskog razmišljanja valja neprestano provjeravati uspoređujući ih s iskustvenim opažanjem pojava.

S vremenom znanje na pojedinim područjima postaje složenije i pouzdanije. Generalizacije iz sistematiziranog iskustva približavaju se stupnju općenitosti zaključaka na temelju teorijskog razmišljanja. Do njihova pak stapanja dolazi kad se uspostavi neprekinuti lanac između pojedinačnog opažanja neke pojave i najopćenitijih zakonitosti dokučenih, odnosno pretpostavljenih na temelju teorijskog razmišljanja. Usljed toga, opće se zakonitosti mogu izravno prevesti na jezik tehnologije, na upute za praktičnu djelatnost; u sklopu općih zakonitosti prikupljanje je znanja kumulativno tj. raspoloživa količina upotrebljiva znanja postaje sve veća, pa svaki istraživač više ne mora počinjati od početka; najčešće, matematika postaje upotrebljivom ne samo kao oblik rigorozne formulacije teorijskih postavki već i kao mogućnost autonomnog matematskog razmišljanja, rezultati kojeg su prevodljivi u izričaje o svijetu i provjerljivi iskustvom.

Takav kvalitativni skok u pouzdanosti ljudskog znanja ne zbiva se na svim znanstvenim područjima istodobno. Prve prekoračuju prag prirodne znanosti: fizika, kemija, biologija. Kod društvenih znanosti, naprotiv, i danas je iskustvo u svakoj od njih sistematizirano odvojeno od eventualnih teorijskih spekulacija, od općih „slika društva“. U praktičnoj je djelatnosti na tom području upotrebljivo jedino sistematizirano iskustvo, dok se iz spekulativnih „teorija“ o društvu za sada ne može neposredno izvesti bilo kakva „društvena tehnologija“.

Nauka o upravi je empirijska društvena znanost, i kao takva disciplina sistematiziranog iskustva u vezi sa činjenicom postojanja upravnih organizacija u društvu i s društvenom djelatnošću upravljanja.



- a) Odnos između sistematizacije iskustva i teorijske spekulacije u radu pojedinog znanstvenika ilustriraju odgovori njemačkog sociologa Niklasa Luhmanna, dani u intervjuu listu „*Frankfurter Rundschau*“ (1985. 27. 4). Na pitanje o početku svoga znanstvenog rada Luhmann kaže: „Osobito sam proučavao rimsko pravo... Želio sam razmišljati polazeći od slučajeva i uključiti te slučajeve u sredenu konstrukciju.“ Međutim, daskora on napušta sistematizaciju iskustva iz pojedinačnih slučajeva da bi se u cijelosti posvetio teorijskoj spekulaciji: „Vidite da ne mislim na teoriju orijentiranu na primjenu; više me fascinira ideja da teorija, kao i praksa, postaju složenijima ako im omogućimo da poboljšaju svoje postavke prema vlastitim kriterijima.“

Teorijska spekulacija na Luhmannovu se području očividno odvaja od prakse: „Ali ta misao u alternativama (nužna kod prijedloga za upravnu praksu) ide nasuprot svih navika, tako da sam sve češće odbijao surađivati u radu tih komisija.“ Ili, vrlo radikalno izraženo: „Sam sam sebe doživljavao prije svega kao znanstvenog istraživača. Ideja da bi znanost mogla imati praktično značenje nije nimalo utjecala na to shvaćanje. Mislim da nema znanstvene spoznaje (u društvenim znanostima) koja bi se mogla primijeniti u praksi.“

- b) Kvalitativni skok u znanosti kojim njezine postavke dobivaju na pouzdanosti, tumači se na različite načine. Kurt Lewin (1930/31, 421 – 428) suprotstavlja aristotelovski i galilejski pristup znanosti. Aristotelovski pristup polazi od vrijednosnih pojmova – na primjer, kružnica kao „najsavršeniji“ geometrijski oblik – od antropomorfnog i teleološkog gledanja na pojave; drži da je u znanosti najvažnije naći ispravni princip klasifikacije dajući prednost dihotomijama – na primjer, kombinacijom parova toplo-hladno i vlažno-sušo dobivamo četiri osnovna elementa: zrak, vatru, vodu, zemlju. Konačno, „pravilnosti“ nisu samo događaji koji se pod određenim uvjetima redovito ponavljaju već i oni do kojih često dolazi, dok su pojedinačni događaji slučajni; svijet je općenito samo jednim dijelom obuhvaćen zakonitostima. Naprotiv, drugi pristup, galilejski, vrijednosno je neut-

ralan i polazi od kauzalnosti, ukazuje na prijelaze i na kontinuitete među pojavama, a sličnosti i razlike među njima izražava pojmovima fenotipa i genotipa. Prirodni zakoni vrijede bezuvjetno i obuhvaćaju sve pojave i svaki pojedinačni slučaj: svaki pojedinačni devijantni slučaj, makar i jedan jedini, opovrgava pretpostavljenu zakonitost.

Drugo, novije, tumačenje skoka u razvoju znanosti k većoj pouzdanosti jest teorija Thomasa Kuhna (1962) o „strukтури znanstvenih revolucija“. Kuhn uvodi pojam paradigme u smislu osnovne teorije koja je općenito prihvaćena u krugu onih koji se bave određenim područjem, a svakome od njih obvezno određuje okvir za postavljanje problema i traženje rješenja. Unutar tog okvira odvija se u znanstvenoj zajednici, odnosno „disciplinarnoj matrici“, djelatnost što je Kuhn nazivlje normalnom znanosti. Međutim, s vremenom se sve češće javljaju znanstveni rezultati koji se ne mogu protumačiti unutar vladajuće osnovne okvirne teorije. Stoga se vladajuća osnovna teorija, u preokretu što ga Kuhn nazivlje znanstvenom revolucijom, zamjenjuje novom osnovnom teorijom, novom paradigmom, koja je kadra obuhvatiti i protumačiti, na nov način, sve što je obuhvaćala stara osnovna teorija, a, pored toga, i rezultate istraživanja što ih nije bilo moguće protumačiti. Svoje izvode Kuhn ilustrira prijelazom od newtonovske na einsteinovsku paradigmu u fizici.

- c) Težište je u znanosti na tumačenju, obrazloženju i provjeravanju pretpostavljenih pravilnosti, a ne na njihovom otkrivanju. Način otkrivanja takvih pravilnosti logički je irelevantan za njihovo važenje. Osnovno je kako te pretpostavke polažu ispit stalno ponavljano suočavanja s činjenicama (v. Karl R. Popper, *Die Logik der Forschung*. Usp. također jasno razlikovanje *des Entdeckungszusammenhangs* i *des Erklärungszusammenhangs* kod H. Alberta).
- d) Područje koje obuhvaćaju društvene znanosti ne određuje se uvijek jednako. Kao primjer navodimo noviju standardnu listu (članak Roberta A. Nisbeta u *New Encyclopaedia Britannica*, 1986, Sv. 27, str. 365): Kulturalna (ili socijalna) antropologija, sociologija, socijalna psihologija, političke znanosti, ekonomija, a pored toga u širem smislu pojma društvenih znanosti također: društvena i ekonomska geografija, dio pedagoških i povijesnih znanosti, komparativno pravo, fizička antropologija, lingvistika, fiziološka psihologija odnosno znanosti o ponašanju.
- e) Razmjerno nizak stupanj pouzdanosti teorija u društvenim znanostima tumači se na različite načine:
- Predmet društvenih znanosti, društveni odnosi među ljudima, čine treći stupanj složenosti među pojavama. U sklopu života, društveni odnosi među ljudima predstavljaju uže područje na kojemu vrijede zakonitosti fizičkog svijeta, zatim drugo, pravilnosti koje vladaju informacijama, a uz to i treće, posebne karakteristične zakonitosti u društvu, za koje, za sada, upravo radi razmjerno niskog stupnja pouzdanosti znanja na tom području, nismo kadri sa sigurnošću ustvrditi u čemu se sastoje. Doduše, pretpostavki o temeljnom činitelju društvenih odnosa ima u izobilju. Jedna je od njih, primjerice, da je temeljni činitelj društvenih odnosa među ljudima interes, definiran kao svaki razmjerno trajni motiv u svijesti čovjeka.
 - Društvene znanosti, kao discipline sistematiziranog iskustva, isprepleću se sa svakodnevnim praktičnim životom ljudi. Primjerice, pitanje kako optimizirati ekonomsku uspješnost, ili ono kako regulirati nasljeđivanje, ne trpe odlaganja kad ih život stavi na dnevni red pojedinca ili skupine, pa su odgovarajuće discipline pod neprestanim jakim društvenim pritiskom da neodložno pruže na njih odgovore, i to praktično upotrebljive odgovore. Teorijsko razmišljanje nešto je u što se društvene znanosti, u konkretnom slučaju ekonomija i pravo, mogu tek u najnovije doba upustiti.

Odnos ekonomije prema političkim znanostima, pa i prema svim drugim društvenim znanostima, lijepo je vidljiv na primjeru Karla Marxa, osobito u vezi sa Samuelsonovom kritikom (u polemici s Morišimom). Marx kao ekonomist vrlo brzo dolazi do matemati-

skih formulacija, primjerice u drugom dijelu *Kapitala*, gdje je riječ o proizvodnji u dva odjeljka proizvodnog sustava. I Samuelson ustvrđuje da je Marx tim svojim izvodima dao temelj glavnih razvojnih pravaca ekonomske misli. „Kao da mu gledamo preko ramena i htjeli bismo ga gurnuti: evo, ovdje nastavi dalje!“

2. RAZVOJ PROUČAVANJA UPRAVE

17. U sklopu opće evolucije znanosti kao sistematiziranog iskustva i kao teorijskog razmišljanja kretao se i posebni razvitak nauke odnosno znanosti o upravi. Najprije kao **nauka o upravi**, usmjerena na sistematizaciju iskustva i na njegovu praktičnu upotrebu, poslije nastoji sve više i teorijski razmišljati o svome predmetu poprimajući svojstvena obilježja **upravne znanosti**.

Nauka o upravi s vremenom se **diferencira** na specijalnije poddiscipline – nauku o organizaciji, nauku o osoblju, nauku o odlučivanju i dr. Takve se uže poddiscipline povremeno opet **integriraju** u jedinstvenu sliku uprave, omogućujući time prelazak na upravnu znanost.



- a) „Tijekom razvoja prirodnih znanosti i znanosti uopće pojavljuju se dvije suprotne tendencije, koje se očituju u različitim razdobljima povijesti znanosti na razne načine: jedna je tendencija upravljena prema **integraciji znanja**, prema njihovu ujedinjenju u opći sustav, prema otkrivanju njihove međusobne povezanosti, druga – prema **diferencijaciji znanja**, prema njihovu daljnjem objašnjavanju, prema odvajanju jedne grane znanja od druge.“ (Kedrov, 1961)
- b) Pojedinačnu znanstvenu disciplinu, kao i svaku drugu društvenu pojavu, uvjetuju u njezinu nastanku i razvoju određene povijesne okolnosti.
 - Prije svega, preduvjet nastanka neke društvene znanosti jest postojanje supstrata, određene društvene pojave što je ta znanost proučava. Prije nastajanja prava, na primjer, kao skupa specifičnih društvenih pravila ne može biti ni pravne nauke. Tako i nauka o upravi, društvena znanost koja se bavi proučavanjem specifične društvene pojave upravnih organizacija, može nastati tek onda kad njezin znanstveni supstrat dosegne određeni stupanj razvijenosti u društvu.
 - Drugi je preduvjet nastanka znanstvene discipline određeni stupanj društvene podjele rada. U početku svoga razvoja sve su znanosti jedno i, počevši od matematike i astronomije do politike i etike, njima se bave isti ljudi. Razvoj znanosti, ali i razvoj društvenih proizvodnih snaga, porast broja ljudi i sredstava što ih društvo može odvojiti od neposredne proizvodnje za znanstvene zadatke, odlučan su činitelj u razvoju pojedinih znanosti.
 - Znanstveno proučavanje određenog predmeta ovisi i o instrumentima za to proučavanje, o tehnici istraživanja koju treba razvijati i poboljšavati u jednako dugotrajnom i mukotrpnom procesu kao što je i samo znanstveno istraživanje. Bez teleskopa i mikroskopa, na primjer, ili bez tehnike eksperimenta nekih znanstvenih disciplina uopće ne bi bilo, a druge bi ostale na kvalitativno nižem, primitivnijem stupnju.
 - Osim tih preduvjeta, razvoj znanstvene discipline ovisi i o društvenoj važnosti njezina predmeta, o aktualnosti njezine problematike za određenu društvenu zajednicu. Taj čimbenik je u nauci o upravi naročito značajan i imperativno zahtijeva

II. UPRAVNE ORGANIZACIJE

Drugu grupu upravnih pojava čine upravne organizacije. To je posebna vrsta organizacija koje rade na zadovoljavanju društvenih potreba. To su organizacije u čijem radu vršenje upravnog rada zauzima naročito značajno mesto. Prema tome upravne organizacije su jedna posebna vrsta izvršilaca upravnog rada, posebna grupa faktora koji se bave upravnim radom.

Međutim, upravnim radom ne bave se isključivo upravne organizacije. Tim radom bave se i moraju se jednim delom baviti, sve organizacije, jer smo već napred naglasili da se nikakav organizovani društveni rad ne može obavljati bez istovremenog ili paralelnog obavljanja određenog minimuma upravnog rada. Za vršenje ovog nužno prisutnog upravnog rada, ove organizacije imaju svoje posebne organe kao i svoje posebne organizacione jedinice. Ovi organi i ovakve organizacione jedinice su takođe izvršioци upravnog rada, mada same organizacije u čijem se sastavu nalaze ne spadaju među upravne organizacije.

Upravne organizacije razlikuju se od drugih organizacija po tome što među njihovim aktivnostima vršenje upravnog rada zauzima naročito značajno mesto. Naravno ove organizacije mogu da obavljaju i neke druge aktivnosti koje nemaju karakter vršenja upravnog rada. Zbog toga se vrši podela rada između ljudi koji su članovi ovakvih organizacija.

Pretežan deo tih ljudi posvećuje se vršenju upravnog rada, dok ostali obavljaju onaj drugi, nepravni rad. Oni prvi javljaju se kao organi ili kao organizacione jedinice (tj. povezane grupe koje izvršavaju određeni zajednički zadatak) za vršenje upravnog rada u toj upravnoj organizaciji. Tako imamo celinu koja ima karakter upravne organizacije, a u njenom sastavu imamo još inkonkretne izvršioce upravnog rada, tj. upravne organe i upravne organizacione jedinice te organizacije. Ako proučimo detaljno ove celine, ove upravne organizacije, proučićemo i njihov sastav, pogotovu one organe i one jedinice koje se bave specijalno vršenjem upravnog rada.

Nepravne organizacije razlikuju se od upravnih organizacija po tome što kod njih vršenje upravnog rada (koji je nužan) ne predstavlja nešto naročito značajno. Ali i kod tih organizacija možemo da nađemo neke posebne organe ili organizacione jedinice koje se bave izvršavanjem onog minimuma upravnog rada bez koga ta organizacija ne bi mogla postojati. U ovom slučaju imamo celine koje ne spadaju među upravne organizacije, ali u njihovom sastavu imamo delove koji se ne razlikuju od organa i organizacionih jedinica koje u okviru upravnih organizacija obavljaju upravni rad. Naravno, ovi organi i ovakve organizacione jedinice kod nepravni organizacija nisu razvijene kao kod upravnih organizacija. Otuda, znanja koja bi stekli proučavanjem razvijenijih i složenijih oblika, koji se javljaju kod upravnih organizacija, biće više nego dovoljna za razumevanje uloge, načina rada i sastava odgovarajućih organa i organizacionih jedinica u sastavu nepravni organizacija.

Ovi organi i ove organizacione jedinice su sekundarne upravne pojave koje su obuhvaćene proučavanjem upravnih organizacija. Otuda na ovom mestu nije potrebno posebno raspravljati o upravnim organima i upravnim organizacionim jedinicama. O njima će biti reči onda kad budemo detaljno proučavali sastav upravnih organizacija.

Nas u ovom trenutku zanimaju upravne organizacije kao najvažniji i najkompletniji izvršioci upravnog rada, i ona predstavljaju onu drugu grupu osnovnih upravnih pojava. Na taj način, nas će zanimati ostali izvršioci takvog rada, tj. upravni organi i upravne organizacione jedinice, tek u drugom planu, dakle kao sekundarne upravne pojave. No da bismo shvatili tačan smisao ovog diferenciranja neophodno je da razjasnimo značenje izraza organ, organizacija i organizaciona jedinica.

1. Nosioци upravnog rada

Društvena podela rada dovodi do toga da se pojedini članovi društva, odnosno pojedine grupe članova društva sve više ili isključivo posvećuju određenim oblicima društvenog rada. Već smo prikazali diferenciranje grupa koje su se opredelile za vršenje upravljačkog rada od onih koje su i dalje nastavile da vrše pojedine oblike proizvođačkog rada. U procesu dalje podele upravljačkog rada izdvajale su se pojedine grupe ljudi koje su preuzimale na sebe vršenje pojedinih funkcija upravljanja. Tako su pojedine grupe (ili čak i sami pojedinci uz pomoć svojih saradnika) preuzele na sebe vršenje funkcija donošenja osnovnih odluka, dok su se druge grupe pojedinaca imale da bave ostalim funkcijama ili delatnostima u sastavu tih funkcija. Tako su se formirale posebne grupe ljudi koje su se sastajale od specijalista za obavljanje određenih poslova upravljanja. Takvi pojedinci, odnosno grupe pojedinaca, dobile su karakter organa društva, organa zajednice za vršenje određenih poslova.

a) Organi

Reč "organ" je preuzeta iz staro-grčkog jezika i izvedena je iz reči "organon" što znači oruđe. Prema tome, organ bi bio instrument preko koga i pomoću koga se obavlja neki rad. Pošto se mi bavimo društvenim radom, to nas zanimaju organi za vršenje društvenog rada, tj. društveni organi. Društvu su potrebni razni društveni organi za obavljanje različitih poslova. Da bi društvo obezbedilo što potpunije zadovoljavanje svojih potreba, sprovodi se grupisanje poslova čime će se otkriti kakvi su organi potrebni da se oni što bolje i brže izvrše. Prema vrstama poslova formiraju se manje ili veće grupe članova društva, daju im se potrebna materijalna i druga sredstva i uređuju se njihovi međusobni odnosi kako bi zajedničkim radom izvršili poverene poslove.

Tako se ljudi uključuju u različite grupe, jedinice i celine koje su socijalno osposobljene i tehnički opremljene — tj. organizovane za vršenje određenih društvenih poslova. Te grupe, jedinice i celine nazivaju se organima društva, zajednice i sl.

Polazeći od ovih elemenata može se odrediti pojam organa i utvrditi odnos ovog pojma prema drugim izvedenim i složenijim pojmovima. Organ je onaj pojedinac (sam ili sa svojim pomagačima), ili ona grupa pojedinaca, koji vrše određene poslove za nečiji račun i koji su za taj rad naročito osposobljeni i opremljeni.

Organi mogu biti različiti. Najčešće se izdvajaju u posebnu grupu tzv. državni organi, tj. organi koji deluju u ime države, odnosno u ime društveno-političkih zajednica. Nasuprot državnim organima nekad se pominju tzv. društveni organi, kao organi koji ne deluju u ime države.

Državni organi mogu biti oružani, civilni, odlučujući, izvršujući, zborni ili inokosni, zakonodavni, političko-izvršni i upravni, sudski itd. Našu pažnju privlače upravni organi i zato ćemo se na njima zadržati. No pre toga možemo podvući da se unutar društvenih organa tj. organa radnih organizacija dakle izvan države pojavljuju takođe razni organi, i da među njima ima takođe organa koji se pojavljuju kao upravni organi tih organizacija. Oni su to jer se bave upravnim radom koji je po sadržini isti kao i upravni rad kojim se bave državni upravni organi. Međutim, u praksi svi organi se vrlo retko nazivaju upravnim organima. Umesto tog termina upotrebljavaju se razni drugi nazivi i najčešće se koristi naziv "organi upravljanja". Prema tome, kad bude upotrebljen termin "upravni organi" onda se pod tim nazivom označavaju državni organi čija se osnovna delatnost sastoji u vršenju upravnog rada.

Upravni organi ili organi uprave su organi koji su u propisima označeni kao takvi. Pretežan deo njihovog rada sastoji se u vršenju upravnog rada. U tim organima rade profesionalni kadrovi. Prema našem novom Ustavu, funkcije vlasti (tj. upravljanje instrumentima vlasti) i upravljanje društvenim poslovima (tj. upravljanje bez vlasti) vrše predstavnička tela kao opšti organi društvenog samoupravljanja društveno-političkih zajednica i njima odgovorni organi. Skupštine kao najviši organi vlasti i organi društvenog samoupravljanja za vršenje pojedinih svojih funkcija imaju posebne organe.

Među njima pojavljuju se i upravni organi (organi uprave) koji "izvršavaju zakone, društvene planove i druge akte skupštine, sprovode utvrđenu politiku, prate stanje u određenoj oblasti, organizuju i vrše određene službe, rešavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor, pripremaju akte i vrše druge stručne poslove za skupštine i njihove političko-izvršne organe". Upravni organi sarađuju sa drugim organima i radnim i drugim organizacijama u pitanjima od zajedničkog interesa, obezbeđuju uzajamno obaveštavanje o radu i svojim radom omogućuju efikasno ostvarivanje prava i interesa građana i organizacija. Oni su samostalni u okviru svojih zakonskih ovlašćenja i za svoj rad odgovaraju skupštinama i njihovim političko izvršnim organima.

b) Organizacije

Organizacije su trajni i osamostaljeni oblici organizovanog tj. podeljenog i povezanog rada ljudi koji sa određenim sredstvima, uz određenu samostalnost ostvaruju neki cilj. Svaka organizacija ima nekoliko osnovnih elemenata, i to: 1) cilj, 2) ljude, 3) sredstva, 4) sistem veza ili "strukturu" i 5) samostalnost.

Danas u društvu postoji i deluje veliki broj vrlo različitih organizacija. Tako imamo najpre radne organizacije koje se javljaju kao udruženi rad, upravne organizacije, društveno-političke organizacije, društvene organizacije i dr. S obzirom na predmet našeg proučavanja, mi treba da utvrdimo koje su osobenosti upravnih organizacija.

Upravne organizacije su jedna posebna vrsta organizacija. One se razlikuju od drugih organizacija koje se pojavljuju u ljudskom društvu, po nekim svojim specifičnim karakteristikama. Da bi uočili te karakteristike potrebno je da analiziramo svaki osnovni element na koji nailazimo kod svake organizacije kako bi proverili da li u odnosu na te elemente zapažamo kod upravnih organizacija nešto što je drukčije nego kod istih elemenata drugih organizacija. Tako, kod upravnih organizacija pojavljuje se kao specifično:

1) u vezi ciljeva. Upravne organizacije rade na realizovanju upravnih ciljeva. Upravni ciljevi su oni društveni ciljevi koji se ostvaruju upravnim radom. Ali, sve organizacije kod kojih se javlja upravni rad ne mogu biti svrstane među upravne organizacije. Ako se ne izgubi iz vida ono što je ranije rečeno, da je upravni rad nužan pratilac svakog organizovanog, proizvodnog, privrednog i drugog društveno-korisnog rada, proizašlo bi da su sve organizacije koje deluju u društvu uvek i neminovno upravne organizacije. Tako nešto tvrditi ne bi bilo umesno ni potrebno. Da bi jedna organizacija dobila karakter upravne organizacije potrebno je da upravni rad dođe do naročitog izražaja. To znači da je potrebno da ta organizacija ima jedan upravni cilj koji može da ostvari isključivo vršenjem upravnog rada.

Prema tome, prisustvo upravnog cilja je neophodan uslov da bi imali pred sobom upravnu organizaciju. Ovde ćemo napomenuti i to da neka organizacija može imati i neke druge ciljeve, dakle ciljeve koji se ne ostvaruju upravnim radom nego na primer, proizvodnim radom, ali da pod određenim uslovima ipak može imati karakter upravne organizacije. U takvim slučajevima je postojanje jednog paralelnog upravnog cilja, pored ostalih ciljeva, dalo organizaciji karakter upravne organizacije.

Upravne organizacije su u prvom redu one organizacije kod kojih se upravni rad pojavljuje kao osnovni ili glavni rad. To znači da su u pitanju organizacije koje imaju kao jedine ili kao glavne one ciljeve koji se mogu ostvarivati isključivo upravnim radom. Ove organizacije su formirane zato da bi se bavile upravnim radom, tj. da bi ostvarivale upravne ciljeve. Takav karakter imaju npr. državni organi koji se pojavljuju i kao posebne organizacije koje obavljaju upravne poslove.

Među upravne organizacije treba ubrojiti i one organizacije kod kojih je upravni rad karakterističan. Upravni rad je karakterističan rad za neku organizaciju onda kad je ona formirana za vršenje nekog drugog rada (neupravnog, na pr. proizvodnog) ali se taj rad ne može sa uspehom obavljati niti dati rezultate u spoljašnjem svetu (prema društvu), ako se ne vrši paralelno odnosno povezano sa određenom količinom upravnog rada. Jednovremenim vršenjem i jednog i drugog rada omogućava se ostvarivanje ciljeva ovakve organizacije.

Kod ovakvih organizacija, onaj upravni rad koji inače mora postojati u svakoj organizaciji, i koji omogućuje vršenje onog drugog glavnog (proizvodnog) rada, ne završava se unutar same organizacije (da poveže ljude koji u njoj deluju) nego se rasprostire i izvan organizacije i rasprostire se na ljude koji nisu članovi same organizacije. Kod ovih organizacija, prema tome, osnovni rad se ne sastoji u izvršavanju upravnog rada i one ne obavljaju funkcije upravljanja društvenim poslovima kao svoju glavnu delatnost. Ali rad na neposrednom zadovoljavanju društvenih potreba, čime se ove organizacije u osnovi bave, uslovljen je istovremenim vršenjem upravnog rada koji se ne manifestuje samo kao element kohezije (tj. ne služi samo povezivanju unutrašnjeg radnog procesa u datoj organizaciji) nego se ispoljava u obliku aktivnosti koja omogućava licima izvan organizacije da neposredno zadovolje svoje potrebe. To znači da se kod ovakvih organizacija upravni rad manifestovao spolja (prema društvu, građanima, korisnicima i sl.) i da je zato dobio značaj posebne karakteristike ovakvih organizacija. Kao što se vidi, ovakve organizacije imaju i jedan, iako uzgredan, upravni cilj. Da bi mogle da ostvare osnovni cilj one moraju njega povezati i sa jednim upravnim ciljem, moraju vršiti sa uspehom upravni rad usmeren prema građanima, društvu itd.

Pošto se i kod ovakvih organizacija pojavljuje jedan značajan oblik upravnog rada i pošto vršenje takvog rada ostavlja karakterističan pečat na takve organizacije, one se mogu smatrati kao upravne organizacije. Tu bi na primer, mogli ubrojiti organizaciju kao što je bolnica. Njena osnovna delatnost sastoji se u vršenju usluga — lečenju bolesnika, ali da bi se vršenje ovih usluga moglo sa uspehom obavljati bolnica mora da vrši izvesne upravne poslove tj. da obavlja određeni upravni rad i to prema korisnicima njenih usluga. Bolnica ima mogućnost, na primer, da primeni određene oblike lečenja u određenim uslovima protivno volji bolesnika (kod određenih zaraznih oboljenja). Železnička transportna organizacija, da bi mogla da ostvaruje svoju osnovnu delatnost (prevoz robe i putnika) može da koristi određena ovlašćenja da na pr. održava red u vozovima i na staničnim prostorima.

Nasuprot ovim primerima, privredne organizacije koje proizvode na pr. obuću, nemaju nikakva upravna ovlašćenja prema društvu, građanima ili kupcima svoje robe. I kod takvih organizacija postoji upravni rad kojim se omogućava sam proizvodni proces, ali se on odigrava isključivo unutar same organizacije i ne dolazi do izražaja u spoljnjem

svetu. Upravni rad u ovakvim slučajevima nije karakterističan za ove organizacije i zbog toga one ne mogu biti tretirane kao upravne organizacije.

2) u vezi ljudi. U upravnim organizacijama značajnu ulogu igraju upravni kadrovi, tj ljudi koji profesionalno obavljaju upravni rad.

No, ova karakteristika dolazi do izražaja samo u zavisnosti od značaja koji ima upravni rad u organizaciji: taj uticaj može biti veći ili manji. Pretežan broj ljudi koji rade u organizaciji spadaju među upravne kadrove ako je u pitanju organizacija kojoj je takav rad osnovna delatnost. Ukoliko u takvoj organizaciji rade i ljudi koji se ne bave upravnim radom, njihov uticaj je manji i oni nisu tipični kadrovi ove organizacije.

Posebna stručnost upravnih kadrova, stručnost za obavljanje upravnog rada, može da posluži kao jedna dalja karakteristika upravnih organizacija. Ako u jednoj organizaciji preovlađuju kadrovi koji raspolažu pretežno upravnim spremom, tj. znanjima koja se primenjuju u vršenju upravnog rada, onda će to biti znak da imamo pred sobom jednu upravnu organizaciju.

3) u vezi sredstava. Upravne organizacije koriste pretežno ona sredstva koja omogućavaju ili olakšavaju vršenje upravnog rada. Imajući u vidu raznovrsnost sredstava u današnjim uslovima, posebno obilje sredstava za vršenje tzv. kancelarijskih poslova, mogli bi i prema tim sredstvima da dobijemo predstavu o karakteru same upravne organizacije. Organizacija koja uglavnom koristi mašine za pisanje, računanje, knjigovodstvene mašine, kartoteke, registre i sl. spada među upravne organizacije. Naprotiv, organizacija u kojoj se koriste razne proizvodne mašine ne spada u tu grupu. Ako je osnovna delatnost neke organizacije u vršenju upravnog rada, sigurno je da će u njoj dominirati i sredstva koja služe sa obavljanje takvog rada.

No ovo obeležje samo za sebe nije dovoljno za ocenu karaktera, neke organizacije i može se uzeti samo kao dopunski kriterijum kod određivanja da li će se neka organizacija ubrojiti među upravne.

4) u vezi organizacione strukture. Sistem veza kojim se objedinjuje rad svih učesnika u radnom procesu koji se odvija u jednoj organizaciji, pokazuje izvesne karakteristike ako je reč o upravnoj organizaciji. U organizacijama ove vrste još uvek preovlađuju sistemi koordiniranja (povezivanja i usklađivanja) koji su zasnovani na hijerarhijskim odnosima.

Radni proces koji obezbeđuje vršenje upravnog rada najčešće se ostvaruje u jednom sistemu međusobnih odnosa učesnika u tom procesu u kome je uspostavljena hijerarhija, tj. nadređenost i podređenost, pretpostavljenost i potčinjenost. Iako postoji tendencija ka razvijanju oblika samoorganizovanja, da se kao osnovni element povezivanja u radnom procesu razvija svest učesnika o značaju i sadržini celine i mestu koje individualne akcije zauzimaju u toj celini, ipak za pretežan broj upravnih organizacija karakteristično je da se težište koordinacije prenosi na korišćenje elemenata autoriteta. Činjenica je da se kod

upravnih organizacija najteže eliminišu hijerarhijski odnosi unutar njihove organizacione strukture.

Zbog toga se može reći da je ta struktura još uvek vrlo karakteristična za ovu vrstu organizacija. S tim u vezi, a imajući u vidu posebno naš sistem, možemo reći i to da su principi samoupravljanja još uvek nepotpuno ostvareni u upravnim organizacijama. Imajući u vidu da su najtipičnije upravne organizacije one koje se bave upravnim radom kao svojom osnovnom delatnošću, a da su to u prvom redu organi državne uprave ili upravna nadležstva, i ne zaboravljajući da samoupravljanje radnih ljudi u tim organima još uvek nije bilo moguće u potpunosti realizovati, postaje jasno da je organizaciona struktura ovih organizacija u znatnoj meri različita od strukture drugih organizacija.

Na čelu organa državne uprave nalaze se starešine koje su nosioci osnovnih zadataka i koji odgovaraju za svoj rad predstavničkim organima (skupštinama), a u izvesnim poslovima oni zajednički odlučuju sa savetima radne zajednice tog organa. Tako se u ovim organizacijama ostvaruje izvestan mešoviti mehanizam hijerarhijskog i samoupravljačkog sistema koordiniranja radnog procesa, u kome dominiraju elementi autoriteta. Istina, pored ovih upravnih organizacija postoje i druge kod kojih je samoupravni sistem u većoj meri ostvaren. Takav je slučaj kod organizacija kod kojih je upravni rad samo karakterističan (malčas pomenute bolnice, železničke organizacije i sl.), ali ovakve organizacije su manje izrazit oblik upravnih organizacija.

Ove osobenosti struktura upravnih organizacija mogu da budu prihvaćene kao jedan od osobenih snakova koji nam u slučaju sumnje može pomoći da ocenimo kakva se organizacija nalazi pred nama.

5) u vezi samostalnosti. Upravne organizacije razlikuju se od drugih organizacija što mogu egzistirati i onda kad uživaju samo samostalnost u izboru puteva i metoda kojima se obezbeđuju izvršavanje zadataka, mada nemaju takvu samostalnost i u izboru zadataka.

Za upravne organizacije, naročito za one kod kojih je upravni rad osnovna delatnost karakteristično je što je njihov položaj, tj. stepen samostalnosti u skladu sa njihovom opštom ulogom. Uloga ovakvih organizacija je da sprovedu politiku ili tačnije da organizuju sprovođenje politike a nije da ostvaruju tu politiku. To znači da je njihov osnovni zadatak da organizuju realizaciju već donetih odluka o osnovnim ciljevima, odluke u kojima je utvrđena određena politika. To znači, da su odluke kojima se određuje politika za upravnu organizaciju heteronomne, tj. da su donete od faktora koji se nalaze nzbav same organizacije. Upravna organizacija treba da obezbedi ostvarivanje tih odluka i ima samostalnost u izboru i načinu koji to omogućavaju. No, kako je reč o tuđim odlukama, onaj ko je doneo te odluke i koji je u krajnjem slučaju i stvorio tu organizaciju da bi joj poverio brigu o ostvarivanju donetih odluka, mora sadržati neku mogućnost uticaja na sve aktivnosti koje treba da doprinesu realizaciji njegovih odluka. Čim je reč o postojanju

takvog uticaja, onda to može da ograniči u izvesnoj meri samostalnost onog subjekta na koga se može uticati. Zbog toga samostalnost upravnih organizacija može biti u izvesnom stepenu sužena.

Prema tome, upravne organizacije imaju u poređenju sa ostalim organizacijama mogućnost da egzistiraju samostalno, iako im je samostalnost znatno ograničena. Normalno samostalnost organizacije izražava se u njenoj mogućnosti biranja sopstvenih ciljeva. Kod upravnih organizacija to može biti svedeno na mogućnost biranja načina za ostvarivanje tih ciljeva. Ovo proizilazi iz same prirode upravnog rada koji znači organizovanje izvršavanja ciljeva. Prema tome, ako imamo pred sobom organizaciju čija se osnovna delatnost sastoji u tome da organizuje izvršenje ciljeva postavljenih od faktora koji su izvan njenog sastava, onda će biti dovoljno da ona sama izabere put i način da organizuje izvršenje tih ciljeva. Tek ako ne bi imali ni tu samostalnost, onda ne bi mogla biti tretirana kao organizacija.

Iz svega što je rečeno mogu se zapažati bitne osobenosti upravnih organizacija. Analizom tih osobenosti dolazi se do zaključka da postoje dva osnovna oblika upravnih organizacija:

- a) organizacije čije se osnovna delatnost sastoji u vršenju upravnog rada, i
- b) organizacije kod kojih je upravni rad posebna karakteristika ali ne predstavlja njihovu osnovnu delatnost.

Polazeći od napred izloženih elemenata i utvrđenih osobenosti mogli bi reći da je upravna organizacija:

a) elementima autoriteta trajno povezana grupa ljudi koja, kao relativno osamostaljena celina, odgovarajućim sredstvima i profesionalnim radom svojih članova obavlja upravni rad kao svoju osnovnu delatnost, ili

b) grupa, na celishodan način povezanih učesnika u zajedničkom radu, koja se, korišćenjem potrebnih sredstava, kao samostalna celina, trajno bavi vršenjem proizvodnog ili nekog drugog privrednog rada, odnosno vršenjem usluga, kao svojom osnovnom delatnošću, kao i istovremenim vršenjem upravnog rada, koji se manifestuje izvan sastava grupe, a koji omogućava ostvarivanje njenih ciljeva.

Iz napred navedenih definicija proizilazi da možemo razlikovati dva osnovna oblika u kojima se pojavljuju upravne organizacije. Prvi oblik imaju upravne organizacije čija je osnovna delatnost vršenje upravnog rada. Drugi oblik nalazimo kod upravnih organizacija kod kojih je upravni rad samo značajna karakteristika, zato što je ispoljen i prema subjektima izvan sastava organizacije.

Za označavanje pojedinih oblika upravnih organizacija upotrebljavaju se različiti termini. Upravna organizacija čija je osnovna delatnost vršenje upravnog rada, naziva se upravno nadležstvo. To je osnovni oblik upravne organizacije.

Upravna organizacija, čija se osnovna delatnost ne sastoji u vršenju upravnog rada i kod kojih je takav rad samo značajna karakteristika, može se nazvati organizacija javnih službi. To su na pr. komunalne organizacije, organizacije za distribuciju električne energije, zdravstvene organizacije, škole i sl.

Organizacije javnih službi, o kojima će docnije biti više reči, bave se vršenjem usluga kojima se direktno zadovoljavaju društvene potrebe, odnosno obavljanjem nekog drugog privrednog rada kao svojom osnovnom delatnošću, ali se pri tome mogu služiti i posebnim javnim ovlašćenjima, koja su im zakonom poverena.

Za potpunije poznavanje ovih nosioca upravnog rada, potrebno je analizirati poslove upravnih organizacija.

Izraz "posao" je tehničkog karaktera i označava određenu količinu ukupnog rada. Ukupan rad upravne organizacije može se predstaviti kao skup svih poslova koje ona vrši.

Celokupan rad upravnih organizacija ne mora se sastojati u vršenju upravnog rada. Zato svi poslovi ovih organizacija nisu isključivo izdvojene količine upravnog rada. Čak i onda kad je takav rad osnovna delatnost, vrši se i niz poslova u kojima se ne obavlja taj osnovni rad. Ovaj neupravni rad u praksi se obično označava kao stručan rad a u suštini to je rad kojim se neposredno zadovoljavaju društvene potrebe. Prema ovoj razlici u vrsti rada vrši se razlikovanje između upravnih poslova i stručnih poslova.

Upravni poslovi su oni poslovi koji se vrše putem vlasti ili korišćenjem javnih ovlašćenja. Vlast je takav odnos između dva subjekta u kome jedan ima mogućnost da nametne svoju volju drugome a da drugi mora poštovati tu volju (tj. izvršavati naređenja). Onaj ko je potčinjen mora izvršavati naređenja jer će u protivnom biti na to prisiljen državnom prinudom.

Upravni poslovi se najčešće sastoje u izdavanju pojedinačnih obaveznih naređenja. Završetak radnji koje se preduzimaju u izvršenju poslova ove vrste sastojeće se u izdavanju naređenja, tj. zahtevu za određeno ponašanje onoga kome je naređenje upućeno. Ovakve poslove mogu obavljati samo organizacije koje deluju u ime društveno-političkih zajednica.

Javno ovlašćenje je od strane društva priznata mogućnost određenoj organizaciji, da može ocenjivati šta je u interesu društva i u skladu sa tim da može narediti pojedincima obavezu određenog ponašanja u interesu zajednice. Ovakvo ovlašćenje mora biti na propisan način dato i mora poticati od ovlašćenog predstavnika društva. U odnosima između faktora koji je nosilac javnog ovlašćenja i pojedinca postoji situacija koja je vrlo slična onoj situaciji u kojoj se nalaze učesnici u odnosu vlasti. Onaj ko ima javno ovlašćenje može da naređuje a onaj koji prima ovakvo naređenje je dužan da ga izvršava.

Upravni poslovi koji se vrše putem vlasti odnosno korišćenjem javnih ovlašćenja su vrlo značajni i ne mogu se izvršavati na proizvoljan način. Vršenjem vlasti i javnih ovlašćenja dira se u prava građana i mogu im se protivno njihovoj volji nametati obaveze ili druga ograničenja. Zato društvo ne može ostati nezainteresovano prema situacijama u kojima se

vrši vlast odnosno primenjuju javna ovlašćenja. Zbog toga društvo donosi norme o tome pod kojim se uslovima i na koji način mogu koristiti vlast i javna ovlašćenja. Ove norme imaju karakter pravnih normi, obaveznih pravila ponašanja. Otuda je vršenje upravnih poslova ove vrste regulisano pravnim propisima.

Sve one poslove koji se obavljaju u upravnim organizacijama, a koji nisu upravni poslovi, možemo nazvati stručni poslovi. To su poslovi koji se izvršavaju društvenim radom kojim se neposredno zadovoljavaju društvene potrebe. Prema tome, za nas su proizvodni poslovi – stručni poslovi, poslovi vršenja usluga – takođe stručni poslovi. Ovde, kao što se vidi, nije reč o stručnoj strani rada, jer ona postoji i kod upravnog rada nego o jednoj terminološkoj potrebi da se dobije naziv sa one poslove koji ne spadaju u upravljanje.

Stručni poslova izvršavaju se u skladu sa pravilima nauke i veštine. Izvršavanje ovih poslovi ne spada u naše područje i mi se tim poslovima i načinom njihovog izvršavanja nećemo baviti.

Već smo pominjali organizacije javnih službi, pa ćemo ovde samo precizirati da tim nazivom obeležavamo organizacije koje su formirane da bi se bavile ovakvim stručnim poslovima, poslovima javnih službi. Vršenjem poslova javne službe zadovoljavaju se neposredno potrebe društva. Najčešće je to vršenje raznih usluga građanima.

Javne službe su stručne delatnosti čije je neprekidno i nesmetano vršenje u interesu društva tako da bi svaki poremećaj u njihovom funkcionisanju mogao naneti veliku štetu. Da bi se obezbedilo vršenje tih delatnosti a time i zadovoljavanje određenih vitalnih potreba društva, mora se vršiocima poslova javnih službi priznati mogućnost da koriste i javna ovlašćenja, tj. da u vezi sa ovim poslovima i paralelno sa njima obavljaju i upravne poslove koji se obavljaju instrumentima javnih ovlašćenja. Tako se u nizu situacija pojavljuje jedna složena situacija u kojoj razlikujemo dve posebne ali međusobno povezane grupe poslova: stručni poslovi kojima se neposredno obavljaju radnje kojima se zadovoljavaju potrebe građana, a uporedo sa tim i upravni poslovi koji dovode građanina u situaciju da čak i protivno svojoj volji dopušta da neke njegove potrebe budu zadovoljene.

c) Organizacione jedinice

Organizacione jedinice su uže grupe ljudi koje obavljaju rad koji predstavlja izdvojenju celinu u okviru radnog procesa i kojim se ostvaruje jedan zadatak iz sastava neke šire celine. Ove uže grupe nemaju posebnu samostalnost, pošto rade na realizaciji samo jednog dela neke šire celine. Organizacione jedinice se formiraju prema raznim kriterijumima i služe sa vršenje nekog posebnog ili nekog izdvojenog dela rada. Ove jedinice se javljaju u različitim oblicima.

Za nas su značajne organizacione jedinice koje vrše upravni rad. Pošto se ovakav rad pojavljuje kod svih organizacija, to se u svakoj organizaciji može naći bar jedna orga-

nizaciona jedinica za vršenje ovog rada. U naročito malim organizacijama ovaj rad može biti poveren i jednom jedinom izvršiocu i tada bi bilo teško govoriti o organizacionoj jedinici za vršenje upravnog rada. No, u svim razvijenijim organizacijama možemo naći veći broj organizacionih jedinica koje vrše upravni rad. Takve organizacione jedinice možemo nazvati upravnim organizacionim jedinicama, ili kraće upravnim jedinicama.

Upravne jedinice su, prema tome, treća vrsta izvršilaca upravnog rada. To su grupe ljudi koje neposredno izvršavaju upravni rad. Ove grupe su naročito razvijene kod upravnih nadležstava, pošto se skoro čitava njihova delatnost sastoji u obavljanju upravnog rada.

A. UPRAVA I JAVNA UPRAVA

Ukupnost upravnih pojava tj. upravni rad i upravne organizacije uzeti zajedno – naziva se uprava.

Međutim, u praksi se ovoj reči ne daje uvek navedeni smisao. Najčešće se terminom uprava označava ukupnost upravnih organizacija, odnosno upravnih organa društveno-političkih zajednica (opštine, pokrajine, republike i federacije). Znatno ređe se pod upravom podrazumeva upravni rad, odnosno upravna delatnost.

Sve to pokazuje da nije uvek jasno na šta se misli kad se pomene uprava: da li na sve upravne pojave uzete zajedno ili samo na upravnu delatnost odnosno samo na upravne organizacije.

Da bi se izbegli nesporazumi počeo se termin uprava upotpunjavati smislom koji mu se daje, pa se govori o "upravi u funkcionalnom smislu" i o "upravi o organizacionom smislu". Prvi izraz trebao je da znači upravnu delatnost dok je drugi imao da obeleži nosioce i vršioce upravne delatnosti.

Mi smo već naveli da pod upravom podrazumevamo upravne pojave i da smatramo da u red takvih pojava spadaju upravni rad i upravne organizacije. Prema tome, verujemo da se svi nesporazumi kod upotrebe termina uprava mogu otkloniti ako se on upotrebljava isključivo kao zbirni naziv za obe ove grupe društvenih pojava. Što se tiče upotrebe termina "uprava u funkcionalnom smislu", mislimo da se on može zameniti izrazom upravna delatnost i da je taj izraz dovoljno jasan i da otklanja mogućnost svakog nesporazuma o njegovom značenju. Isto tako, smatramo da se umesto izraza "uprava u organizacionom smislu" može koristiti termin upravne organizacije i da je i tada jasno njegovo pravo značenje.

Na savršetku ovog izlaganja potrebno je objasniti poreklo reči "javno" u terminu "javna uprava".

U vezi upotrebe reči javno, potrebno je ukazati na razlike u smislu koji se tom terminu daje u kapitalističkom svetu i kod nas.

1.7. Елементи историјског развоја управе

1.7.1. Увод

Објективно и историјски улога управе везана је за улогу државе. Без постојања државе не може се говорити о постојању државне управе, јер се управа готово у свим историјским раздобљима појављује као нарочит апарат за остваривање циљева државе. Тек формирањем државе са свим њезиним структурним елементима, тј. територијалношћу, становништвом и влашћу, управа добива своје појмовне атрибуте, који се у основним димензијама дуго неће мијењати. Гледано историјски она је готово у свим друштвима у функцији улоге државе која се испољава у заштити друштвених односа који одговарају доминантној друштвеној групацији, разрјешавању сукобљених интереса и развијању активности од опште користи, чији садржајни оквир чини стварање економских, политичких, социјалних и културних предуслова за развој одређене друштвене заједнице.

1.7.2. Магистратски тип управе

Већ у античко доба појавом градова-држава знатно се усложњава организација живота великог броја људи на малом простору, што је непосредан разлог да се *in continuo* осигура одбрана града од вањског непријатеља, осигура унутрашњи ред и мир, снабдије становништво храном и водом, прикупи царинска такса и др. што се није могло успјешно остварити без посебно организованих професионалаца, јер је обављање послова попримило карактер сталног круга задатака и трајног занимања.

Међутим иако те управне активности добивају врло рано приоритетан положај у управљању државним пословима, они се одвијају у оквиру јединственог система политичке власти, без јаснијег одвајања од других државних послова и њихових вршилаца, што значи да се у “раној диференцијацији државног система власт и управа још не разликују. Државни послови, од обране земље до чистоће улица, у крајњој линији сви подједнако политички и управни”⁶⁹. Такав тип управе познат је у теорији као магистратски тип. Поред атинске државе, гдје се јавља у основним димензијама, посебно се развио у римској држави у вријеме републике⁷⁰.

⁶⁹ Е. Пусић, *Управни системи*, 1, Згб, 1985, стр. 137.

⁷⁰ Е. Пусић магистратима означава “водеће улоге у државном апарату које у себи спајају политичке и управне компоненте, попуњавајући се на одређено вријеме политичким актом, а управне послове врше по властитој оцјени и најчешће на властити рачун уз опћу политичку одговорност.” (Исто, стр. 137).

Магистратска диференцијација државног система представља у ствари “рану варијанту примјене идеје подјеле власти”⁷¹. Магистрати су у римској држави имали врло широка нормативна овлашћења. Обављали су низ послова политичког и управног садржаја. Који садржај је превладавао, зависило је од специфичности појединих послова и овлашћења која су произлазила непосредно из устава. Иако је већи дио магистрата обављао послове који су имали претежно политички карактер, јер су ови *de facto* инструмент политичке власти, у литератури се наводе и магистрати који су обављали чисто управну функцију⁷².

Овдје је важно истакнути да магистратска диференцијација у римској и атинској држави, иако представља значајан корак у настајању и стварању идентитета управне дјелатности, није била погодан оквир за развој државне управе, то у првом реду зато што “као недиференциране политичко-управне функције не допуштају ни хоризонталну диобу рада – из политичких обзира против стварања нових магистрата – ни вертикално рашчлањивање, јер магистрат обавља читаву своју функцију на властити рачун и сноси њезине трошкове особно. Поред тога, међутим, нити је стварање велике управе било у политичком интересу патриција који су у таквој управи гледали извор угрожавања свог господарујућег положаја, нити је оно, у крајној линији, било могуће на основи подлоге становништва једног града”⁷³.

Царски Рим посвећује велику пажњу развоју државне управе. У том склопу посебна пажња посвећивала се вођењу и обављању државних послова који се односе на јавне радове, изградњу цеста, поштанских служби. Већ у старом Риму поштанска служба добива карактер “јавне службе”. Поред тога, у царском Риму дошло је до јасније подјеле државне управе на финансијске послове, правосудне те јавне и полицијске послове, који ће се много вијекова касније развити у класичне ресоре управе.

1.7.3. Управа у режиму феудалне епохе

Партикуларизам је једно од главних обиљежја државне организације у средњем вијеку⁷⁴. Сегментација и партикуларизација

⁷¹ Исто, стр. 137.

⁷² Међу такве магистрате убраја се квестура која се најприје бави полицијским пословима, касније се бави финансијским пословима државе, још касније брину се о ратном плијену и приходима државних послова и на крају преузимају организовање јавних игара. О. Цвитан, *Самоуправљање у управној организацији*, Сплит, 1978, стр. 37.

⁷³ Исто, стр. 148. и 149.

⁷⁴ Р. Лукић, *Хисторија политичких и правних теорија*, II, Научна књига, Бгд, 1964, стр. 169-174.

економских интереса по провинцијама довела је до партикуларизације у организацији и јавне власти. Средњи вијек није вријеме (уз изузетке) јаких националних држава. Централна власт је слаба, нарушена сталним партикуларизмом и сукобима између владара те цркве и племства. Црква је важан политички субјект у средњем вијеку, она је главни интегративни фактор расцјепканог феудалног друштва.

Партикуларизација у организацији јавне власти имала је свој израз у развоју управе. Плуралитет носилаца власти које је формирала феудална творевина раног и средњег вијека⁷⁵ развио је плуралитет носилаца управних послова. Разлике према племенској организацији имале су за посљедице разлике у управи. Она је војна, племенска, државна, па чак мјесна и приватна. Партикуларистичке тежње феудалаца као племенских моћника разлог су што се у Франачкој држави врло рано развија Краљева управа чији је циљ стварање јединствене управе за читав териториј.

Садржајни оквир Краљеве управе⁷⁶ чинили су послови везани за двор и краљеве посједе. Посебну улогу у јачању и устројству Краљеве управе имали су разни дворски изасланици који су обилазећи земљу обављали разне управне активности (сакупљали порезе, надзирали примјену Краљевских одлука и наредби).

Поред Краљеве управе ваља споменути и управу коју су обављали носиоци тзв. имунитетне власти⁷⁷. То су биле разне категорије слободних људи, те црквена имања и имања разних самостана. Они су били ослобођени од грофове локалне државне власти те од пореза и других краљевих намета.

1.7.3.1. Тенденције ка централизацији државне (Краљеве) управе

Распадом Франачког Царства (уговор у Вердену 843. г.) Њемачко Царство је и даље наставило живјети изван процеса стварања јединствене државе, док је Француска интензивирала успоставу јединствене националне државе. Таква оријентација израз је потребе повезивања економских и других интереса на разини цијеле земље која би требала бити јамац правне и друге сигурности.

⁷⁵ Типичан примјер државе у којој се развија управа са свим ознакама раног и развијеног средњег вијека је Франачка држава.

⁷⁶ М. Рамљак, *Централна и локална управа у развоју*, СДИ, Згб, 1979.

⁷⁷ Израз имунитет потиче од латинске ријечи *imunitas*, означава "стање без дужности". У феудалном праву има значење ослобађања феудалних посједа од економских терета те ослобађање од мијешања са стране (првенствено државе) у послове управљања посједом и послове правосуђа на феудалном посједу.

Слични процеси захватили су и друге западноевропске земље: Шпанија, Енглеска, Португал и Холандија. Значајну прекретницу у животу феудалног друштва доноси XIII вијек. Наиме у том вијеку отпочиње замјена натуралне робно-новчаном привредом, а прати је интензивни развој трговине, обрта и занатства у рукама грађанске класе која даје снажне потицаје општем друштвеном напретку. XIV и XV вијек означавају почетак пада феудалног друштва. Ренесанса, хуманизам и реформација израз су нових погледа и вриједносних оријентација младе капиталистичке класе. Црква полако губи доминантну позицију у науци и политици.

Политичко и правно поље обиљежава **школа природног права**⁷⁸. Писано законско право (*lex scripta*) тек је на помолу и има супсидијарни карактер у односу на **обичајно право које је владајуће право**. У таквим околностима увиђа се значење управе, посебно за стварање јединствене власти. У Француској и Енглеској формира се савјет као највиши краљев орган за обављање разних државних послова. Дјелокруг савјета је доста широк и обухваћа готово све послове који су значајни за управљање државом⁷⁹ (финансијски послови, послови везани за вањску и унутрашњу управу и др.).

Раздобље од XVI до XVIII вијека обиљежено је благим порастом државног законодавства (нарочито у Француској и Енглеској) чији садржајни супстрат чине обичаји који су главни извор права у средњем вијеку, па и у његовом касном раздобљу. У том контексту вриједно је споменути **законе краљевства** (*lois du royaume*) који се појављују у Француској крајем XVI вијека те нешто касније мијењају назив у **темељне законе** (*lois fondamentales*). Уз те акте ваља споменути и акте који се појављују под називом **краљеви закони** које краљ издаје под различитим називима (нпр. *ordonnance*, едикт и сл.). За разлику од првих који су имали трајнији карактер, ови потоњи имали су привремени карактер и садржајно су сличили више на управне акте. Судови дају правну санкцију одредбама “темељних закона” и оцјену о усклађености осталих аката с њима, па и краљевских, што упућује на то да “темељни закони” имају супремацију над осталим правним актима⁸⁰.

⁷⁸ Школа природног права настаје још у старој Грчкој а наставља да се и развија у Риму кроз средњи вијек па све до данашњих дана. Према њезину тумачењу право извире из саме природе људи и друштва односно разума који је јединствен за све земље и народе, оно постоји независно од воље и схваћања људи. Види о томе: Правна енциклопедија, Савремена администрација, Бгд, 1979, стр. 1118. и 1119.

⁷⁹ О томе опширније: др М. Рамљак, *op. cit.*, стр. 98.

⁸⁰ О томе опширније: Шефко Куртовић, Уставност и уставни акти до краја 18. ст., *Зборник Правног факултета у Загребу*, 1987/5-6, стр. 773.

Ово раздобље карактерише борба средишње власти с феудалним партикуларизмом: средишња власт настоји своје акте учинити дјелотворним над читавим државним територијем, а аутономију и власт појединих феудалних господара свести на што је могућу мању мјеру. Гледајући с аспекта управе, ово је раздобље кад она постепено поприма карактер **професионалне службе**. Тако се у Француској умјесто породичног савјета (састављеног од принчева) формира **државни савјет** унутар којег долази до диференцијације послова на поједина управна подручја (вањски послови, војска, морнарица, колоније и др.)⁸¹.

За разлику од породичног савјета, који често није био стручан, структуру државног савјета чиниле су особе које су имале стручно и практично знање, што им је омогућавало да успјешно обављају одређене управне послове као трајно занимање и да постану значајан чинилац у креирању државних облика и њезине политике. На почетку владари се с много опреза и зазора ослањају на управни апарат, што је разлог да су управне послове углавном повјеравали **колегију**, а не појединцу⁸². Владар се опредјељује за колегиј да би тиме ослабио утицај свог професионалног управног особља, посебно водећих функционера своје управе, како би све важније одлуке задржао у својим рукама.

Ово је раздобље постепеног изграђивања централизоване и хијерархијски уређене краљевске државне управе, која је постепено проширивала своју надлежност на читав државни териториј. Крај XVII и XVIII вијек сматрају се завршном фазом у развоју феудализма. Европском поднебљу у том раздобљу дају печат феудалне апсолутистичке монархије с изразито развијеним управним апаратом. Оне су дјело интересног компромиса између племства и богате грађанске класе. Јака средишња власт осигуравала је племству стечене положаје, а буржоазији јединствено тржиште. Нестају политичке оgrade између феудалних посједа које су биле главна препрека у стварању јединственог тржишта. На цијелом државном територију примјењују се јединствени прописи који осигуравају правну сигурност у производњи и промету робе. Устројство државног апарата заснива се на хијерархијском принципу. **Управни апарат је искључиво везан за особу владара и није подвргнут општеобавезним правним нормама**. Основни оријентири за рад управе утврђују се правилима и упутствима монарха која имају инструкцијски карактер а

⁸¹ Онесин Цвитан, *Самоуправљање у управној организацији*, Сплит, 1978, стр. 35.

⁸² У XVII вијеку у Француској и Енглеској вањски послови повјерени су двојници, тројници или четворици државних министара и сваки је био задужен за дио државног територија. Тек од 1782. у Енглеској вањске послове води један министар. О томе види: Ш. Куртовић, *op. cit.*, стр. 779.

обавезују само ниже органе у односу према вишима. Воља владара је изнад закона, она је та која одређује што је у држави законито, а што није. Однос управе и грађана **обиљежава арбитрарност управе**, што ствара правну несигурност.

Принуда је “*modus vivendi*” у извршавању управних задатака. У склопу организацијске структуре државног апарата, који дјелује на читавом државном територију, посебна пажња посвећивала се органима који обављају војне, полицијске и финансијске послове. Одржавање јавног реда и мира и прикупљање државних прихода главни су задаци органа управног апарата јер је превладало увјерење да управо од активности тих органа зависи одржавање постојеће аутократске власти.

Општа слика феудализма као друштвено-економске формулације била је крња ако не бисмо указали барем на специфичности феудализма који се развио у земљама Источне Европе под турском влашћу, то више што су неки наши крајеви дуго времена били управо под том влашћу. По свом политичком устројству Турска је била апсолутна монархија изграђена по узору на блискоисточне деспотије⁸³. Основу друштвене структуре чини војничка класа ослобођена свих давања, уз обавезну службу у рату, и раја обавезна на разна давања и порезе, а ослобођена службе у рату. Централна власт додјељује земљу (тимар) заједно с рајом појединцима (спахије) који су заузврат, поред тога што постају чланови војничке класе, дужни опремати одређен број војника и убирати порезе и друга давања на свом подручју.

За разлику од феудализма који се развио на Западу, који ако се посматра са становишта државне организације, карактерише висок степен децентрализације, османлијска држава развила је **специфичан облик монархијске интеграције с јаком и акцијски ефикасном централном влашћу**. Исходиште ове разлике треба тражити у извору економске и политичке власти. На Западу спаја се економска и политичка власт у рукама феудалца путем феуда, док се у оквирима Османлијског Царства та власт спаја у рукама државе. Висок степен аутономије феудалних посједа долазио је до изражаја особито кроз давање тзв. имунитета који у себи садржи и економску, и управну, и судску самосталност феудалних посједа. За разлику од стања на Западу, османлијска држава давала је симболичну аутономију феудалцима (спахијама), задржавши углавном искључиво за себе права у економским, управним и судским стварима ослањајући се на државни облик својине.

Уз феудалне велепосједнике и рају значајну улогу у османлијском систему имали су робови, углавном регрутирани из ратних заробљеника.

⁸³ О томе опширније: *Е. Пусић*, *op. cit.*, стр. 155.

Таква друштвена структура и монархијско-централистички систем захтијевали су развијен централни управни апарат који се са свим својим особеностима развио до завидних висина.

Сва власт, и свјетовна и духовна, интегрисана је у особи султана. Други по рангу у хијерархијској структури власти је велики везир. Он је највиши функционер царске управе и замјеник султана у врховној војној команди. У цивилној управи значајну улогу имали су тзв. људи пера који су били на челу централне администрације. У оквиру тог административног подсистема главне функције припадају носиоцу државног печата који контролише рад управе те књиговођама који обављају разне финансијске послове.

У војној управи доминантни положај имали су људи мача који су у хијерархијској структури надовезивали на великог везира (Беглер-бегови, Санџак-бегови, Субаше и др.).

Посебну хијерархијску структуру у државној управи чинили су људи закона, то су били вјерско-управни службеници на чијем се челу налазио функционер (шејхобисламу) који је у хијерархијској лествици државног система био изједначен с великим везиром.

На основу изложеног може се закључити да је феудална Турска развила и специфичан облик друштвено-економских односа и специфичан облик управно-политичке организације. Окосницу те организације чинила је мрежа војно-феудалних јединица, строго контролисаних из центра управног апарата. Посебан куриозитет у османлијској управи чинио је њезин персонални састав. Наиме, припадници централних управних служби (војних и цивилних) били су регрутовани из реда робова и уз посебан одгој и школовање оспособљавани за обављање управне службе.

1.7.4. Капиталистичко друштво

Француска буржоаска револуција 1789. означила је дефинитиван крај феудалног друштвеног система. Превладао је нов и напредни капиталистички друштвени систем. Основу тог новог система чине приватно власништво и грађанин као субјект и извор сваког политичког легитимитета. Прокламирана су три основна начела која имају фундаментарно значење за развој и стабилност нових друштвених односа: једнакост, слобода и равноправност. На тим начелима младој је буржоазији успјело да придобије за своје ставове и акцијски мобилише широке слојеве. Ова начела, иако формална, значила огроман напредак у успоредби с ранијим класним друштвима.

Односи у производњи утемељени су на начелима слободне конкуренције, слободи капиталистичког предузећа те слободној циркулацији рада и капитала. Свима је правно била отворена могућност стицања власништва, друштвеног положаја и моћи. Нови производни односи дају друштвену легитимност читавом низу интереса који раније иако су постојали, нису могли доћи до изражаја на легитиман начин. На тим основама створен је систем буржоаске демократије. Према важећој доктрини, власт извире из народа а остварује се и конституише на представничком систему. Давање друштвеног легитимитета различитим интересима омогућило је разним друштвеним слојевима буржоазије да те своје интересе артикулишу оснивањем посебних политичких странака, чији је основни циљ да за свој програм придобију што већи број гласача како би осигурале више посланичких мјеста, што осигурава и повољнији положај и премоћ у парламенту и влади. Нови производни и друштвени односи захтијевали су радикалне промјене у концепцији државе. Младој буржоазији не одговара патерналистичка држава из времена апсолутне монархије.

Либералистичкој привредној структури одговара држава која најмање управља, тзв. “ноћобдијска држава” (*Lassall*). Однос буржоазије према држави најбоље илуструје често у литератури спомињана изрека француских трговаца која гласи “*Laissez faire-la issez passer*” (“Дајте да радимо – дајте да пролазимо”). Према тој изреци фаза либералног капитализма добила је назив “*laissez-faire*” систем (*lese-fer*). Дјелатност државе знатно је ограничена, јавља се у улози “ноћног чувара” који треба да осигура мир и сигурност грађана те одбрану државе извана, а све остало је у домену приватне иницијативе.

Начело подјеле власти идејна је основа либералне буржоазије у борби против самовоље монарха и његове управе. То је начело настало у XVIII вијеку а теоретски се веже за Locke i Montesquieua, водеће буржоаске мислиоце тога времена. Locke разликује три облика власти: законодавну као најважнију, извршну и федеративну⁸⁴. Под законодавном Locke разумијева стварање правних правила, под извршном извршење прописа садржаних у законима и примјену санкција, а под федеративном разумијева одржавање интереса заједнице као цјелине – вођење вањске политике.

Монтескје у свакој држави разликује три власти: законодавну, извршну и судску⁸⁵. Диоба власти по његовој концепцији је најбоље

⁸⁴ О томе опширније: Ратко Марковић, *Извршна власт*, Савремена администрација, Бгд, 1980.

⁸⁵ *Ibidem*, стр. 25-34, стр. 12, 13. и 14.

средство у заштити индивидуалних права од самовоље монарха. По њему свака власт треба да спречава и ограничава другу власт да ради арбитрарно, стога се повјерава различитим носиоцима.

Концепција диобе власти коју је изградила либерална буржоазија полазна је основа и фундаментално начело у изградњи њене државне организације. Важност тог начела и његову потврду у смислу основног уставно-политичког постулата тога времена најбоље потврђује француска Декларација о правима човјека и грађанина (1789). У члану 16. који каже: “Свако друштво којем није осигурана гаранција права и у којем није одређена подјела власти, нема устава”.

На темељу изложених теоријских идеја јављају се радикалне промјене у положају и улози државне управе. Младој буржоазији која се ослободила апсолутистичког режима одговарало је што мање мијешање државе у економске и државне односе. Држава је била нужно зло коју је требало свести на што мању мјеру. У таквој оријентацији требало је прво поћи од ограничавања државне управе као главног носиоца остваривања јединствене државне власти у вријеме апсолутистичке монархије. То се постиже у првом реду политичко-правном контролом државне управе у правним регулисањем њезина дјеловања. Политичку контролу врши парламент, а правни судови путем посебног судског поступка. Обликују се законска држава у којој је управа везана законима и одговара за свој рад. Прописи којима се регулише рад управе немају више интерни карактер, они добивају садржај опште обавезне норме која дјелује *erga omnes*. Појединац није више поданик, већ грађанин који ужива правну једнакост и сигурност. Начело законитости постаје универзално начело за рад свих државних органа. Све је то била подлога за стварање правне државе коју ће буржоаски систем знатно касније развити и никада је неће напустити⁸⁶.

Нема сумње да је либерална фаза у развоју буржоаског система створила низ демократских тековина које представљају непресушно врело за развој демократије уопште, све до данашњих дана. Стога њена појава и развитак значе напредак, особито државне управе. Управа коначно стиче свој засебни идентитет у оквиру система државне власти. Нормирање сваке дјелатности у држави, па и управе, одређује границе те дјелатности и спречава сваки облик самовоље и арбитрарности. Међутим, иако је, засадама начела правне државе, дјелатност управе ограничена и подвргнута правно-политичкој контроли, треба рећи да је та контрола

⁸⁶ Драган Митровић, Правни облици државе, *Правни живот*, 1989/6.

формална и да је њезин главни циљ да осигура доминантан положај либералне буржоазије.

Развој производних снага већ у другој половини XIX вијека омогућио је превладавање тадашњих либералистичких односа у сфери производње, а тиме и промјену политичке надградње. “Већ у другој половини 19. века буржоазија као класа постиже свој врхунац, а заједно с њом и свој класични капитализам, заснован на слободној конкуренцији и личној предузимљивости капиталиста. Од тада капитализам почиње да се мења. Наместо слободне конкуренције јављају се монополи који све више доминирају производњом”⁸⁷. За разлику од либералне фазе развоја капитализма, кад је улога државе била маргинализована и сводила се углавном на осигурање унутрашњег реда и мира те од напада извана, новонастали односи, оптерећени низом противрјечности, захтијевали су од државе активно укључивање у друштвене односе како би се створили и осигурали услови за даљњи развој и функционисање капиталистичког система. Држава као апарат владајуће класе доживљава наглу експанзију. То нарочито долази до изражаја у ширењу њезиних економских и социјалних функција, што је основа за јачање државне бирократије и њезине моћи⁸⁸.

Без јаког државног апарата, а у том оквиру и државне управе, нису се могле разријешити класне супротности које су се све више заоштравале појавом пролетаријата као нове класе која заузима све истакнутију позицију на политичкој позорници. Поред тога, у новим условима од државе се тражи да буде носилац и организатор многих друштвено корисних дјелатности, без чијег одвијања није могуће задовољити свакодневне потребе људи. Да би задовољила експоненцијални раст друштвених потреба изазван наглим индустријским развојем и урбанизацијом, држава организује, било у властитој режији било преко приватних капиталиста или разних професионалних организација, разне службе које имају витално значење за функционисање капиталистичког система.

Експанзијом државе у разне сфере друштвеног живота управа улази у квалитативно нову фазу свога развоја. Наиме све до прве половине XIX вијека управа се углавном појављује у функцији власти и дјелује преко класичних ресора (војске, вањских послова, правосуђа, унутрашњих послова и финансија)⁸⁹, а касније преузима низ друштвено-корисних активности за чије обављање није примаран монопол принуде, већ правила

⁸⁷ Радомир Лукић, *Увод у правне науке*, Бгд, 1964, стр. 176.

⁸⁸ Еуген Пусић и други, *Управни системи*, Згб, 1983, стр. 53.

⁸⁹ Ibidem.

струке. Тиме се "... у самом крилу државне управе развија двојство између класичних ступова државног монопола принуде – ресора заштите сигурности – и јавних служби које су од тог монопола начелно неовисне"⁹⁰. У теорији, јавне службе означавају се као појава недржавне управе, што уствари представља прве облике подруштвљавања државне управе.

Прерастање капиталистичког монополизма у државно-монополистички капитализам шири број јавних служби и етатизацију друштва у цијелини. У том контексту поново јача улога државне управе која представља главни ослонац буржоазије у остваривању њезиних циљева. Она се појављује као фактор који остварује знатан утицај на политичку власт, а често и као фактички носилац те власти, што доводи до великог пораста чиновничког и војног апарата, другим ријечима, долази до бирократизације друштва. Штавише, нарушава се и однос у концепцији подјеле власти коју је остваривала либерална буржоазија, према којој је законодавна власт имала супремацију над управном. Ојачана буржоазија замјењује ове позиције. Извршна власт (егзекутива) добива широка овлашћења. **Примат егзекутиве над законодавством (легислативом) нарочито је дошао до изражаја (у свом екстремном облику) у вријеме империјализма**⁹¹. "Присиљени нуждом усљед уласка капиталистичког поретка у економску кризу, парламенти свјесно препуштају егзекутиви, мање или више произворно, један дио своје законодавне власти. Они то чине законима о широким овлашћењима (*lois de pleins pouvoirs*) којима се егзекутива овлашћује да, за вријеме одређеног периода и у релативно све мање ограниченом домену, доноси уредбе са законском снагом. Тако је класични парламентарни систем потпуно деформисан у другом смислу, дајући егзекутиви фактичку превагу над легислативом."⁹²

Треба рећи да је овај тренд преваге егзекутиве над легислативом, заустављен негдје последице првог свјетског рата. У том раздобљу донесени су многи уставни у којима је изражена жеља да се егзекутива стави под контролу и превагу легислативе. Изузетак од тог општег тренда је Њемачка⁹³.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Иво Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ*, I, Згб, 1960, стр. 38.

⁹² Мустафа Крамарић, Примат егзекутиве и широка овлашћења, Сепарат из *Годишњака Правног факултета у Сарајеву*, 1956/IV, стр. 147.

⁹³ Према уставу из 1919. режим Вајмарске Њемачке дао је изузетно велика овлашћења шефу егзекутиве. Она се испољавају нарочито у могућности шефа егзекутиве да доноси уредбе са законском снагом без претходног овлашћења парламента. Тако широка овлашћења егзекутиве послужила су рађању аутократског режима и утирању пута нацизму. Види о томе: Мустафа Камарић, стр. 147.

Гледано са становишта демократије, ово раздобље је, у односу на претходно, знатно повољније. Поново оживљава пракса установљавања демократских институција, посебно оних које је установила и прокламовала либерална буржоазија. Ту свакако гледајући са становишта организације државне власти и индивидуалних слобода и права грађана, спадају заседе правне државе које се у овом раздобљу теоретски разрађују и нормативно-правно обликују.

Аспект управне функције у том оквиру добива посебно запажено мјесто, јер правна држава узима себи као први циљ да правом ограничи и под право подведе управо државну власт, која се углавном манифестује кроз управну функцију, што је са становишта управе значило подвргавање управе правну и судску контролу правилности рада управе. "Према основном начелу правне државе, начелу законитости, управа нема неку себи својствену, иманентну власт, већ сва своја овлаштења црпи из закона, који су творевина друге, законодавне власти; док је раније држава могла деловати према својој вољи и проналазити државни разлог према свом нахођењу, сада су правци њеног деловања и садржина државног разлога одређени у закону. Чак и када није строго везана законом, управа не може више да делује арбитрарно, већ једино у границама законом датих овлаштења. А претпоставка је да је управна власт у сваком конкретном случају везана, сем уколико нема изричитог законског овлаштења да је слободна да поступа по сопственом нахођењу"⁹⁴.

Но, правна везаност управе није била довољна гаранција с обзиром на природу њене дјелатности (наступа с позиције власти) да ће се она и понашати у складу с прописаном правном нормом. Стога је контролу њеног рада требало повјерити од ње независном органу, који ће осигурати да та контрола буде трајна, ефикасна и стручна. По свом положају у структури државне власти, свом саставу и методама рада, показало се да је најприкладнији орган за такву контролу суд. У ту сврху установљује се засебно управно судовање које путем управног спора контролише законитост рада управе⁹⁵. Зависно од низа околности, у првом реду од конкретних историјских услова, традиције и идеологије, развила су се два

⁹⁴ Ратко Марковић: Улога права у раду јавне управе, *Зборник за друштвене науке*, Матица српска, 1975, стр. 103. и 104.

⁹⁵ Треба рећи да се контрола законитости рада управе може повјерити и другим органима, нпр. представничком тијелу (види Никола Стјепановић: *Управно право СФРЈ*, општи део II, Бгд, 1973, стр. 241.), затим посебно установљеном органу, омбудсману, који је уведен прво у Шведској, па затим и у осталим нордијским земљама и у неким земљама Западне Европе (Види: М. Јовичић, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Институт за упоредно право, Бгд, стр. 10. и даље).

система управног судовања: англосаксонски или систем редовног судовања и француски или систем посебног управног судовања.

За први је карактеристично да законитост рада управе контролишу редовни судови, што произлази из спорног развоја управе у овим просторима (англосаксонским земљама) због супремације јединственог општег права (*common law*) и тумачења диобе власти у корист редовних судова⁹⁶.

За други је систем карактеристично да законитости рада управе контролишу посебни управни судови. Овај је систем настао у Француској у другој половини 19. вијека и почетком 20. вијека проширио се на многе европске па и изваневропске земље. Настаје као резултат тумачења владајуће буржоазије о подјели власти према којем се редовни судови не могу мијешати у послове администрације⁹⁷.

У каснијој фази овај ће систем превладати и то углавном из практичних разлога: динамичном развоју управе, наиме, није одговарао крути систем редовних судова који без посебне специјализације и искуства није могао ући у суштину проблема управе. Но треба рећи да су се с временом разлике између ова два система знатно умањиле.

И на крају, треба рећи да је ово раздобље већ знатно развијене посебне гране права – управног права као конзистентног система унапријед утврђених правних правила којима се уређује однос између управе и грађана и њихових асоцијација.

Француска је земља која је дала одлучујући допринос у конституисању ове гране права. Развојна линија ове гране права текла је постепено, а највећи допринос дала јој је пракса француског Државног савјета⁹⁸.

1.7.5. Услови настанка и развој управе у нашем праву

1.7.5.1. Почетни облици развоја

Историјски проматрано трагови управне дјелатности у нашим крајевима сежу далеко у прошлост. У том погледу вриједно је споменути средњовјековну српску државу за вријеме Немањића, која се није много

⁹⁶ О томе опширније: И. Крбек, *Право југославенске јавне управе*, III, Згб, 1962, стр. 262.

⁹⁷ Ибидем, стр. 263.

⁹⁸ О томе опширније: Павле Димитријевић и Ратко Марковић, *Управно право*, I Бгд, 1986, стр. 341.

разликовала од осталих феудалних држава тога времена⁹⁹. Радило се о држави сталешког типа, чија организација власти и права су изграђивани по узору на византијско право. Државна власт припадала је владару и властели. Уз владара централну чинио је и сабор који је заједно са властелом ограничавао власт владара, која је због византијског утицаја била нешто јача него у сталешким државама запада.

Поред краљевске управе која је била врло развијена постојало је више различитих локалних територијалних јединица и органа локалне управе¹⁰⁰ (властелинства, жупе, крајишта, градови и области). Ипак главни печат феудалном режиму средњовјековне Србије (у завршној фази) даје прокламовано начело законитости, дефинитивно институционализовано Душановим закоником. Ово начело је превасходно примијењено на судове, који већ у то вријеме чине независну категорију власти. Увјерљиво је исказано у чл. 172 Законика: “Сви судије да суде по законнику, како у њему пише, а да не буде по страху од мене цара”¹⁰¹. Поред судова начело законитости у редуцираном виду примјењивала је и управа која је покривала полицију безбједности и финансије¹⁰², што непобитно потврђује да је историјски значај Душановог законика велик, он показује да се српска средњовјековна држава нарочито у завршној фази (13. вијек) по својој државној структури и правној култури готово није разликовала од тадашњих држава запада.

Међутим организација управе у модерном смислу јавља се у обновљеној Србији (послије неколико вијекова под турском владавином) тек уставом од 1869 (тзв. намеснички устав). Овим уставом Србија је била проглашена уставном монархијом. Управна власт је била подвргнута законодавној и судској контроли. По угледу на Француску судску контролу је вршио Државни савјет у функцији административног суда, а правно је регулисана Законом о пословном реду у Државном савету од 1870¹⁰³.

Устав из 1888. представља значајан прогрес у демократизацији политичког живота и стварању темеља правне државе. Овај устав снажније афирмише систем парламентарне владавине, детаљније регулише локалне самоуправе, независност судства, питање државне службе итд.

⁹⁹ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, Бгд, 1933, стр. 17.

¹⁰⁰ А. Сућеска, *Историја државе и управе народа СФРЈ*, Сарајево, 1969, стр. 73.

¹⁰¹ Л. Костић, *Административно право*, стр. 17.

¹⁰² Исто, стр. 17.

¹⁰³ С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Књига I (1868-1978), Бгд, 1926 Сабрана дела, 4, Бгд, 1990, стр. 62. и даље. (Према З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 75.).

Иако је био кратког вијека значајна је чињеница да је његов садржај готово у цјелини пренесен у устав из 1903. који је остао на снази све до 1918. године тј. до стварања заједничке државе југословенских народа.

Развој управе на простору Босне и Херцеговине на чијем дијелу је формирана Република Српска текао је неуједначено и под различитим утицајима. Средњовјековна Босна није достигла висок степен изградње државне структуре која је мање или више била слична државној структури сусједних средњовјековних држава.

Јача диференцијација државне структуре наступа тек окупацијом Босне и Херцеговине од стране Аустроугарске на основу одлуке Берлинског конгреса 1878, односно анексијом од 1908. године, чиме је Босна и Херцеговина добила статус аустроугарског колонијалног протектората¹⁰⁴. У оквиру тог статуса Босна и Херцеговина је имала свој сабор и своју владу (владина конференција) који су били под непосредном контролом аустроугарске монархије односно аустроугарског владара. До 1882. године земљом је управљао војни командант који је директно био одговоран министарству финансија у Бечу. Након тога (од 1882. године) цивилна власт се одваја од војне и дјелује под водством функционера који се називао адлатус¹⁰⁵. Овај функционер није самосталан већ ради и дјелује према упутствима органа аустроугарске монархије. Уз поглавара постојала је владина конференција чију структуру су чинили замјеник поглавара те функционери управних одјела (за унутрашњу управу, финансије, правосуђе, грађевину, привреду, богоштовље и наставу). Поглавару су биле подређене поред војске и полицијске снаге. Административно-територијалну подјелу чинили су шест округа, 54 котара, четири града, 23 котарске испоставе те општине (сеоске и градске) које су имале свој статут са одређеним степеном самоуправе. **Тек 1906. године стварањем среских судова одвојена је судска власт од управне.**

1.7.5.2. Државна управа у периоду 1918-1941.

Након стварања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца (1918.) донесен је тзв. **Видовдански устав (1921.)** који полази од принципа подјеле власти. У складу са тим устав у посебном одјељку (VIII) утврђује позицију управне власти.

Уставом је било прописано (чл. 47.) да управну власт врши краљ, преко министара који стоје на челу појединих органа државне управе.

¹⁰⁴ Е. Пусић, *Управни системи*, Згб, 1985, стр. 15.

¹⁰⁵ А. Сућеска, *Историја државе и права народа СФРЈ*, Сарајево, 1969, стр. 179.

Министре је именовано краљ, а они су имали право да именују неке ниже чиновнике. Вршење управе организовано је према областима, срезовима и општинама (на изборном начелу). На челу области налазио се велики жупан којег је постављао краљ и који је преко државних органа управљао пословима државне управе, односно вршио надзор над пословима самоуправних власти.

Сви спорови управног карактера рјешавани су пред управним судовима на чијем челу је стајао Државни савјет (чл. 102 и 103) који је у позицији врховног управног суда вршио управне и судске послове¹⁰⁶.

Устав од 1931. такође полази од принципа подјеле власти на законодавну, управну и судску. Управну власт и даље је вршио краљ преко министара које је сам именовано (чл. 83).

Овим уставним актом подјела Југославије на девет бановина (1929. год.) добила је уставну снагу. Бановине су имале статус управних и самоуправних јединица које су биле подијељене на срезове и општине. На челу бановине налазио се бан којег је именовано краљ на приједлог министра унутрашњих послова у сагласности с предсједником министарског савјета. Бановине су представљале у исто вријеме самоуправне јединице и јединице територијалне подјеле државе у управном погледу¹⁰⁷. За разлику од ранијих области у којима су потпуно одвојено дјеловале државна управа и самоуправне власти, у бановинама ове двије власти дјелују јединствено у оквиру краљевске банске управе. Банска управа је истовремено другостепена општа управна власт државе и орган регионалне управе односно самоуправе. Државна централна управна власт водила је бригу да самоуправне власти дјелују у оквиру закона и у складу са општим државним интересом. Бан је имао широка овлашћења у погледу вршења надзора над самоуправним властима. Имао је право да обустави извршење рјешења банског вијећа и банског одбора, као и рјешења општинских власти, ако нису у складу са уставом, законом и уредбама. Против рјешења бана била је предвиђена жалба Државном савјету.

1.7.5.3. Државна управа у периоду 1945-1991.

Почетак уставности у тзв. другој Југославији означио је устав из 1946. године (и устава народних република). Начело јединства власти уз тзв. начело демократског централизма прихваћено је као једно од

¹⁰⁶ Детаљније одредбе о управним судовима и управносудском поступку биле су регулисане Законом о Државном савету и управним судовима ("Службене новине", бр. 111/1922.).

¹⁰⁷ Л. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, Бгд, 1933, стр. 224.

основних начела државног уређења Југославије. Дјеловало је у хоризонталном и вертикалном смјеру. Друштвено-политичке односе институционализоване овим уставом карактерише административно-централистички систем управљања друштвеним пословима с наглашеном улогом државне управе у регулисању привредног и друштвеног живота. Тако постављеним односима била је прилагођена и организациона структура државне управе. У смислу успостављеног принципа јединства власти највиши извршни и управни орган била је влада (чл. 77 Устава) која је у својим рукама обједињавала политичке и управне прерогативе. Аналогно томе исти положај имале су владе народних република, док су ту функцију на локалној разини вршили извршни одбори народних одбора¹⁰⁸. На федералној разини поред владе постојала су и министарства као организациони облици органа управе, која се дијелила на општесавезну и савезно-републичку, те комитети и савезне комисије (чл. 86-89. устава). Аналогну структуру, с малом разликом, имали су органи управе народних република (савезно-републичка министарства, републичка министарства те републички комитети и републичке комисије). Статус државних органа имали су и вршиоци привредних дјелатности (државна привредна предузећа) и субјекти којима је било повјерено обављање друштвених дјелатности (установе), што је последица начина управљања привредом у новоформираној држави. Подржављење многих дјелатности које се у нормалним приликама обављају изван оквира државних органа резултирало је широким овлашћењима државних органа. Посебно мјесто имала је влада као регулативно-извршни орган. Она је била овлашћена да доноси уредбе за примјену закона и уредбе са законским овлашћењем, као и упутства и наредбе ради извршења савезних закона, што јој је омогућило да под одређеним условима преузме улогу законодавца. Поред тога, влада је обављала и низ других врло значајних функција, као што су контрола провођења савезних закона, координирање и усмјеравање рада министарстава, комитета и комисија, припрема и контрола провођења општедржавног плана и др.

На челу појединих грана државне управе стајали су министри који су се бринули о извршавању савезних закона, уредаба, упутстава и наредба савезне владе и одговорни су за њихову примјену у грани управе којом руководе (чл. 85. ст. 3. устава). Министри савезне владе, предсједник савезне планске и савезне контролне комисије били су овлашћени да доносе правилнике, упутства и наредбе на основу и ради

¹⁰⁸ Општи закон о народним одборима, Сл. лист ФНРЈ, 49/49. (чл. 71 ст. 1).

спровођења савезних закона, уредаба, упутстава и наредаба савезне владе (чл. 85 ст. 2 устава).

У вријеме важења овог устава локална управа била је организована на разини народних одбора, који су се као органи државне власти оснивали у областима, окрузима, градовима, градским рејонима, котарима и мјестима.

Радикалан заокрет у развоју друштвено-политичког система у тзв. другој Југославији започео је увођењем самоуправљања 1950. године и његовом уставном потврдом Уставним законом о основама друштвено-политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти из 1953¹⁰⁹. Овим уставним актом наставља се процес демократизације друштвених односа (у привреди а нешто касније и у непривредним дјелатностима) и децентрализацији послова савезне државе у корист република и народних одбора, што представља нову етапу у позицији и развоју државне управе. Њена улога и значење смањени су. Привредне организације не чине више дио државне управе, а управа према њима има само она овлашћења која су јој дата законом односно другим прописом утемељеним на закону. Многи послови које је обављала државна управа у новим друштвеним условима постају непотребни, па се напросто укидају, а одређени број послова преноси на недржавне субјекте који их обављају на ауторитативан начин на основу овлашћења делегираних од државе. Уставни закон инаугурира систем скупштинске владавине по којем представничка тијела добивају доминантан положај у структури државне власти. У склопу тако структурираног система на савезној и републичкој разини одваја се извршна од управне функције, што је резултирало укидањем владе као извршног и управног органа и формирањем извршних органа представничких тијела, док се управна функција диференцира и полако учвршћује свој засебни идентитет.

На трагу тога уставни закон (чл. 90 ст. 1) утврђује да се за извршење извршних послова из надлежности федерације образују државни секретаријати, самосталне управе, управне установе и други самостални органи управе. Савезни органи управе непосредно извршавају законе и друге акте савезне народне скупштине, уредбе и друге акте савезног извршног вијећа кад је њихово извршење стављено у надлежност федерације (чл. 90 ст. 2). У извршавању закона савезни органи управе доносе управне акте, предузимају управне радње и доносе друге прописе на које су овлашћени (чл. 90 ст. 4).

¹⁰⁹ Службени лист ФНРЈ, бр. 3/53.

Нов концепцијски приступ положају и улози управе нормативно је разрадио Закон о државној управи¹¹⁰. Тај закон прецизније одређује њене функције и организациону структуру. Поред извршавања закона и других прописа државна управа према том закону обавља и регулативне активности (доноси подзаконске акте) те припрема законе и друге прописе. Прецизним утврђивањем њених функција постаје више препознатљива а тиме самосталнија и одговорнија.

Поред Закона о државној управи који има значајно мјесто за њен развој, ово раздобље обиљежено је с још два врло значајна законска прописа, и то са Законом о општем управном поступку (1956) и нешто раније, са Законом о управним споровима (1952), чиме је управа постала с аспекта законске регулативе, релативно заокружена цјелина.

Устав из 1963. године¹¹¹ наставља започету развојну линију, тако да се организациона структура конципирана Законом о државној управи из 1956. године у бити није мијењала, само што се нека питања која су била регулисана тим законом добила ранг уставних норми. Истина, овај устав прецизније и детаљније регулише и положај и садржај њене функције. Потенцирајући скупштински систем владавине, овај устав је непосредније везао органе управе за скупштину као представничко тијело. Та везаност читавала се у овлашћењу скупштина да оснивају и укидају савезне, односно републичке органе управе, да именују функционере у органима управе и др.

Устав је посебно истицао начела која су значајна за рад органа управе, као што су начело уставности и законитости, начело самосталности у раду, начело одговорности функционера органа управе, начело јавности, федеративно начело о организацији државне управе и др. Као садржај активности које обављају органи управе у оквиру својих послова и задатака у уставу се наводе (чл. 80 ст. 2): извршавање закона, друштвених планова и других аката скупштине, провођење утврђене политике, праћење стања у одређеној области, организовање и вршење одређених служби, рјешавање о управним стварима, вршење управног надзора и других управних дјелатности, припремање аката и обављање других стручних послова за скупштине и њихове извршне органе. Битно је измијењен однос између органа управе. Међусобни односи заснивају се на правима и дужностима утврђеним на основу устава.

Уставним амандманима из 1971. године (посебно Амандманом XXX) знатно је сужен обим права и дужности федерације у корист

¹¹⁰ Службени лист ФНРЈ, бр. 23/56.

¹¹¹ Службени лист СФРЈ, бр. 14/63.

федералних јединица. Укида се дотадашња подјела савезних закона на потпуне, основне и опште и ствара оргинерно законодавство федералних јединица. Све је то имало одраза и на организациону структуру државне управе. Њено усклађивање с новим функцијама федерације извршено је Законом о организацији и дјелокругу савезних органа управе и савезних организација¹¹². Наиме, тим законом укидају се државни секретаријати (јер федерација више нема искључиве надлежности), а умјесто њих формирају се савезни секретаријати.

Промјене које је инаугурирао Устав из 1974. године¹¹³ институционализацијом концепције удруженог рада и делегатског система одразиле су се на положај и функције државне управе. Према овом уставу држава је представљала сложену цјелину чију структуру су чиниле друштвено-политичке заједнице (уже и шире). Свака друштвено-политичка заједница је самостална у оквиру својих права обавља одређене државне функције на својој разини. У складу с тим у свим тим заједницама на аутономном начелу оснивали су се “органи власти и управљања другим друштвеним пословима”, чије су компетенције утврђене уставом СФРЈ, уставима република и покрајина те законским и другим прописима. Органи управе јављали су се као дио јединственог система власти који своју улогу остварују у оквиру друштвено-политичке заједнице. Значајна новина коју уводи устав СФРЈ и устави република и покрајина из 1974. године, а која је имала снажан одраз на положај и улогу управе у то вријеме, јест установљавање пресумпције надлежности у корист општине односно њених органа¹¹⁴. Општински органи управе били су основни носиоци послова управе свих друштвено-политичких заједница у земљи, док је у том погледу улога савезних, републичких и покрајинских органа управе била знатно редукована и односила се само на послове који су им изричито уставним или законским прописима били стављени у надлежност.

Функционалној децентрализацији била је прилагођена и организациона структура која је одбацивала начело хијерархије између органа управе ужих и органа управе ширих друштвено-политичких заједница. Међусобни односи заснивали су се на правима и дужностима утврђеним уставом, законом и статутом (општине). Начело хијерархије било је замијењено начелом сарадње и надзора, чији је садржај био прецизиран уставним и законским прописима. У обављању својих послова

¹¹² Службени лист СФРЈ, бр. 32/71.

¹¹³ Службени лист ФНРЈ, бр. 9/74.

¹¹⁴ О томе шире: П. Димитријевић, Односи општинских органа управе и органа управе ширих друштвено-политичких заједница, *Анали*, Бгд, 1981/1-2, стр. 97-99.

органи управе били су самостални и одговарали су скупштини и извршном органу своје друштвено-политичке заједнице. Уставом су биле генерално дефинисане функције органа управе за све друштвено-политичке заједнице. У чл. 149 било је прописано да: "Органи управе проводе утврђену политику и извршавају законе, прописе и друге опште акте скупштина и извршних вијећа, проводе смјернице скупштина, одговорни су за стање у областима за које су основани, прате стање у одређеним областима и дају иницијативу за рјешавање питања у тим областима, рјешавају у управним стварима, проводе управни надзор и обављају друге управне послове за скупштине друштвено-политичке заједнице и извршно вијеће."

Концепција односно модел управе који је инаугурисао Устав из 1974. године нормативно је конкретизован Законом о основама система државне управе и о савезном извршном вијећу и савезним органима управе из 1978. године¹¹⁵. Овим су се законом утврђивале јединствене основе система државне управе које су се односиле на положај, улогу и темељна права, дужности и одговорности колегијалних органа друштвено-политичких заједница.

1.7.6. Правна држава као оквир дјеловања управе

Правна држава представља **нормативистички концепт**¹¹⁶ регулисања друштвених односа у којој се правним нормама уређују правила понашања за појединце и колективитете према унапријед утврђеним критеријумима, ослањајући се у крајњој линији (*ultima ratio*) на монопол силе. У правној држави владају опште рационалне и **неретроактивне нормe** (оличене у законима, подзаконским актима и другим општим актима) на основу којих се доносе појединачни правни акти који директно утичу на понашање људи. Концепт правне државе настао је у 19. вијеку а заснива се на подјели власти са приматом законодавства, политичком плурализму, неповредивости људских права, претпоставци слободе на страни индивидуе, одговорности и контроли сваког облика државне власти и ограничавању сваког облика моћи примарно инструментима права. Правна држава има велик значај за управу јер обезбјеђује легалитет и легитимитет управне дјелатности. Без подвођења управе под право нема правне државе¹¹⁷. Свакако да правна

¹¹⁵ Службени лист СФРЈ, бр. 23/78,21/82,18/85,37/88,18/89,40/89,72/89,42/90,74/90,35/91.

¹¹⁶ С. Лилић, *Управно право*, Бгд. 2004, стр. 9.

¹¹⁷ Према тексту аустријског устава из 1920.године, чији је кодификатор био Х. Келзен, цјелокупна државна управа може, односно смије се вршити само по основу закона. Према Оту Мајеру правна држава може се дефинисати као правосудни облик управе.

држава представља предуслов за савремену демократску државу. Без остваривања уставности, законитости, правде и правичности нема владавине права, иако се не може прихватити да су само ово примарни и одређујући елементи савременог концепта демократске државе. Савремени концепт полази од чињенице да је за вршење власти поред легалитета потребан и легитимитет¹¹⁸ односно оправданост њеног дјеловања у сваком конкретном случају.

Активности управе, поред тога што у сваком конкретном случају морају бити законите, морају бити оправдане у садржинском смислу. Управа не остварује свој легитимитет само формалним процедурама, које свакако имају велики значај, већ преваходно садржином свог поступања.

У демократском друштву власт и управа у крајњој линији припадају – *in prima et in ultima linea* – грађанима. Грађанин је у центру пажње, извор и разлог постојања сваког демократског система. На том трагу савремена управа има посебну улогу. Она не треба одбацити класичне вриједности правне државе али истовремено мора уважити нужност прилагођавања еволуцији друштвеног живота и прихватити перцепцију друштвене стварности и савремених императива. Свакако власт и управа у демократским друштвима полазе од интереса грађана који уз основна права појединца, солидарност и јавни интерес представљају основу дјеловања управе. Сврха управе је да задовољи многобројне потребе грађана. Савремена управа представља важан дио административног управљања државним структурама и као таква она чини ослонац за ефикасно функционисање државе, у противном она може знатно ограничити успјешност владине политике и бити велика препрека у економском развоју државе.

Административни модели који су доминирали раније (посебно у земљама транзиције) према којима је управа била дио државног апарата који служи интересној доминацији владајуће структуре са изразитим репресивним активностима и административним забранама су превазиђени. У савремено доба управа је друштвено неопходна и надасве важна служба која поред ауторитативних активности вршења функција власти, обавља низ друштвено корисних послова који имају пресудан утицај на квалитет живљења сваког појединца¹¹⁹.

¹¹⁸ Упореди: Don Rols, *Теорија правде*, Београд – Подгорица, 1998. (Према: С. Лилић, стр. 9).

¹¹⁹ Шире о томе: Проф. др Петар Кунић, *Савремене тенденције у реформи јавне управе, Модерна управа*, Бања Лука, 2009. година.

ИНСТИТУТИ УПРАВНОГ ПРАВА

ГЛАВА

3

Управноправни однос

Управноправна норма

Управни поступак

Управни акт

Управна радња

Управни надзор

Управни спор

3.1. Управноправни однос

3.1.1. Појам управноправног односа

Управноправни однос је посебна врста правног односа који настаје у области дјеловања управе. Сваки правни однос је друштвени однос (однос међу људима) који је уређен правном нормом¹⁶⁷ — правилом којим се уређује садржај понашања тј. права и обавеза унутар друштвеног односа. **Правност** једнога односа чини његов правни садржај који произлази из међусобних права и обавеза учесника односа чије извршење обезбјеђује држава као носилац ауторитета власти.

Управноправни однос заузима важно мјесто у теорији управног права, јер представља његов темељни институт, који се разликује од других правних односа. Иако има сва обиљежја која имају други правни односи, управноправни однос има и одређена обиљежја која га чине различитим. Његова *diferentia specifica* испољава се у чињеници што настаје у области управног дјеловања у којој управа иступа као носилац ауторитета власти. У односу на друге правне субјекте наступа са јачом правном вољом, из чега произлази да се управноправни однос заснива на неравноправности субјеката односно у неједнакости њихових воља.

Не заснива се на комбинацији воља субјеката нити у правилу може настати сагласношћу њихових воља, већ се заснива на **једностраном изражавању воље** једне од страна у том односу. **Једностраност** и јача воља су одлика управноправног односа и у случајевима у којима друга страна улази у правни однос добровољно. Јачу страну чине субјекти који врше управну власт, који чине посебан облик државне власти (*imperium*), док другу страну чине прије свега грађани, њихове асоцијације и правна лица.

Према томе, битна одлика управноправног односа је **субординација субјеката у односу**, јер субјекти који наступају у име државне власти (органи државне управе и други овлаштени субјекти) наступају с јачом вољом и могу обавезивати друге субјекте и мимо њихове воље.

Њихова начелна супремација своју основу налази у закону који им даје овлаштење да одлучују о заснивању, престанку и садржини правног односа. Они имају овлаштење и дужност да штите у првом реду **јавни интерес** изражен у закону, али исто тако и **ужи (индивидуални) интерес**.

¹⁶⁷ Међусобно поздрављање људи је друштвено схватање уљудности, пристојности, пријатељства и сл. Међутим тај чин добија сасвим други значај кад постане правно обавезан, нпр. војник мора поздравити свог старјешину на одређен начин. (Према: В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 161.).

3.1.2. Разлика између управноправног и грађанскоправног односа

Ако би се тражила разлика између управноправног и грађанскоправног односа онда се она може наћи у неколико битних обиљежја својствених сваком од наведених односа¹⁶⁸.

- 1) Управноправни однос представља **подврсту** правног односа који се заснива примјеном управноправних норми (управног акта или опште правне норме) на конкретан случај. **Ауторитативност** је нужно својство управноправног односа, које произлази из могућности носиоца јавне власти као нужних субјеката, управноправног односа да наступају са позиција државне власти, дакле ауторитативно, и да на основу релевантне опште правне норме једностраном изјавом воље одлучују о заснивању, садржини и престанку управноправног односа. За разлику од управноправног односа који настаје, како је истакнуто, једностраном изјавом воље, грађанскоправни однос настаје сагласношћу воља субјеката.
- 2) У управноправном односу на једној страни је **увијек државни орган** (у првом реду орган управе или други субјект са јавним овлашћењима) без којег није могуће засновати управноправни однос. У грађанскоправном односу субјекти односа нису унапред одређени.
- 3) Управноправни се успостављају између субјеката који у **првом реду задовољавају јавне интересе** (који су мање више законски операционализовани и изражени) и субјеката који у конкретном случају остварују неке уже интересе (појединачне или групне), док се грађанскоправни односи успостављају између субјеката који у конкретном односу остварују у правилу неке уже интересе.
- 4) Управноправни однос **настаје управним актом односно на основу закона**, а грађанскоправни однос настаје сагласношћу воља субјеката кад заинтересовани субјекти нађу за сходно да је успостављање таквих односа потребно ради остваривања обостраних интереса.
- 5) Управноправни односи се уређују **когентном односно императивном правном нормом**, за разлику од грађанскоправних односа које покривају диспозитивне правне норме.

¹⁶⁸ О томе: П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право* I, Бгд, 1986, стр. 198 и 199; С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 10-12.

- 6) Субјективна права, која представљају суштину управноправног односа, су у правилу **лична, непреносива, неимовинска**, са редукованом могућношћу одрицања. Одрицање од њих може доћи само ако је ријеч о правима која су искључиво у интересу онога ко их се одриче. Одрицање не може бити од права која су истовремено и дужности, нити од права која су у јавном интересу, нити од права која још нису настала, а обавезе непреносиве, док су права из грађанскоправног односа у правилу имовинска и преносива, а обавезе такође у највећем броју имовинске и преносиве.
- 7) Повреда дужности из управноправног односа изазива у одређеним ситуацијама **изрицање санкција према личности, субјекту**, док је повреда из грађанскоправног попраћена изрицањем санкција имовинског карактера (накнада штете).
- 8) Заштита права из управноправног односа врши се по **правилима управног и управносудског поступка**, док се заштита права из грађанскоправног односа врши по правилима редовног судског и парничног поступка.

3.1.3. Субјекти управноправног односа

Управноправни однос мора имати најмање два субјекта, дакле двије стране које стоје једна насупрот друге.

Једна страна је увијек носилац државне власти. То су у првом реду државни органи управе, други државни органи и организације којима су законом повјерена јавна овлашћења те други недржавни субјекти (органи територијалне аутономије или локалне самоуправе) који су законом снабђени државним прерогативима.

Другу страну чине физичка и правна лица (а и неки други субјекти) под претпоставком да могу бити носиоци права и обавеза у конкретном случају. То су учесници (један или више њих) према којима је усмјерена активност овлаштених субјеката државне власти. чине их у првом реду појединци, предузећа, установе и друге организације. Могу се у одређеним ситуацијама појавити и државни органи, али не у позицији органа власти, већ у позицији сваког другог субјекта (нпр. и орган управе уколико жели адаптирати односно извршити реконструкцију својих пословних просторија мора затражити дозволу надлежног органа). Као учесник управноправног односа може се појавити и субјект, о чијем праву и обавези носилац државне власти непосредно не одлучује, али чији је правно заштићени интерес тангиран у неком конкретном управноправном односу. Таквим субјектима признаје се право на одговарајућу процесну

интервенцију ради заштите свог интереса (нпр. то право према грађевинским прописима признаје се сусједу лица које је поднијело захтјев за издавање грађевинске дозволе)¹⁶⁹. Најзад, активност овлашћених носиоца државне власти може бити усмјерена и према одређеним колективитетима (државни органи, насеље, група лица и сл.) који немају општу правну способност, али могу бити носиоци права и обавеза у конкретном случају.

На основу изложеног може се закључити да се управноправни однос може засновати између:¹⁷⁰

- 1) државних органа и организација које врше јавна овлашћења, с једне стране и грађана, с друге стране (нпр. доношењем рјешења од стране надлежног органа за послове финансија, о разрезу пореза неком грађанину, односно доношењем рјешења од стране факултета о престанку статуса студента);
- 2) државних органа с једне стране и организација које врше јавна овлашћења с друге стране (нпр. доношењем рјешења надлежног органа за послове управне инспекције о неправилности у рјешавању у управним стварима од стране факултета);
- 3) државних органа и других организација, предузећа, удружења и сл. (нпр. управноправни однос се заснива доношењем рјешења о издавању одобрења о адаптацији и реконструкцији пословног простора некој фирми);
- 4) организација које врше јавна овлашћења и других организација (нпр. доношењем рјешења од стране овлашћеног предузећа којим се другом предузећу даје право на постављање натписа поред јавних путева);
- 5) државног органа и службеног лица (нпр. доношењем рјешења надлежног војног органа о одбијању служења активног војног лица за унапређење у виши војни чин);
- 6) самих државних органа (нпр. доношењем рјешења санитарног инспектора којим се наређује органу управе да побољша хигијенске услове рада у својим просторијама).

3.1.4. Настајање управноправног односа

У погледу настајања управноправног односа треба разликовати **правни основ** његовог настанка од **начина** његова успостављања.

¹⁶⁹ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 167.

¹⁷⁰ В. Иванчевић, Исто, стр. 172-173; П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право* I, Бгд, 1986, стр. 188-191; С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 9-10.

Управноправни однос, као конкретан правни однос, увијек свој правни основ налази у општој правној норми, која прописује садржину правног односа а настаје најчешће путем доношења управног акта од стране овлаштеног носиоца државне власти и његовим достављањем другој страни (странци). Моменат заснивања управноправног односа сматра се пријем акта од стране другог субјекта као учесника управноправног односа, односно неки други каснији моменат, уколико је акту придодан одложни услов или одложни рок. Међутим, и кад настаје путем доношења управног акта, управноправни однос свој правни основ налази у општој правној норми. Он се успоставља управним актом, тиме да се за одређене субјекте утврђује правило понашања у конкретној ситуацији, тј. одређеном субјекту дају се нека права или му се намећу одређене обавезе. У вези с тим треба разликовати два начина доношења управног акта. Управни акт може бити донијет након поступка који је покренут по службеној дужности (*ex officio*)¹⁷¹ или на приједлог странке¹⁷² по основу тзв. страначке максиме (*ex privata*).

По правилу, ако је управни акт донијет по службеној дужности онда се одређеном субјекту у управноправном односу према коме је акт уперен, намећу неке обавезе (нпр. плаћање пореза) а ако је донијет по захтјеву странке онда се ради о признању неког права (нпр. права на инвалиднину).

Код успостављања управноправног односа у правилу се доноси управни акт у писменом облику. Међутим у законом предвиђеним случајевима управни акт се може донијети и усмено и то: "када се ради о предузимању изузетно хитних мјера у циљу обезбјеђења јавног мира и безбједности или ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи или имовине" (чл. 214. ЗУП-а).

За разлику од приказаног тзв. експлицитног (редовног)¹⁷³ успостављања управноправног односа путем доношења управног акта треба разликовати имплицитно (нередовно) успостављање односа путем тзв. "ћутања управе". Овдје управноправни однос настаје прећутно без

¹⁷¹ Надлежни орган ће покренути поступак по службеној дужности када то одређује закон или на основу закона заснован пропис и кад утврди или сазна да с обзиром на постојеће чињенично стање, треба ради заштите јавног интереса покренути управни поступак (чл. 124 ст. 1 ЗУП-а).

¹⁷² Захтјев странке за покретање управног поступка и доношење управног акта (рјешења) биће потребан у стварима у којима је по закону или по природи ствари за покретање или вођење поступка потребан такав захтјев (чл. 126 ЗУП-а).

¹⁷³ О томе шире: З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 66.

доношења писменог или усменог управног акта, уз законску претпоставку да је управни акт донијет¹⁷⁴.

У рјеђим случајевима управноправни однос може настати самим законом (*ipso lege*) без доношења управног акта. То су такве правне ситуације гдје управноправни однос између носиоца државне власти и другог субјекта, настаје непосредно примјеном закона, зато што је наступила чињеница за његову примјену на конкретан случај. Као класичан примјер за настанак таквог односа узима се стицање држављанства поријеклом (*ius sanguinis*) (дијете у моменту рођења добива држављанство својих родитеља независно од мјеста рођења).

3.1.5. Садржина управноправног односа

Управноправни однос сачињава укупност овлаштења и дужности његових субјеката која су регулисана правном нормом. Ради се уствари о узајамном односу, гдје право једне стране одговара обавези друге стране, и обратно. На једној страни треба разликовати права и обавезе овлаштених носиоца државне власти, а на другој, права и обавезе других учесника (странака)¹⁷⁵.

Права овлаштених носиоца државне власти састоје се у могућности наметања одређеног понашања другом субјекту. То овлаштење није израз њиховог личног права већ је израз њихове дужности. Ови субјекти у правилу не стичу никакве обавезе, њихова је обавеза да штите права странака, и да се старају о извршавању њихових обавеза. На то их сили категоричка правна норма.

¹⁷⁴ У вези с тим релевантан је чл. 218 ст. 2 ЗУП-а ("Сл. лист СФРЈ" бр 47/46 - пречишћен текст "ако надлежни орган против чијег је рјешења допуштена жалба не донесе рјешење и не достави га странци у прописаном року, странка има право жалбе, као да је њен захтјев одбијен." Игнорисање захтјева странке (недоношење никаквог акта) у одређеном року узима се као да је управни акт донијет и да је негативан тј. да је њиме одбијен захтјев странке. Међутим могућа је и позитивна варијанта према којој се узима ако надлежни орган не донесе управни акт у предвиђеном року поводом захтјева странке да је управни акт позитиван. Примјер за то је Закон о спољнотрговинском пословању ("Сл. лист СФРЈ", бр. 63/39 - чл. 70). Уколико надлежни орган у року од 30 дана од дана подношења захтјева за регистрацију "уговора о лиценци" ништа не одлучи, дакле игнорише, захтјев ћутањем, сматра се ех леге, да је уговор правоважан. (Према: З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 67).

¹⁷⁵ О томе шире: П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право I*, Бгд, 1986, стр. 191-194.

Права других учесника (странака) у управноправном односу представљају субјективна права, утврђена правним актом (појединачним или општим) којим је однос успостављен. Субјективна права и обавезе представљају бит управноправног односа. Она су посебне природе и у правилу су строго личног и неимовинског карактера па је могућност диспонирања њима ограничена, што значи да са њима овлаштени субјект у правилу не може слободно располагати нити их може преносити на друга лица (нпр. служење војног рока). Може наине бити пренијето право на вођење занатске радње, али не могу се преносити права и обавезе које субјекти стичу на основу личних својстава и која су везана за лични статус (*cedi ius personale* али и *non potest*).

Одређену специфичност управноправном односу даје околност да се обавезе из овог односа увијек извршавају (у случају да извршеник не изврши своју обавезу) уз помоћ непосредне примјене физичке принуде, а не путем изрицања посебних санкција. И у случају изрицања санкције она није у функцији компензације обавезе већ у функцији присиле извршеника да изврши своју обавезу.

3.1.6. Престанак управноправног односа

И у погледу престанка управноправног односа постоје одређене специфичности¹⁷⁶. Престанак управноправног односа означава тренутак у времену којим се окончава дејство управног акта којим је заснован, односно општег правног акта којим је непосредно настао.

Његов престанак може се јавити у неколико модалитета, и то:

- 1) **једностраним раскидом** (нпр. то је ситуација када надлежни орган одустане од даљег вођења управног поступка који је покренуо по службеној дужности);
- 2) **једностраном вољом другог учесника у управноправном односу (странке)** (нпр. изричитим или прећутним одрицањем од овлаштења садржаног у акту);
- 3) **доношењем новог управног акта** којим се ранији ставља ван снаге и успоставља нови и нешто другачији управноправни однос;
- 4) **управним актом неког другог субјекта** (нпр. актом којим се у процесу управне контроле завршава одређени управноправни однос или успоставља нови) или пресудом суда у управном спору;

¹⁷⁶ О томе шире: З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1955, стр. 69-70.

- 5) завршетком односно исцрпљењем дејства управног акта којим је управноправни однос заснован (учесник односа је поступио по акту па је његова даљња егзистенција беспредметна);
- 6) усљед накнадне немогућности правног дејства аката којим је заснован управноправни однос (смрт другог учесника у односу, или пропаст ствари која је била предмет односа), затим усљед испуњења предвиђеног раскидног услова одређеног односа.

3.2. Управноправна норма

Управноправна норма је нормативноправни елемент којим се регулише управноправни однос. Без управноправне норме нема управноправног односа. Она представља правило понашања која се примјењује на субјекте управноправног односа. Управноправном нормом се субјектима испоставља заповијест, захјтев за одређено понашање. Управноправне норме које регулишу управноправне односе представљају систем правних норми којима се регулише остваривање или вршење управе, односно управне власти¹⁷⁷. Њима се у ствари регулише организација, дјелатност, контрола и одговорност управе. Без правне норме управноправни односи не би могли да постоје као правни односи. Управноправне норме регулишу односе између управе и других правних субјеката који нису у равноправном односу, па се овим нормама успостављају правна средства за заштиту права и интереса грађана у том неравноправном односу.

Управноправна норма као посебна врста правних норми има поред општих обиљежја које имају и друге врсте правних норми и друге специфичне елементе. Њена структура је иста као и код других правних норми.

Диспозиција као њен структурални елемент, има императивни карактер јер се њоме одређују правила за вршење управне власти у јавном интересу. Она не оставља слободу понашања адресатима тј. да сами доносе правила понашања, јер то не дозвољава природа управноправног односа у којем јавни интерес одређује правила понашања. Из тог разлога су диспозиције у управноправном односу императивне, а могу бити не само категоричке већ и алтернативне, дисјунктивне, са неодређеним појмовима и са дискреционом влашћу¹⁷⁸.

Други структурални елемент управноправне норме чини санкција, која представља правило понашања које се примјењује како на

¹⁷⁷ Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право*, књига 1, Савремена администрација, Бгд, 1986, стр. 177.

¹⁷⁸ Др Предраг Димитријевић, *Управно право*, општи део I, Ниш, 2008, стр. 44.

субјекте који врше управноправна овлашћења, тако и на субјекте који се нису понашали у складу са прописаним правилима. У којем ће облику санкције користити зависи од субјекта према којем се примјењује. Тако према носиоцима управних овлашћења оне се манифестују кроз укидање, мијењање, оглашавање ништавним управног акта, преношење овлашћења за доношење акта на други орган (у случају ћутања управе), кривичној, материјалној и дисциплинској одговорности и сл. Санкције према субјектима на које се управна овлашћења односе могу бити: принудно извршење, одузимање ствари, ангажовање другог лица да на терет извршеника изврши обавезу, рушење бесправно изграђеног објекта, и др¹⁷⁹.

Специфична обиљежја управноправне норме чине и бројност, расутост, промјењивост, релативна садржинска непрецизност као и релативно кратко трајање. Бројност управноправних норми произлази из чињенице што управа покрива обимне и различите области друштвене регулације. Расутост правних норми произлази из околности што се налазе у многим законским и подзаконским прописима, а ријетко су систематизоване у оквиру једног закона. Њихова релативна непрецизност је резултат потребе да се њихов садржај прилагоди конкретним животним ситуацијама што је разлог да се недовољно користе прецизнији изрази и појмови (тзв. генералне клаузуле и правни стандарди).

Релативно кратко трајање управноправних норми је такође једна од њихових одлика, а која произлази из динамике управне дјелатности која захтјева честе промјене.

3.3. Управна ствар

Управна ствар је институт управног права која представља једно од најспорнијих питања управноправне теорије¹⁸⁰. Посебан проблем теоријског неодређивања управне ствари, прави та чињеница у одређивању управног акта у материјалном смислу. Таквом стању ствари допринијела је законодавна пракса која се не усуђује да позитивноправно дефинише овај појам.

У правној теорији о овом проблему постоје различита схватања.

Према једном, управна ствар представља "активност" одређених субјеката (државних и недржавних) којима се у односу на одређени

¹⁷⁹ Исто, стр. 44.

¹⁸⁰ Управна ствар као обиљужје управног акта не спомиње се ни у страним правима осим у Аустрији и Мађарској.

правни субјект ствара, мијења, укида или само утврђује управноправни однос¹⁸¹.

Друго схватање одређује појам управне ствари помоћу појма управе или путем других неодређених категорија, као што су "управна материја", "област", "грана" или "подручје" – домен управе¹⁸². По овом схватању не постоји нека материја која је само управна, с обзиром да једна те иста материја може бити не само управна, већ и судска и законодавна, па стога мора бити регулисана не само преко управног, него и судског или нормативног акта. Стога се у ширем смислу управна ствар односи на свако управно одлучивање, што ће рећи не само на конкретне појединачне случајеве (одлучивање о правима, обавезама и правним интересима) већ и у овим ситуацијама које се односе на тзв. лична стања грађана (вођење евиденција, издавање увјерења, потврда и сл.) односно када управа доноси своје прописе.

Треће схватање полази од чињенице да се управна ствар, иако није изричито законски одређена може на основу позитивних прописа (нпр. Закона о општем управном поступку и Закона о управним споровима) на посредан начин дефинисати као ствар односно правна ситуација, у којој се "рјешава о правима, обавезама или правним интересима појединаца или правног лица у појединачном случају"¹⁸³. Одређујућа димензија за управну ствар је одлучивање у појединачном случају. Само одлучивање може се појавити у два различита вида: одлучивање о признавању права некој странци (на основу захтјева те странке) и одлучивање о утврђивању обавезе некој странци (у поступку који се покреће по службеној дужности надлежног органа). Ово схватање у ширем смислу, поред што третира управну ствар као свако управно одлучивање у појединачном случају (тј. не само одлучивање о правима, обавезама и правним интересима), шири и на ситуације које су везане (како је већ раније речено) за тзв. лична стања грађана.

3.4. Управни поступак

Управни поступак представља (не-судски) поступак који се примјењује када се рјешава нека управна ствар, односно њиме се на правно регулисан начин уређује поступак доношења управних аката. Управни поступак регулисан је Законом о општем управном поступку

¹⁸¹ Никола Стјепановић, *Управно право СФРЈ*, општи део, стр. 191.

¹⁸² Др Предраг Димитријевић, *Управно право*, општи део, I, 2008, стр. 58.

¹⁸³ Према: Зоран Јелић, У трагању за идентитетом управне ствари, *Правни живот*, 9, 1996.

(ЗУП) те другим законским прописима којима се због специфичности појединих управних материја регулише вршење управе у посебним управним ситуацијама, тзв. посебни управни поступци¹⁸⁴. Правила општег управног поступка уређују се јединственим Законом о општем управном поступку, док се правила посебних управних поступака уређују законским прописима којима се регулишу поједине управне области или организација и дјеловање органа управе. Њима се даје могућност прописивања посебних процесних правила којима се, с обзиром на специфичности одређених управних области, даје могућност одступања од општих правила предвиђених у јединственом закону.

До одступања може доћи само ако је то неопходно и нужно и врши се само законом. Однос између Закона о општем управном поступку и посебних управних поступака заснива се на **принципу супсидијарности**. У случају када је исто процесно питање регулисано правилима једног и другог поступка, примјењују се правила посебног управног поступка. И овдје се примјењује принцип да посебан закон увијек има предност над општим (*lex specialis derogat legi generali*). Однос је уређен и принципом да се у областима за која је прописан посебан управни поступак увијек примјењују правила посебног управног поступка, а за сва остала питања у тој управној области која нису регулисана тим правилима примјењују се правила општег управног поступка.

Иако управни поступак није позитивноправно дефинисан, и он се дефинише **на посредан начин** и то на основу законских прописа (превасходно, на основу Закона о општем управном поступку). На том трагу управни поступак се дефинише као законом регулисан поступак, тј. **систем управно-процесних радњи и одлука у којем се, на основу закона и других прописа, рјешава нека управна ствар**.

Према томе, битна одредница управног поступка је да се примјењује увијек када се ради о некој управној ствари. Управна ствар је предмет управног поступка.

3.5. Управни акт

Управни акт је важан инструмент у вршењу права. То је појединачни правни акт управе чија је сврха конкретизација општих и апстрактних правних норми (садржаних у законима и подзаконским правним актима). Њиме се утврђује правило понашања за конкретан случај (диспозиција).

¹⁸⁴ О томе шире: Проф. Др Петар Кунић, *Управно право – посебни дио*, Б. Лука, 2008. стр. 16-18.

Садржину управног акта представља одлука о некој управној ствари, а која се доноси по правилима управног поступка. Управна ствар може бити материјалноправног карактера и процесноправног карактера.

У првом случају овлаштени субјект доноси одлуку у форми рјешења док у другом случају доноси одлуку у форми закључка. Закон о управним споровима дефинише управни акт као "...акт којим државни орган или друга организација у вршењу јавних овлаштења, рјешава о правима и обавезама одређеног појединца или организације о каквој управној ствари".

3.6. Управна радња

Управна радња је управно-материјални акт и има важну улогу у процесу примјене права. Управне радње су акти који су подвргнути посебном правном режиму, режиму управног права. Нарочито у погледу надлежности, и предвиђених услова за њихово предузимање, као и у погледу начина и средстава примјене. Материјалне акте обављају надлежни органи држећи се посебно утврђене процедуре. Материјални акти управе немају правно дејство. Често се дешава да управни прописи не користе израз управне радње већ управне мјере које обухваћају не само управне радње већ и управне акте. Управне радње служе примјени права, и то на начин да стварају услове за доношење појединачних правних аката (управних и судских) и да те правне акте непосредно извршавају. Управне радње немају карактер правних аката већ представљају фактичка понашања управе, па стога немају правно дејство, али не може се негирати чињеница да имају правни значај.

3.7. Управни надзор

Сваки надзор представља однос између два субјекта у коме један субјект врши контролу рада другог субјекта. Надзор чине активности везане за праћење и оцјену рада. Ако је надзор успостављен, регулисан, санкционисан правним нормама, такав надзор означава се правним надзором. Управни надзор је специфичан облик правног надзора који врши управа, о остварује се као надзор који управа врши у односу на примјену закона од стране грађана и организација или као надзор који управа врши над субјектима који имају управна јавна овлаштења.

Управни надзор врши се над примјеном закона у различитим овлаштењима а дијели се на:

- надзор над законитошћу рада;
- надзор над законитошћу аката, и

- инспекцијски надзор.

3.8. Управни спор

Управни спор је посебна врста судске контроле законитости управног акта. Циљ управног спора је да се испита законитост управног акта.

По својој правној природи управни спор је касационог карактера, што значи да се у управном спору, у правилу не одлучује о меритуму управне ствари, која је била предмет управног поступка, већ се оцјењује да ли је управни акт законит или не. Управни спор настаје подношењем тужбе против управног акта за који легитимисани тужилац налази да је незаконит, па из тог разлога тражи да се од надлежног суда елиминише из правног поретка. Уколико суд утврди да је управни акт незаконит, суд ће га у управном спору поништити и вратити предмет управном органу на поновно рјешавање. Орган управе је да своју нову одлуку донесе поштујући одлуку суда.

Одлуку суда (са својством правоснажности) мора да поштује како подносилац тужбе, тако и доносилац управног акта, као и орган који је ускратио његово доношење (ћутња управе), за које тужилац тврди да га надлежни орган није донио у предвиђеном року.

ИЗВОРИ УПРАВНОГ ПРАВА

ГЛАВА

5

Опште напомене

Формални извори управног права

5.1. Опште напомене

У општем разматрању извора права (па и извора управног права) врши се подјела на материјалне и формалне изворе.

Изворима права у материјалном смислу означавају се одређени друштвени чиниоци који стварају правне норме и одређују њихову садржину, док се као извори у формалном смислу редовно јављају различити правни облици којима се изражава право у материјалном смислу а то су у правилу најчешће општи правни акти¹⁹⁸.

Иако наука управног права има пред собом у првом реду формалне изворе права, дакле правне прописе, свеједно се не би смјело занемарити њихов материјални аспект, који упућује на **сврху и циљеве** који се њима желе постићи, поготово ако се имају у виду практичне консеквенце неког прописа. Илустративан примјер за то испољава се рјешењем у управним стварима у којима се одлучује по слободној оцјени, гдје орган као доносилац управног акта мора поштовати материјалне детерминанте општег прописа тј. мора се равнати према околностима случаја.

Имајући у виду чињеницу да је управно право само једна од грана јединственог правног система, начелно није могуће говорити о неким посебним изворима управног права, јер не постоји нека битна разлика између извора управног и неког другог права¹⁹⁹. Иако управно право у принципу нема неке својствене изворе ипак јављају се неке специфичности ове гране права у односу на изворе права уопште. Те посебности су углавном квантитативне природе²⁰⁰ и манифестују се у **бројности, разноврсности и промјенљивости**.

Изворе управног права у већем обиму чине **подзаконски општи акти** док за остале гране права правне изворе чине у правилу закони.

Изложене карактеристике извора управног права разлог су што су само поједине области управног права кодификоване (управни поступак, управни спор, организација и функционисање управе) за разлику од судског права гдје је правни поредак остварио кодификације у јединственим законима. Савремено управно право одликује динамичан развој уз сталне промјене правних норми које чине његову подлогу, те

¹⁹⁸ П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право* I, Бгд, 1986, стр. 263; В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 28; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 106.

¹⁹⁹ И у француској теорији према Лабадеру управно право као и свако друго право има три уобичајена извора а то су: закон, обичај и судска пракса. (Andre de Laubadere, *Manuel de droit administratif*, Paris, 1969, стр. 17).

²⁰⁰ Иво Крбек, *Управно право* I, Згб, 1929, стр. 132.

њихов велик број и разноликост што све отежава њихову примјену у свакодневном животу. Правне норме управног права садржане су у великом броју материјалних прописа, како у оквиру општег дијела управног права који чине основна начела, институти, прописи и појмови који су везани за све или више грана права, тако и у појединим посебним областима (нпр. област спољних послова, унутрашњих послова, привреде, здравства, школства и др.) које спадају у посебне дијелове управног права.

Поред наведених спомињу се и друге карактеристике извора управног права као што су **парцијалност**, **несавршеност**²⁰¹ те изразита **хијерархија** правних извора. Парцијалност се манифестује у чињеници што се области које спадају у управно право уређују са већим бројем закона и других прописа а не једним прописом којим би се уређивали сви односи у одређеној области (нпр. области унутрашњих послова) као што је то у другим гранама права (нпр. Закон о предузећима).

5.2. Формални извори управног права

Под формалним изворима управног права у земљама европског континенталног правног система подразумевају се најчешће **општи правни акти**, док се у земљама англосаксонског правног система као извори означавају **појединачни правни акти** (судске пресуде) који имају карактер судског прецедента и узимају се као обавезни за судије које доносе одлуке (*rule of precedent*).

У вези с тим важно је истаћи да у зависности од конкретног правног система формални извори права могу бити **писани** или **неписани** непосредно издати од доносиоца правних прописа, те посредни, изведени из правне праксе и обичаја²⁰². Спомињу се и друге подјеле извора права (што вриједи и за управно право) на **унутрашње** и **вањске**, те одвајање **апстрактних** и **генералних правних правила** од **појединачних** и **конкретних**²⁰³. Затим на **директне** и **индиректне** и др.²⁰⁴

Формални извори управног права чине једну хијерархијску структуру, која с гледишта уставности и законитости подразумева успостављање правно прописаног поретка и унутрашње хомогености правног система.

Правна снага појединих извора права условљена је положајем државних органа у хијерархијској структури као и поступком по коме се

²⁰¹ Д. Милков, *Управно право* I, Нови Сад, 1997, стр. 46.

²⁰² П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1986, стр. 264.

²⁰³ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 28.

²⁰⁴ З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 106. и 107.

доносе одређене врсте општих правних аката. У том смислу извори права који се налазе на нижој хијерархијској љествици морају бити у складу са општим актима који се налазе на вишој хијерархијској љествици.

Структура формалних извора управног права из разумљивих разлога сложенија је у тзв. **сложеним државама** (унији, конфедерацији и федерацији) него у унитарној држави јер уз постојање већег броја извора постоје и паралелизми аката што све усложњава кохерентност и хомогеност правног система, и отежава функционисање његове хијерархијске структуре. **Структура извора управног права је превасходно овисна од позитивног права одређене земље.** Полазећи од те чињенице може се установити да изворе управног права у нашем правном систему чине:

- 1) уставни прописи;
- 2) законски прописи;
- 3) међународни уговори;
- 4) подзаконски општи правни акти државних органа;
- 5) подзаконски општи акти јединица локалне самоуправе;
- 6) општи правни акти недржавних субјеката;
- 7) правна пракса државних органа;
- 8) обичаји и
- 9) управноправна наука и техника правила појединих наука, струка и вјештина.

5.2.1. Устав и уставни прописи

У Босни и Херцеговини уставне прописе чине: Устав Босне и Херцеговине, Устав Републике Српске и Уставни закон за његово спровођење, Устав Федерације Босне и Херцеговине те уставни кантона у Федерацији Босне и Херцеговине.

У формалном смислу устав је највиши правни акт којим се успоставља политички и правни поредак једне земље. По свом карактеру он је једнако политички као правни. С обзиром на своју природу, правну снагу и садржину он представља исходну основу за све гране права правног система.

Према Уставу Босне и Херцеговине (чл. III 3б) ентитети и њихове ниже јединице морају поштовати Устав Босне и Херцеговине.

Устав Републике Српске (чл. 108) утврђује да закони, статuti и други општи акти морају бити у сагласности са Уставом. Овдје треба имати у виду чињеницу да је уставни акт Републике Српске (као једног од ентитета Босне и Херцеговине) оргинерни уставни акт и да он треба бити

у сагласности са Уставом Босне и Херцеговине само у оном дијелу материје која је дата, односно пренесена у надлежност заједничких институција Босне и Херцеговине. Начела садржана у уставу представљају оквир за дјеловање свих државних органа па и органа управе.

У склопу уставних норми садржане су углавном и норме којима се регулише организација државне власти, укључујући ту и органе управе као и најопштије одредбе о пословима управе, затим одредбе које се односе на законитост рада управе, те право на правну заштиту против аката које доносе управни субјекти у вршењу својих функција.

Са становишта управног права, одредбе устава могу се појавити као **непосредан** и **посредан** извор. Непосредна примјена уставних норми је присутна у оним ситуацијама када их субјекти управе непосредно примјењују у вршењу управних активности, односно регулисању управноправних односа, да претходно нису разрађене законским и другим прописима. Те ситуације се у правилу јављају, код примјене одредаба о појединим уставним слободама и правима. Много чешће се уставне норме јављају као посредан извор управног права. То су све оне ситуације у којима се уставне норме не примјењују директно, већ преко законских и других прописа којима се уставне норме разрађују. У ствари амандмани будући да чине саставни дио устава представљају такође изворе управног права и могу се исто појавити као посредан и непосредан извор, наравно зависно од материје коју уређују.

И уставни закон за спровођење устава може се формално појавити као извор управног права, јер се њиме одређује које законе, и у ком року треба ускладити са одредбама новог устава, будући да управа чини *materiu constitutiones*.

5.2.2. Законски прописи

У хијерархијској структури одмах последије устава, као најзначајнији формални извор права сматра се **закон**. Законом се означавају општи правни акти који у посебном поступку и у посебној форми доноси законодавно тијело. **Примарна важност закона** као извора управног права произлази из начела законитости (које обухваћа материјалну и процесну димензију) у вршењу управних активности, према ком сви акти и радње државних органа управе и других законом овлаштених субјеката морају бити у складу с законом. "Државни органи и организације који врше јавна овлаштења могу у појединачним стварима решавати о правима и обавезама грађана или примењивати мере принуде и ограничења, само у законом прописаном поступку у коме је свакоме дата могућност да брани

своје право и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу, односно употреби друго законом предвиђено правно средство." (чл. 11 Устава Републике Српске).

У општој класификацији законских прописа могуће је извршити подјелу на "класичне законске прописе и квази, и паразаконске прописе. За разлику од првих, другонаведени имају законску снагу и самосталност закона, али не и стандардну законску форму (надлежност, поступак...). Они се обично појављују у виду тзв. уредби са законском снагом, односно уредби уместо закона"²⁰⁵.

Уредба са законском снагом је општенормативни акт шефа државе или владе, која се доноси у ванредним околностима усљед немогућности рада законодавног тијела, а њоме се регулишу питања из надлежности скупштине. Правно могу бити чак јаче од закона јер уставом може бити предвиђено да се њима у вријеме трајања ванредних околности суспендују одређене одредбе и самог устава. Представљају акте привременог карактера јер се подnose на потврду надлежној скупштини чим се створе услови за њено састајање.

Доношење уредби са законском снагом предвиђа и Устав Републике Српске према коме: "Председник Републике за време ратног стања и непосредне ратне опасности, ако Народна скупштина не може да се састане, на предлог владе или по сопственој иницијативи, а након што саслуша мишљење председника Народне скупштине, доноси уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Народне скупштине и именује и разрешава функционере које бира односно именује и разрешава Народна скупштина. Ове уредбе односно одлуке о именовању и разрешењу председник Републике подноси на потврду Народној скупштини чим она буде у могућности да се састане." (чл. 81 тач. 2 ст. 2 и 3 Устава Републике Српске).

Од тзв. обичних разликују се интерпретивни и колизионни законски прописи²⁰⁶. Интерпретивни закон је такав акт којим се тумачи већ раније донесени закон од стране истог доносиоца. Акт тумачења није никакав самостални акт, већ акт који је својом садржином везан за закон који тумачи. Дјелује *ex tunc* и сматра се да је његово значење постојало у самом тренутку доношења закона (*ab initio*) чији је саставни дио (ради се о тзв. аутентичном тумачењу закона). Представља извор права јер обавезује исто као и закон на који се односи.

²⁰⁵ З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 110.

²⁰⁶ П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1986, стр. 281; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 110.

Колизииони пропис представља акт којим се рјешава сукоб између двају или више закона унутар једног правног система, гдје сваки претендује да уређује исти друштвени однос. Тим актом одређује се релевантан законски пропис који ће се примјењивати за рјешавање конкретног случаја. У свакој сложеној државној заједници појављује се посебно важно питање, везано за расподјелу нормативних, превасходно законодавних послова између заједничких и посебних јединица. При томе зависно од политичких околности траже се рјешења која с једне стране законодавство заједничке државе држе у границама изражавања њене специфичности као сложене државе, и с друге стране изражавају правну самосвојност појединих јединица.

Полазећи од уставних рјешења Босна и Херцеговина представља сложену државну заједницу састављену од два ентитета односно двије територијалне политичке цјелине. У том смислу полазећи од територијално-политичког нивоа треба разликовати двије врсте законодавне надлежности, законодавну надлежност заједничке државне заједнице Босне и Херцеговине и законодавну надлежност ентитета.

У Уставу Босне и Херцеговине изричито се не утврђују врсте законодавне надлежности заједничких институција, али се методом енумерације утврђују области њене надлежности (чл. III тач. 1 Устава Босне и Херцеговине), док је све остало једном генералном клаузулом стављено у надлежност ентитета (чл. III тач. 3 Устава Босне и Херцеговине). Пресумпцијом надлежности у корист ентитета прихваћено је једно од темељних начела уставног система, да Босна и Херцеговина преко својих органа врши само оне заједничке послове који су јој уставом стављени у надлежност, а тиме је ентитетима остављен слободан простор у којем властитим уставима утврђују ширину и материју своје законске интервенције. Према томе, Устав је прихватио јединствен појам закона државне заједнице Босне и Херцеговине и јединствен појам ентитетских закона, јер је установио изричиту уставну подјелу законодавне надлежности између заједничке државе и ентитета. Мјешовита сфера законодавне надлежности по уставу јавља се у регулисању држављанства, заштите људских права и др.

На основу изложеног произлази да се не може говорити о правној супериорности законских прописа које доноси државна заједница Босне и Херцеговине према ентитетским законима, јер се однос између ових законских прописа заснива на уставној подјели права и дужности између заједничких институција и ентитета, међу којима нема хијерархијског односа, осим у случају мјешовите надлежности.

Законске прописе на нивоу заједничке државне заједнице доноси Парламентарна скупштина а односе се на читаву територију Босне и Херцеговине.

Међу најважније законске изворе управног права могу се убројити: Закон о Савјету министара БиХ и Закон о министарствима БиХ, Закон о држављанству БиХ, Закон о путним исправама, Закон о царинској политици, Закон о спољној трговини, Закон о управном поступку, Закон о управним споровима, Закон о државној служби у институцијама БиХ и др.

Ентитетске законе доносе надлежне ентитетске скупштине и они важе на територији дотичног ентитета. Међу најважније ентитетске законске прописе у Републици Српској могу се уврстити: Закон о републичкој управи, Закон о влади, Закон о државним службеницима, Закон о инспекцијама, Закон о управној инспекцији, Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима, Закон о држављанству, Закон о територијалној организацији, Закон о локалној самоуправи, Закон о јавним службама, и др.

5.2.3. Међународни уговори

Правна наука прихвата могућност да и међународни уговори могу бити извор управног права, под условом да садрже управноправне норме. Улазе у оквир тзв. **спољних извора** управног права, а представљају правне акте које нека држава закључује са другим државама и међународним организацијама.

Међународни уговори у домаћем праву добијају општеправну снагу након што су **ратификовани** односно **инкорпорирани** у унутрашњи правни поредак актом надлежног органа. У том погледу постоје два **система** и оба су присутна у правном систему Босне и Херцеговине. Први систем је систем инкорпорације, који претпоставља доношење акта о ратификацији од стране надлежног органа, којим се међународни уговор или конвенција и др. уграђује у правни поредак одређене земље. Други систем се означава као систем трансформације, који подразумева претакање међународног права у домаћи правни систем, без склапања мултилатералног уговора.

У Босни и Херцеговини ратификовање међународних уговора повјерено је Предсједништву уз одобрење Парламентарне Скупштине. Међутим према Уставу Босне и Херцеговине постоји уставна обавеза према којој **општи принципи** међународног права чине саставни дио закона Босне и Херцеговине и ентитета, затим Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода, као и њени протоколи примјењују се директно у Босни и Херцеговини и имају предност над

осталим законима као и 15 међународних споразума о људским правима. Свакако да поред споменутих аката у изворе управног права треба уврстити Анекс 6 односно Споразум о људским правима из корпуса Дејтонског споразума.

5.2.4. Подзаконски општенормативни акти државних органа

Ради се о широком спектру прописа који су слабије правне снаге од закона које доносе државни органи (у правилу извршни и управни) по посебном и једноставнијем поступку од законодавног. Углавном, доносе се ради разраде и конкретизације закона у циљу њиховог лакшег спровођења и извршења у конкретном случају. **Егзистенција подзаконских општенормативних аката везана је за постојање закона. Према томе, њима се не могу регулисати друштвени односи ако већ претходно нису уређени законом, што значи да се овим актима не могу утврђивати права и обавезе субјеката мимо оних утврђених законом**²⁰⁷.

Закони су израз опште воље јер их доносе сви грађани који располажу бирачким правом, непосредно или преко својих представника у представничком тијелу (парламент, скупштина), док подзаконске акте у правилу доносе **извршни и управни органи** који у ствари извршавају вољу представничког тијела, па зато та воља мора бити у складу са вољом представничког тијела израженом у закону.

Ради се у ствари о актима којима се врши **деконцентрација** нормативне функције која налази своју основу како у политичким тако и у правнотехничким разлозима. **Политички** моменти налазе се у диференцијацији, балансирања и осамостаљивања појединих облика државне власти, док **правнотехнички** разлози произлазе из немогућности законодавних органа да све друштвене односе регулишу законом, односно да буду носилац свих нормативних функција у држави, с обзиром да савремени живот ствара велики број друштвених односа које није могуће остварити изван државне интервенције.

Посебну важност општенормативни акти имају са становишта дјеловања државне управе, то из разлога што велик дио правних правила подзаконске природе улазе у оквир управног права, а њихова примјена и извршавање се проводи управо преко органа државне управе. Поред тога, многи акти ове врсте дјело су саме управе.

У теорији управног права вођене су бројне расправе о врстама општенормативних правних аката, зависно од основе која је узета као

²⁰⁷ П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1986, стр. 284; Р. Марковић, *Извршна власт*, Бгд, 1980, стр. 82. и даље.

критеријум за класификацију (према доносиоцу, према снази односно према закону као вишем акту и др.)²⁰⁸.

Ипак као најједноставнија и најпрегледнија **типологија**²⁰⁹ подзаконских аката са становишта управног права, узима се она која полази од **њиховог доносиоца**, наравно не узмичући од осталих обиљежја посебно оних који чине значајне атрибуције ових аката.

Према доносиоцу у правном систему Босне и Херцеговине, односно Републике Српске, могу се разликовати:

- 1) подзаконски општи акти скупштина,
- 2) подзаконски општи акти владе,
- 3) подзаконски општи акти органа управе.

5.2.4.1. Подзаконски општи акти скупштина

Поред закона (и одлука које доносе скупштине одређеног нивоа локалне самоуправе) представничка тијела доносе и друге подзаконске опште правне акте, као и акте који немају својство прописа, јер по својој природи нису правни већ **политички** акти, који се могу појавити као индиректни извори управног права.

Подзаконске опште акте скупштина чине: **одлуке и пословници о раду скупштине**.

Одлуке се као правни акти могу појавити у три вида:

- а) као општи акти који се доносе **ради извршења властитог закона**;
- б) као општи акти у којима превладава **интернормативни карактер** и
- в) одлуке које имају карактер **појединачног правног акта**.

²⁰⁸ Проф. И. Борковић врши подјелу подзаконских општенормативних аката на:

- а) акте по посебном овлаштењу. То су акти који се доносе по овлаштењу садржаном у вишој правној норми (закону или уставу). Овлаштење може бити дато генерално или за конкретне ситуације.
- б) акте за извршење закона. Овдје подзаконски акти дијеле судбину закона. Доносе се ради лакшег и ефикаснијег извршења закона. Престанком закона престаје важити и подзаконски акт.
- в) акте који замјењују или допуњују закон. Ови подзаконски акти имају улогу да прописују сасвим нова правила која супституирају законски текст и
- г) спонтане акте. За наведену врсту аката, овлаштење за њихово доношење налази се у већ раније донесеној вишој правној норми (уставу или закону).

²⁰⁹ Види: С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 133; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 113.

У првом случају одлуком се као општим актом извршавају поједине одредбе закона, а доносе се само ако је то законом предвиђено. У другом случају одлукама се уређују извјесна питања унутрашње организације и односа унутар самих скупштина, и на крају као појединачни правни акти могу се навести нпр. одлуке о избору и разрјешењу појединих функционера, дакле тичу се само одређене конкретне ствари.

Пословници о раду Скупштине представљају опште правне акте којим скупштина односно њена вијећа уређују унутрашњу организацију и начин рада скупштине односно њених вијећа као и односи према другим органима и организацијама.

Иако је одлика ових аката да имају нормативни карактер у интерним односима скупштине, они имају и шири екстерни карактер кад се њима (на основу овлаштења) уређују односи према другим органима и организацијама. У ситуацијама кад имају општенормативни карактер добивају својства извора управног права.

5.2.4.1.1. Општи (политички) акти скупштина

Како је већ истакнуто, ријеч је о актима који **немају карактер прописа** па зато немају **обавезну правну снагу**, јер им недостаје правна санкција. Међутим то не значи да и ови акти нису обавезни и да нису попраћени одговарајућим санкцијама. У ову врсту аката уврштавају се **декларације, резолуције и препоруке**.

Декларацијом се изражава општи став скупштине о значајним питањима из области спољне и унутрашње политике, док се резолуцијом указује на стање и проблеме у одређеној области друштвеног живота²¹⁰. Посебну врсту чине **резолуције**²¹¹ које се доносе на основу устава и закона (нпр. за извршење друштвеног плана) јер обавезују и друштвено и правно.

Препорука је акт скупштине (иако није резервисана само за скупштину) којом она даје мишљење и сугестије у вези са радом органа и организација и питањима везаним за примјену прописа у одређеној области. Дјелује захваљујући ауторитету њихова доносиоца. Може имати обиљежја правног акта под условом да иза ње стоји правним прописом предвиђена санкција.

²¹⁰ П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право* I, Бгд, 1987, стр. 304.

²¹¹ Исто, стр. 304.

Поред подзаконских и политичких општинских аката, скупштине могу доносити и друге врсте аката различитог карактера као што су **смјернице, начелни ставови, рјешења и закључци**.

Смјерницама се усмјерава дјелатност одређених органа, даје им се оквирна оријентација о циљевима које треба постићи.

Начелни ставови представљају акте којим скупштина заузима стајалишта о начину спровођења одређених циљева и задатака.

Поред **рјешења** којима се рјешава о конкретној управној ствари у управном поступку рјешење може доносити и скупштина којим одлучује о конкретним стварима али изван управног поступка (нпр. рјешење о именовању разних комисија). Није спорно да таква рјешења имају карактер правног акта, али искуство говори да она могу имати елементе општег правног акта.

Закључак се може означити као акт којим се скупштина одређује према неким догађајима и појавама. Међутим, и закључак може такође имати карактер правног акта. Да ли је он општенормативног карактера процјењује се у конкретном случају (нпр. закључак којим скупштина обавезује неки други орган да донесе одговарајући акт, или закључак којим се даје сагласност на одређени правни акт неког другог органа).

5.2.4.2. Акти председника Републике као извори управног права

Имајући у виду чињеницу да председник Републике у правилу не доноси опште акте већ само **појединачне правне акте** (указе, уредбе, одлуке и приједлоге), може се констатовати да акти председника Републике не представљају извор управног права. Међутим, акти председника Републике могу постати извор управног права **ако садрже управноправне норме**, односно у случају проглашења ратног стања или ванредног стања, када председник Републике у складу са условима утврђеним Уставом Републике Српске, може доносити уредбе са законском снагом о питањима из надлежности Народне скупштине.

5.2.4.3. Подзаконски акти владе

Ријеч је о изворима управног права из оквира подзаконских прописа које доноси влада а чине их **уредбе, одлуке, упутства, општа рјешења, закључци те начелни ставови и смјернице** и др.

5.2.4.3.1. Уредбе

Уредба је свакако најважнији подзаконски акт владе (или шефа државе), којом се извршава закон. Као таква уредба је у потпуности

потчињена закону и у том смислу мора у потпуности поштовати дух и слово закона. Њоме се само разрађује и употпуњује закон чиме се олакшава његова имплементација. Мора бити у сагласности са законом а не *contra legem*.

Оквирно гледано у регулисању друштвених односа законодавна власт је примарна правна власт, јер може дјеловати у свим сферама друштвене регулације. Уредбом се не могу регулисати они друштвени односи који на основу уставних овлаштења и закона представљају предмет регулисања законодавне власти, осим у случајевима кад је извршна власт изричито овлаштена (законом односно уставом) да такву материју регулише уредбом. Уредбе се могу доносити било на темељу уставне извршне клаузуле, било по специјалној законској извршној клаузули²¹².

Под извршном клаузулом подразумејева се одредба закона или другог прописа којом се одређени орган позива да донесе подзаконски акт. Она може имати двојно значење:

- а) може садржавати одредбу о надлежности за доношење подзаконског прописа (обавезно или факултативно) и
- б) одредбу којом се доносилац нижег прописа само позива да изда пропис за чије доношење је иначе надлежан²¹³.

5.2.4.3.1.1. Врсте уредби

Могућа су различита мјерила диобе. У теорији је најчешће присутна подјела на основу:

- а) овлаштења за доношење уредби,
- б) њихове садржине и
- в) доносиоца уредби²¹⁴.

Почетна диоба уредби темељи се на акту у којем је садржано овлаштење за њихово доношење, а то су устав и закон, па се у том смислу дијеле на уставне (или спонтане) и законске. Прве могу бити самосталне и несамосталне.

Самосталне уредбе за предмет свог регулисања имају оне друштвене односе које им је устав повјерио (нпр. организациона питања државне управе) дакле, ван оквира законодавне материје. Овдје се издвајају уредбе које се издају умјесто закона тзв. уредбе по нужди којима се због ванредних околности у земљи (из којих разлога се законодавно

²¹² Опширније о томе: Р. Марковић, *Извршна власт*, Бгд, 1980, стр. 88. и 89.

²¹³ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 92.

²¹⁴ П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право I*, Бгд, 1987, стр. 296.

тијело не може састати) регулишу она питања која су иначе резервисана за законодавну власт. У односу на закон односно устав оне су често *contra legem* па чак и *contra constitutionem*²¹⁵ па из тог разлога "искачу" из теоријског модела уредбе као акта за извршење закона.

Несамосталне уредбе се издају ради извршења закона, разрађујући његове принципе и одредбе. Ове уредбе морају бити у складу са законом, њима се не могу кршити поједине одредбе закона. Законске уредбе могу се издавати за разлику од уставних само на основу специјалног законског овлаштења и то путем генералног овлаштења (генерално дјеловање) или путем разматрања сваког појединог случаја (специјална делегација).

Теорија региструје и подјелу законских уредби на самосталне и несамосталне. У првом случају ради се о делегираном законодавству, па зато теоријски гледано ово нису уредбе. У другом случају ради се о класичном виду уредби за извршење закона односно уредбама *sekundum legem*.

Полазећи од садржине уредбе се дијеле на **правне и административне**²¹⁶.

Правне уредбе су намијењене грађанима и другим правним субјектима. По садржају су идентичне закону или су везане законом. Могу се појавити у улози допуне закона или имати карактер привременог закона.

Административне уредбе представљају општа правила која непосредно не регулишу понашање појединаца и организација, већ се односе на рад државних институција (управних органа) који су дужни да поступају по њиховим одредбама и ту се исцрпљује њихово дјеловање. Ова врста уредби не дјелује према трећим лицима (представљају *res interna* управе) па зато немају својство правног прописа.

Коначно врши се подјела уредби према њиховом доносиоцу, па се у том смислу разликују уредбе које доноси шеф државе и уредбе које доноси влада као извршна власт.

5.2.4.3.1.2. Уредбе према важећем праву

Устав Босне и Херцеговине не садржи одредбе о уредбодавној власти када су у питању институције Босне и Херцеговине.

Устав Републике Српске изричито утврђује нормативна овлаштења председника Републике и владе у погледу уредбодавне власти.

²¹⁵ Исто, стр. 296.

²¹⁶ И. Крбек, *Управно право* I, 1929, стр. 113.

Уредбодавна овлаштења предсједника у тзв. стању нужде сведена је на доношење уредби са **законском снагом** из домена надлежности народне скупштине и аката којима се могу суспендовати и одређене одредбе Устава Републике Српске. Ови посљедњи могли би се означити као акти са уставном снагом и везани су са уставном материјом, док су први из домена законодавне надлежности, па су по свом садржају идентични закону. Уставом је утврђено (чл. 90 тач. 4) да влада доноси уредбе, одлуке и друге акте за извршење закона, што значи да влада има **генерално овлаштење** да доноси акте уредбодавне власти. Дакако ријеч је о несамосталним уставним одредбама. Поред тога, Устав Републике Српске (чл. 90 тач. б) установљава тзв. уредбодавни домен у коме влада непосредно регулише одређене материје. Овдје се ради о уредбама којима се “утврђују начела за унутрашњу организацију министарстава и других републичких органа управе и управних организација...” Са становишта овлаштења за њихово доношење ова врста уредби спада у самосталне уставне уредбе, а по својој садржини у тзв. административне уредбе.

5.2.4.3.2. Одлуке

Одлуке владе су подзаконски прописи којима се **разрађују** или **извршавају поједине одредбе закона, других прописа и општих аката**. У теорији неки аутори²¹⁷ не налазе суштинску разлику између уредби и одлука јер и једне и друге служе извршавању законске норме. На том трагу истичу да је критеријум разликовања између ове двије врсте аката **формалистички**, јер је уобичајено да се **уредбе номотехнички формулишу по члановима, а одлуке по тачкама**. Јасну граничну линију могуће је утврдити и у случају кад влада доноси одлуке ради извршења појединих одредаба уредби. У том случају одлука је у хијерархијској структури прописа на **нижем степену од уредбе и зависна је од уредбе** као што је одлука општинске скупштине зависна од закона.

Међутим, ако би се хтјела наћи суштинска разлика између ових подзаконских прописа, онда је треба тражити у предмету нормирања. Код уредбе предмет регулисања је већи и шири, јер је ријеч о извршавању закона у цјелини, док је одлука ужа и обухваћа само поједине одредбе закона²¹⁸.

Одлуке као и прописе за извршавање закона изричито спомиње Устав Републике Српске у чл. 90 тач. 4.

²¹⁷ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 48 и 49.

²¹⁸ П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право I*, Бгд, 1986, стр. 301.

5.2.4.3.3. Упутства

Овим правним прописима се регулише **начин рада и поступања** у извршавању појединих одредаба закона, других прописа и општих аката (скупштине односно извршног органа) од стране органа управе и других овлаштених субјеката, из чега произлази да се упутства владе односе на све органе и овлаштене субјекте који су дужни да спроводе и примјењују законе и прописе владе.

5.2.4.3.4. Општа рјешења

Рјешењима као општим актима влада одлучује о одређеним питањима и односима, **који нису предмет других општих аката.**

Одлуке, упутства и рјешења чешће се појављују у **виду појединачних аката.** Међутим ови акти извршних органа могу бити извор управног права само када имају својство општих правних аката.

5.2.4.3.5. Закључак

Овим актом извршавају се ставови у вези са унутрашњом организацијом, методом рада саме владе, а могу се одређивати задаци органима управе и посебним организацијама. У форми закључка влада усмјерава и усклађује рад органа управе кроз заузимање општих ставова и смјерница.

5.2.4.4. Подзаконски општи акти управе

Подзаконски прописи органа управе као извори управног права чине опште акте извршног карактера. **Доносе се ради извршавања закона, других прописа и општих аката скупштине и владе и то само кад је то законом предвиђено.** Дакле, органи управе могу доносити подзаконске акте само када су за то изричито законом овлаштени. Подзаконским прописима органи управе **не могу стварати нова права и обавезе за правне субјекте.** Овим актима разрађују се поједине одредбе закона, стварају се услови за њихово лакше извршавање и спровођење. У оквир основних општих аката органа управе који представљају извор управног права уврштавају се **правилници, наредбе и упутства.** Споменуте акте доноси функционер који руководи органом државне управе.

Правилником се означавају подзаконски прописи управе којим се разрађују поједине одредбе закона, других прописа и општих аката скупштине и прописа владе ради њиховог извршавања.

Наредбом се као општим актом органа управе ради извршавања појединих одредаба закона, других прописа и општих аката скупштине и

прописа владе који има општи значај, наређује или забрањује поступање у одређеној ситуацији.

Упутством се прописује начин рада и извршавања послова државних органа управе и других субјеката (недржавних - снабдјевених јавним овлашћењима) у извршавању појединих одредаба закона и општих аката скупштине и прописа владе. Упутства се могу појавити као стручна упутства, инструкције које немају обавезан већ инструктиван карактер, и стручна упутства, обавезне инструкције које су обавезне за адресате коме су насловљене. Првима се издају правила о начину обављања одређених послова, док другима кад је то одређено законом издају обавезна правила а тичу се начина рада и поступања органа, као и других субјеката када врше повјерене послове државне управе. И једна и друга врста инструкција произлази из иманентне хијерархијске структуре управе, и издају се углавном као интерна управна правила, рес интерна органа управе, па се зато убрајају у индиректне изворе управног права. Међутим, упутства могу имати карактер и директног извора управног права и то када се издају за прописивање правних норми које се односе на грађане и друге субјекте ван управе, што говори да се ради о правилима екстерног карактера.

Органи управе могу давати објашњења која се односе на примјену појединих одредаба закона и других прописа. Објашњења не улазе у оквир општих правних аката и немају обавезну правну снагу. Као мишљења, која се односе на примјену одређених прописа имају стручно аргументован став.

5.2.4.5. Подзаконски општи акти јединица локалне самоуправе

Територијална организација према Уставу Босне и Херцеговине спада у домен надлежности ентитета. Према Уставу Републике Српске територијална организација уређује се законом (чл. 100 тач. 8).

Према Закону о локалној самоуправи²¹⁹ локална самоуправа се остварује у општини. Законом се може повјерити вршење послова локалне управе и граду. Општина и град као јединице локалне самоуправе доносе одговарајуће подзаконске прописе и друге акте. Ту се у првом реду мисли на статут, пословник о раду, одлуке и друге акте.

Статут се доноси на нивоу града и општине и представља највиши правни акт јединице локалне самоуправе које оне доносе на основу и у складу са уставом и законом. Њиме се уређују питања везана за аутономни

²¹⁹ Службени гласник Републике Српске, бр. 101/04.

дјелокруг општине односно града, као што су организација и надлежност те начин рада органа општине и града, облици консултовања грађана, провођење референдума, организација и рад јавних служби као и друга питања од интереса за општину и град. Статут општине односно града доноси скупштина општине односно града.

Представничко тијело општине односно града доноси **пословник о раду** који представља општи правни акт којим скупштина у складу са својим статутарним овлашћењима утврђује правила у својој унутрашњој организацији и начину рада. Пословником се детаљније разрађују питања везана за начин рада и одлучивање. Овај акт има одређене елементе општенормативног карактера (јер дјелује према грађанима и другим државним органима) иако превлађују елементи који претежно уређују унутрашње односе, па тиме има својство извора управног права.

Поред наведених општих аката скупштине јединица локалне самоуправе доносе одлуке и друге опште акте. Одлуке могу имати тројаки карактер:²²⁰

- а) могу бити појединачни правни акти,
- б) затим акти којима се уређују питања везана за унутрашњу организацију и односе у скупштини и
- в) те акти који имају својство извршног прописа.

Одлуке су најчешћи општи акти које доносе јединице локалне самоуправе, а могу се доносити као самостални и допунски прописи, на основу и у оквиру овлашћења датих законом и другим општим актима. Послије статута одлука представља највиши правни акт у јединици локалне самоуправе и углавном има допунски и извршни карактер, чини важан извор управног права.

5.2.4.6. Општи правни акти недржавних субјеката

Ови акти могу се под одређеним претпоставкама јавити као извори управног права. То су **општи акти предузећа и установа којима се регулишу односи са трећим правним и физичким лицима, за која ти акти имају обавезно дејство.** Ову врсту општих аката недржавни субјекти (предузећа, установе и друге организације) могу да доносе само под условом да су им законом повјерена **јавна овлашћења.**

Дакле, само законом предузећа, установе и друге организације могу бити снабђевени овлашћењима да својим општим актима **регулишу односе од ширег интереса у области своје дјелатности.** Из чега произлази да правне норме тих аката могу бити извори управног права само ако

²²⁰ П. Димитријевић и Р. Марковић, *Управно право* I, Бгд, 1986, стр. 288.

садрже елементе хетерономности²²¹, тј. само у случају када екстерно обавезни и када њихова "примјена тече кроз управноправни однос".

У круг аката којима недржавни субјекти регулишу односе од ширег интереса могу се убројити **статути, правилници, одлуке** и други акти с апстрактним правилом понашања, а најчешће их доносе установе, предузећа која покривају привредну инфраструктуру, разна удружења и др. Тако је нпр. Законом о универзитету Републике Српске²²² (чл. 38. ст. 2) високошколска установа овлаштена да статутом ближе утврђује начин и услове преласка студента са једне на другу високошколску установу, као и начин и услове признања положених испита.

Закон о здравствено осигурању²²³ у чл. 73 предвиђа да је Фонд здравственог осигурања овлаштен да својим актом утврђује услове и начин кориштења права из пруженог здравственог осигурања.

5.2.4.7. Правна пракса државних органа

Пракса државних органа имплицира низ **појединачних правних аката** (одлука, рјешења, пресуда и др.) које ови доносе на основи закона, других прописа и општих аката у области управне материје. Наравно овдје се треба вршити диференцијација између **управне и судске праксе**. Прва обухваћа одлучивање по одређеним предметима од стране овлашћених субјеката управе док друга обухваћа судске одлуке везане за управу. Заједничко својство им је да се овим актима не стварају правила понашања него **примјењују општи правни прописи у конкретном случају**. Такве одлуке немају карактер општег правила које би се сматрало обавезним за све будуће случајеве чиме би се појединачна норма садржана у одлуци (пресуде, рјешења) претворила у општу правну норму. Из изложеног произлази да **управна пракса тј. одлуке органа управе (управни акти) нису извор управног права, јер органи управе формално нису везани својим ранијим одлукама.**

Органи управе доносе своје акте на темељу закона, прописа и других аката и нису везани својом праксом и могу је измијенити. Међутим, овдје ипак треба истаћи једну чињеницу а то је да су **доносиоци управног акта везани за свој властити акт, што говори да би се у неку руку пракса управних органа у ограниченом виду могла узети као извор управног права.** Тешко је негирати чињеницу да органи управе неће

²²¹ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 54.

²²² Службени гласник Републике Српске, бр. 85/06.

²²³ Службени гласник Републике Српске, бр. 18/99, 51/01, 51/03, 57/03 и 17/08.

рјешавати истоврсне управне ствари (на подлози упоредивих животних ситуација) на принципијелно истовјетан начин²²⁴.

У нашем праву (као земљи кодификованог писаног права) ни **судска пракса се не сматра извором права**, јер се пресуде врховног суда и одлуке уставних судова којима се рјешава конкретан случај (односно примјењује општи пропис на конкретну ситуацију) не сматрају обавезним за све будуће случајеве. Од овог правила одступа се у земљама англосаксонског подручја (земље *common law-a* – Велика Британија, САД и др.) гдје се судска пракса (редовно највиших судова) којом се рјешава неки правни предмет, сматра обавезним за све будуће случајеве. Конкретније, њена се садржина у свим главним елементима примјењује на све будуће истоврсне случајеве, не само од стране истог суда него и од стране других судова одређеног правног система. Из чега произлази да се **формално појединачна правна норма садржана у судској одлуци трансформише у опште правило**, чиме судска одлука (пресуда) добива карактер прецедента, означава се као прецедентно право, у којем се судски прецеденти, односно управносудска пракса сматра основним извором управног права. Дакле уз законе и друге опште акте и појединачни судски акт од прецедентног значаја, сматрају се извором права у земљама англосаксонског модела.

У нашим приликама како је већ истакнуто судска пракса (која се формира од читавог низа судских пресуда везаних за једнако поступање судова за истоврсне случајеве) није правни извор у општем смислу, па не ни формални извор управног права²²⁵.

Међутим, иако судови могу одступити од своје праксе јер их не обавезују раније одлуке, ипак схватања изнијета у појединим одлукама могу имати важну улогу за рјешавање будућих сродних и истородних случајева. Ако ништа друго барем ће нижи судови **респектабилно гледати на одлуке виших судова** јер су подвргнуте њиховој контроли. Поред тога

²²⁴ Уз Крбека који се изјаснио у прилог схватања да оргинерни и креативни управни акти могу бити извор управног права треба споменути и Иванчевића који сматра да разлози који се наводе у теорији "не оправдавају одрицање управном акту способности да постане извором управног права. То из разлога што је управа у поређењу са правосуђем постављена у идентичан однос према објективном праву (начело уставности и законитости веже их једнаким интензитетом), а судској независности нађен је еквивалент у начелу самосталности органа управе које га баш у рјешавању конкретне управне ствари ослобађа од утицаја са стране." (В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 68.).

²²⁵ По становишту проф. В. Иванчевића управносудска одлука може имати карактер извора управног права под условом да је оргинерно-креаторна и праћена стабилном примјеном. (В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 68.).

одлуке судова у управном спору о законитости аката органа управе су обавезујуће за органе у смислу да су дужни да доносе одговарајуће своје акте према правним схваћањима суда као и примједбама суда у погледу поступака.

Свакако да из овог контекста не треба испустити и одлуке уставних судова које доносе у оцјени уставности и законитости општих подзаконских аката управе. Стављање ван снаге одређеног подзаконског акта управе, обавезује његовог доносиоца да при поновном регулисању одређених друштвених односа води рачуна о разлозима укидања односно поништавања одређеног правног акта.

Коначно, начелни ставови и начелна правна мишљења које судови утврђују на тзв. општим и заједничким смјерницама, представљају неку врсту општих аката који имају значајну улогу за уједначавање судске праксе и јединствену примјену закона и других прописа.

5.2.4.8. Обичајно право

Обичај представља одређени вид неписаних друштвених норми, које настају ван државних оквира уз сљедеће претпоставке:

- а) да се дуготрајно примјењују у одређеној средини,
- б) да сам обичај постане устаљени начин понашања и
- в) да постоји општа сагласност (*opinio communis et*) о прихватању обичаја као исправног начина понашања одређене средине добровољно прихвата.

Обичајно право настаје од обичаја када обичајна норма добије државноправну потврду, тј. када му држава пружи правну заштиту, односно када почне да примјењује санкције у случају неизвршавања обичајног правила понашања.

Примјена обичајних правила могућа је у два вида. Први се јавља у ситуацији када се државни орган у свом пропису (који има карактер извора права) изричито позове на примјену обичаја у рјешавању неког конкретног питања. У овим случајевима обичај се појављује као допуна неком пропису и има исту правну снагу као и писани извор права посредством којег је инкорпорисан у правни систем. У овом случају примјењују се само обичаји типа *secundum legem*, а у случају постојања правних празнина у одређеном пропису и *praeter legem*, али не и обичаји типа *contra legem*²²⁶.

²²⁶ Упореди са: Димитријевић, *Управно право* I, Бгд, 1987, стр. 331.

Други вид испољава се у доношењу правног прописа у складу са неким обичајем, што у ствари представља признавање обичајне норме као извора права. То се јавља у оним ситуацијама када у позитивном праву нема адекватног прописа којим би се конкретан правни однос могао уредити²²⁷. Сажето речено, **обичај може да постане извор права па тако и извор управног права, само у случају његове инкорпорације у пропис који је извор управног права.** Међутим теоретичари му признају само карактер допунског **супсидијарног** извора права, јер се може примијенити само онда кад не постоје правни прописи за рјешавање конкретне ситуације у одређеној области друштвене регулације, односно када постоје правне празнине у прописима позитивног права. Мада се обичај сматра извором управног права, његова улога у савременим условима је незнатна, што је свакако посљедица примарне потребе државе која проводи регулацију друштвених односа посебним правилима, у првом реду законима²²⁸.

5.2.4.9. Управноправна наука и техничка правила појединих наука, струка и вјештина

Управноправна наука са начелног становишта има важну улогу као посебан извор управног права. Њена позиција иако правно необавезујућа, је **крузијална** не само код доношења правних прописа, већ и код њихове **правилне примјене и исправног тумачења.**

Техничка правила појединих наука, струка и вјештина имају такође своје мјесто у сету посредних извора управног права јер се управноправна норма у датим ситуацијама ослања на одређена техничка и научна достигнућа, одређене нормативне стандарде, правила струке и др. као помоћна средства у примјени права.

Међутим, да би се техничка и друга правила појединих наука, наука и вјештина појавила као помоћни и допунски извор управног права, потребно је да се законом или другим актом државног органа као такви предвиде, и то уношењем у садржај неког правног прописа или упућивањем појединих прописа који представљају извор управног права, на примјену одређених техничких правила, стандарда, правила струке (*lex artis*) и др.

²²⁷ В. Иванчевић, Институције управног права, Згб, 1983, стр. 60. и 61.

²²⁸ Обичајно право имало је важну улогу како у робовласничком Риму тако и у средњем вијеку. У римском праву примјењивало се правило према коме се обичај који се дуго примјењује сагласношћу оних који га користе замјењује закон (*Diuturni mores consensu utentium legem imitantur*). Законик XII плоча био је у робовласничком Риму кодификација ондашњих обичаја.

КОНТРОЛА УПРАВЕ

ДИО



ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ 129

ОБЛИЦИ КОНТРОЛЕ УПРАВЕ

ГЛАВА

6

Уводне напомене

Правна контрола управе

Управна контрола управе

Судска контрола управе

**Спор за надокнаду штете
проузроковане радом управе**

Парламентарна контрола управе

Владина контрола управе

Посебни облици контроле

6.1. Уводне напомене

У свакој правној и демократској држави вршење свих облика државне власти подводи се под објективно право. То се посебно односи на вршење управних активности с обзиром на значај и бројност и многобројност послова које управа обавља и широка овлаштења са којима располаже. Да би се искључио сваки вид њене самовоље управа се подвргава вишеструкој контроли. **Под контролом уопште сматра се трајна дјелатност брижљивог и систематског посматрања и оцјењивања нечијег туђег рада**²²⁹.

У нашем праву не прави се разлика између појма контроле и надзора, па се ови изрази углавном означавају као синоними. Кад је ријеч о контроли управе онда се она у садржинском смислу може означити као трајна дјелатност коју врше овлаштени субјекти над радом управе, при чему имају право да утичу на њен рад, да оцјењују да ли управа поступа на прописан начин, да ли њени органи и организације испуњавају постављене обавезе, односно да ли правилно и законито користе своја овлаштења те да ли остварује циљеве који су пред њу постављени.

Зависно од чињенице да ли је контрола управе регулисана правом или није, односно да ли субјект контроле има одређена правна овлаштења према контролисаном у погледу предмета контроле или нема, разликујемо правну од тзв. неправне контроле. Оквир **правне контроле** чине правни инструменти, док оквир **неправне контроле** чине политички или одређени стручно-технички инструменти²³⁰.

Иако је **политичка** контрола управе у правилу предмет проучавања уставног права а не управног, због њеног значаја у оквиру ове дионице размотриће се неки моменти битни за конзистентно схватање овог проблема.

Полазећи од предмета контроле правна контрола управе дијели се на контролу **законитости** и контролу **цјелисходности**. Контрола законитости (легалитета) је облик контроле путем које се врши провјера да ли је управном дјелатношћу повријеђен мјеродаван закон, други пропис или општи акт. Док контрола цјелисходности обухваћа испитивање правилности избора између правно понуђених варијанти с обзиром на сваки конкретан случај, односно контролу правилности дискреционог одлучивања.

²²⁹ Н. Стјепановић и С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1991, стр. 363.

²³⁰ Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 176; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 47.

Смисао и циљ правне контроле је без сумње остварење друштвене дисциплине која се обезбјеђује законитошћу и цјелисходношћу управних активности. Велика овлаштења управе у савременом друштву по природи ствари изазива подозрење, а самим тим и постојање контролних механизма како би се осигурала правилност њена рада, и заштитила права грађана, те створио осјећај повјерења и сигурности у њену дјелатност.

6.2. Правна контрола управе

Оквир и врста правне контроле, како је већ истакнуто, ограничен је контролом управне дјелатности (засноване на закону и другом пропису) а не и осталих активности управе које се тичу других ванправних прописа веома хетерогене дјелатности управе.

Полазећи од организационе припадности вршилаца правне контроле она се дијели на **унутрашњу** и **спољашњу**²³¹.

Унутрашњу правну контролу чине управна (административна) контрола која се грана на **хијерархијску** и **старатељску** контролу (тутела) односно на **инстанциону** и **надзорну** (службену) контролу (класична варијанта). Спољашњу контролу управе чине:

- а) парламентарна контрола,
- б) владина контрола,
- в) судска контрола и
- г) посебни облици контроле²³².

6.3. Управна контрола управе

Управна контрола управе је таква врста контролно-правног односа у којем управа представља субјект и објект контроле. У сваком случају бит овог односа одвија се унутар саме организационе структуре управе, гдје један орган управе надзире рад и акте другог органа управе. Према томе, овдје се ради о **управном путу елиминисања свих облика противправности, незаконитости и неправилности односно цјелисходности у раду управе.**

Проматрано историјски, ова контрола због специфичних односа који су владали међу органима управе је временски **најстарија** посебно ако се има у виду чињеница да се дуго сматрало да други вид контроле

²³¹ З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 48.

²³² Исто, стр. 49.

није могућ, јер се полазило од тога да су једино органи управе стручно компетентни и политички квалификовани да **оцјењују јавни интерес**, па је свако настојање да се осигура исправност сопственог рада имало изузетну правнотехничку важност. Подвођењем управе под право и јачањем режима законитости у раду управе, уз истовремену појаву других облика контроле иако се дијелом сужава, овај облик контроле и данас задржава своје посебно значење, јер се путем њега остварује **хијерархијска повезаност** унутар саме управе, те **кохерентност** и **конзистентност** читавог управног апарата.

6.3.1. Хијерархијска контрола управе

Овај модел управне контроле своје исходиште налази у **хијерархијском односу** као примарном принципу уређивања односа између виших и нижих органа, гдје виши органи управе врше контролу над вршењем управе од стране нижих органа управе. Виши органи имају **генерално овлаштење** да одређују шта и како ће радити нижи органи управе, те да уклањају акте нижих органа, како из **разлога незаконитости** тако и из **разлога цјелисходности**. Хијерархијски модел управе нарочито се развио у тзв. полицијској држави, у којој није било развијенијих облика правне контроле управе. Читава пирамидална управна структура заснивала се на принципу субординације као доминантном виду односа између виших и нижих органа. Субординиран однос обиловао је широким контролним овлаштењима виших (централних) органа према нижим (нецентралним подручним) органима²³³. Контрола се простире над службеницима тзв. **персонална контрола** (њихово постављање и смјењивање, дисциплинско кажњавање и др.) те над актима које они издају, тзв. **реална контрола** (поништавање, укидање, мијењање, обустављање од извршења те супституција надлежности и др.). Хијерархијска контрола се проводи кроз два вида²³⁴:

- а) **службеним путем** кроз редовну комуникацију виших и нижих органа и
- б) **путем тзв. хијерархијске жалбе** коју подносе грађани незадовољни одлукама и поступањем нижих органа.

Модел хијерархијске контроле још увијек је присутан у неким управним подсистемима као што је војска и полиција, иако знатно ограничен законском регулативом. Жалба се подноси вишем органу по

²³³ Исто, стр. 53.

²³⁴ Исто, стр. 53.

којој виши орган поступа *via gratiae* а не *via institutiae*²³⁵, што значи да виши орган није имао правну обавезу да одговори на жалбу, јер жалба није имала карактер правног лијека.

6.3.2. Старатељска контрола

Овај модел контроле представља контролно-правни однос који се успоставља између органа државне управе и одређених колективитета ван државне структуре, који располаже са одређеним степеном самосталности (организационим на територијалном, персоналном и функционалном принципу)²³⁶.

Све до појаве одређених институционалних облика (аутономног карактера) чијом се дјелатношћу задовољавају јавни (тј. општи интереси грађана) задовољавање тих интереса текло је у режији државе. Међутим појавом ових колективитета поставио се проблем односа државе и ужих територијалних јединица посебно општина, односно како да се успостави контрола државе над оним јавним пословима које обављају ови колективитети, а који се налазе изван оквира хијерархијског надзора. Дакако ради се о пословима из тзв. самоуправног дјелокруга. Рјешење је пронађено у контроли која произлази из старатељског односа државе према свим институционалним облицима јавног карактера коју држава врши преко органа државне управе, а састоји се у контроли законитости а не и цјелисходности рада тих колективитета.

Међутим у пракси је доста присутан систем дуплог колосијека (нарочито код територијалних јединица локалне самоуправе) а којим се разликује контрола послова из тзв. изворног дјелокруга од послова пренесеног дјелокруга. Први су покривени како је већ истакнуто старатељском контролом државе, док су други под хијерархијском контролом која имплицира како контролу законитости тако и контролу цјелисходности.

6.3.3. Инстанциона контрола

Подјела управне контроле управе на инстанциону и надзорну (службену) контролу представља класичну подјелу, која своју изворишну основу налази у хијерархијском односу унутар управног апарата. Премда

²³⁵ П. Димитријевић, *Основи управног права*, стр. 340. (Према: З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 54.); Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 381; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 417.

²³⁶ Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 381; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 415; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 54.

се хијерархијски структурисани системи управе углавном напуштају (а задржавају само одређени модификовани облици), још увијек постоји реална потреба за извјесним облицима хијерархијске координације која произилази како из природе управне дјелатности тако и због истовјетних циљева које органи управе остварују²³⁷.

Инстанциона контрола је таква врста контроле управе која се остварује поводом жалбе а врши је орган више инстанце тј. прописом одређен као непосредно претпостављени орган. Жалба је битна претпоставка инстанционе контроле коју подноси лице (странка) незадовољна неком управном одлуком. Без жалбе нема активирања инстанционе контроле (не може се покренути *ex officio*). Не може се покренути самоиницијативно од стране другостепеног органа већ само од стране овлаштеног субјекта а то је у правилу лице о чијим је правима и дужностима рјешавано актом који је предмет контроле.

Историјски посматрано **настанак управне жалбе везан је за управну молбу односно приговор** (*remonstratio*) која се подносила истом органу чија се одлука оспорава. Чисто од воље органа овисило је да ли ће своју првобитну одлуку оставити на снази или ће је измијенити или пак уопште неће поступити по приговору незадовољног лица. Савремене димензије управна жалба (*appellatio*) добива појавом правне државе, када се појединац из поданика, који је статус имао у полицијској држави (*Poliziestaat*) трансформише у грађанина који располаже са субјективним правима као што су право на учешће у вршењу политичке власти, право на заштиту од самовоље државних органа и др. Тек тада жалба постаје **централни институт административног поступка** и важно правно средство у заштити грађана од самовоље нижих управних органа²³⁸.

Изградњом законског модела контроле управе (посебно кодификацијом правила општег управног поступка)²³⁹ жалба постаје правно средство којим се провјерава законитост и цијелисходност првостепеног одлучивања. Правним регулисањем поступка грађани добивају позицију странке у поступку тј. могућност да кроз одређена процесна права путем правних средстава траже преиспитивање управних одлука које се тичу њихових појединачних права и обавеза.

²³⁷ С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 416.

²³⁸ Исто, стр. 418.

²³⁹ Закон о општем управном поступку Краљевина Југославија је донијела већ 1930. године (који је ступио на снагу почетком 1931. године). Довољно је истаћи чињеницу да је прву кодификацију општег управног поступка извршила Аустрија 1925. године, што говори да је Југославија била међу првим земљама која је донијела овај закон.

6.3.4. Надзорна (службена) контрола

Овај облик унутрашње контроле управе обављају виши органи управе у односу на ниже, у складу са условима одређеним прописом (законом). **Надзор, односно службену контролу овлаштени орган врши по службеној дужности, односно самоиницијативно, мада сасвим није искључена ни спољна иницијатива.** За разлику од раније контроле (све до успостављања правне државе) која се углавном базирала на хијерархијском односу и кад се контрола управе вршила арбитрарно у правној држави контрола управе може се вршити само у оним случајевима кад је то предвиђено законом. Према томе, битна разлика је у чињеници што у правној држави **основ контролних овлаштења чини закон** а у ранијој фази тај однос је произлазио из **фактичког положаја у хијерархијској структури управног апарата.** Надзорна контрола обухваћа оцјену законитости а не и **цјелисходности.** Рокови за њено спровођење су дужи од рокова за инстанциону контролу, а основни разлози интервенције знатно ограничени и тачно одређени. У оквиру службеног надзора, овлаштени орган има овлаштење да поништи или укине управне акте који су предмет контроле.

6.4. Судска контрола управе

6.4.1. Појам и значај судске контроле

Судска контрола управе²⁴⁰ је облик спољне правне контроле управе. Настала је као допуна управној контроли у циљу уклањања њених концептуалних слабости а које произлазе из тзв. самоконтроле управе. Наиме, сматра се да је општи недостатак административне контроле управе управо у чињеници што произлази из хијерархијског односа и односи се на околност што управа сама себе контролише. Дакле, овај контролни однос не чине два различита субјекта који су међусобно самостални и независни, што потенцијално носи клицу сумње у објективност и непристрасност ове контроле (*nemo iudex in causa sua*). У том смислу успостављена је једна посебна правна контрола која има све прерогативе да осигура правну заштиту у сфери управне дјелатности. Носилац те контроле је суд чија организациона независност, стручност и ауторитет према управи пружају гаранцију да могу осигурати да се управа у свом дјеловању креће у оквирима правне норме.

²⁴⁰ Исто, стр. 418.

Судска контрола управе која се активира искључиво по захтјеву за пружање правне заштите (спољни подстицај) а не по службеној дужности (*ne procedat iudex ex officio*) рјешава спорна питања произашла из управних активности, посебно везане за конкретне случајеве, у којима треба да пружи крајњу оцјену о законитости (тужбом се оспорава управни акт, управна радња, пред надлежним судом да пружи адекватну правну заштиту). Дакле ради се о судском путу за отклањање противправности (незаконитости) у раду управе, након што се претходно исцрпи управни пут, или кад је то изричито законом предвиђено да се законитост у раду управе не може оцјењивати управним путем. Судска контрола има ужи домен и углавном се ограничава на касацију тј. ограничава своју активност на разјашњење спорне ситуације и изрицање санкције ако утврди незаконитост управног поступања, уз указивање управи да је дужна поступати како је у пресуди одређено и да донесе нови управни акт. За разлику од судске контроле управна контрола има шири домен и обухваћа овлаштења поновног рјешавања управне ствари (мада се може ограничити само на касацију).

6.4.2. Неки елементи специфичности судске контроле

У теорији се региструју нека специфична обиљежја судске контроле управе која је диференцирају од осталих облика контроле управе, а своде се на формална и материјална обиљежја²⁴¹. Као формална обиљежја наводе се органи и поступак по коме се контрола врши. Врше је судови (редовни и управни) углавном по судском поступку.

Кад су у питању материјална обиљежја овде се наводи:

- а) **постојање спорне ситуације** (спорења о правном питању, која се углавном односе на повреду субјективног права, али може бити у питању и повреда објективног права);
- б) **постојање захтјева за правну заштиту** (спољни подстицај), и
- в) **специфичност правног акта** којим се судска контрола остварује (он посједује сва обиљежја управног акта).

6.4.3. Судска контрола према позитивноправним рјешењима

У нашем правном систему судска контрола над управом је разнолика. Према Закону о судовима²⁴² судску власт врше судови као самостални и независни државни органи (чл. 3.). Судови штите слободе и

²⁴¹ R. Bonnard, *Le controle juridictionnel de l'administration*, Paris, 1934, стр. 8 и 9. (Према: Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 385 и 386.).

²⁴² Службени гласник РС бр. 11/04, 109/05, 37/06, 17/08 и 119/08.

права грађана, законом утврђена права и интересе правних субјеката и обезбјеђују уставност и законитост, осигуравају јединствену примјену закона, равноправност и једнакост свих пред законом. Судови се образују као: основни судови, окружни судови и Врховни суд Републике.

У остваривању своје улоге редовни судови заједно са уставним судовима (Уставним судом БиХ и Уставним судом Републике Српске) врше контролу управе кроз различите облике своје надлежности.

6.4.4. Контрола редовних судова

Свакако најзначајнији облик судске контроле управе је онај који редовни судови остварују у оквиру управног спора и спора за накнаду штете проузроковане радом управе. Остали видови судске заштите спадају само дијелом у управно право.

Контролу коју врше редовни судови у оквиру управног спора децидно утврђује Устав Републике Српске, према којем о законитости коначних појединачних аката којима државни органи и организације које врше јавна овлаштења рјешавају о правима и обавезама, **одлучује суд у управном спору, ако за одређену ствар није законом предвиђена друга судска заштита** (чл. 113 ст. 3 Устава Републике Српске). О законитости коначних управних аката **одлучује окружни суд у управном спору** за које није одређена надлежност другог суда и то према сједишту првостепеног органа, организације или заједнице, као и захтјеву за заштиту слободе и права утврђених уставом, ако су таква права и слободе повређена коначним појединачним актом или радњом службеног лица у органу управе односно одговорног лица или другом друштвено правном лицу када за заштиту тих права није обезбијеђена друга судска заштита.

У управном спору суд може (уважавањем тужбе) поништити управни акт (спор о законитости), а може и под одређеним претпоставкама сам ријешити управну ствар (тзв. спор пуне јурисдикције).

Поред тога у управном спору суд може одлучивати о накнади штете и повраћају ствари под претпоставком да је до штете дошло, односно да су ствари одузете усљед извршења управног акта који се у управном спору оспорава.

Судска контрола управе остварује се у тзв. посебној судској заштити када су слободе и права повријеђана појединачним коначним актом, односно када су слободе и права повријеђена радњом службеног лица (чл. 56-64 Закона о управним споровима)²⁴³.

²⁴³ Закон о управним споровима, Службени гласник Републике Српске бр. 109/05.

6.5. Спор за накнаду штете проузроковане радом управе

Судска контрола управе испољава се у спору за накнаду штете проузроковане незаконитим и неправилним радом управе, из чега произлази да спорна ситуација настаје поводом наступања штетних посљедица за грађане и друге субјекте, које причињава држава (управа) путем дјеловања својих службених лица у вршењу службених радњи, па стога вођење спора има за циљ судску заштиту од противправног дјеловања државе (управе).

Имајући у виду чињеницу да се највећи број послова државе обавља путем управних органа нормално је да се одговорност државе за штету везује, највећим дијелом, за дјелатност управе. Оно што раде чиновници у обављању свог посла сматра се да чини држава, па у том контексту треба сагледавати одговорност државе за поступке својих чиновника.

У савременим условима готово сва модерна законодавства признају одговорност државе иако имају различит приступ, посебно ако се има у виду да је развојни ток овог правног института ишао под окриљем грађанскоправних и управноправних норми, па су се као посљедица тога издиференцирала два различита правна система:

- а) систем којим се одговорност државе за причињену штету регулише нормама грађанског права (Велика Британија и САД) и
- б) систем у којем се ова сфера регулише претежно нормама управног права (Њемачка и Француска).

Поред ова два система спомиње се и правни систем у којем постоји посебна одговорност државе²⁴⁴, која је присутна у нашем правном систему. Међутим када је у питању одговорност државе (управе) за штету нанесену грађанима и другим субјектима у обављању управне дјелатности онда се она јавља у два основна облика:

- а) одговорност државе (или другог јавног субјекта) која настаје по основу службене грешке и
- б) одговорност државе (или другог јавног субјекта) која није условљена грешком.

6.5.1. Одговорност државе (или другог јавног субјекта) за штету насталу по основу службене грешке

Овдје се ради о штети која је настала противправним дјеловањем службених лица, што значи да се под службеном грешком означава

²⁴⁴ С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 408.

службени рад који није обављен у складу са прописима и другим правилима, а манифестује се кроз: а) погрешан рад; б) незаконито чињење и в) недозвољено спор рад²⁴⁵. У вези с тим могући су различити видови одговорности, као и различити начини остваривања права на накнаду штете (зависно од законодавних рјешења појединих земаља)²⁴⁶.

Као први вид спомиње се примарна и непосредна одговорност државе (и других јавних тијела) за штету причињену од стране њихових службених лица у вршењу службе. У овом случају оштећени се захтјевом обраћа држави (управи), тј. органу чија га служба обавља. Држава (односно друго јавно тијело) која је штету надокнадила под одређеним условима има могућност регреса према лицу које је штету починило. Изузетно, оштећени може захтијевати накнаду штете и директно од лица које је штету починило (нпр. ако је штета посљедица кривичног дјела).

Други вид своди се на примарну и непосредну одговорност службеног лица које је својом противправном радњом штету починило. У овом случају, службено лице одговара непосредно својом имовином. Овдје се држава (односно друго правно тијело) јавља као јемац, ако службено лице није у стању надокнадити штету.

У трећој варијанти, за штету једнако одговара службено лице које је штету починило, као и држава, односно орган чија се служба обавља. У овом случају, оштећени се за накнаду штете може обратити на све три адресе. Наравно, није искључен и комбиновани облик споменутих могућности.

6.5.2. Компаративан осврт

Дуго времена у европским државама²⁴⁷ (посебно у Француској) држава због своје суверености није подлијегала одговорности за штету. Могла је одговарати само у грађанскоправним односима, гдје се појављивала у својству приватника. Тек у другој половини 19. вијека праксом Државног савјета у Француској се развија начело одговорности државе за штету. У том смислу, у француском праву врши се диференцијација између грешке службе и личне грешке.

У првом случају одговара држава (односно друго јавно правно тијело) чија се служба обавља, а о одговорности одлучују управни судови

²⁴⁵ З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 402.

²⁴⁶ С. Поповић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 550 и 551; И. Борковић, *Управно право*, Згб, 1984, стр. 96.

²⁴⁷ О томе шире: С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 551; И. Борковић, *Управно право*, Згб, 1984, стр. 96 и 97.

према посебним прописима. У другом случају одговара службено лице према прописима грађанског права пред редовним судовима. Њемачко и аустријско право прихватило је начело јемства државе. Према уставу Њемачке, ако неко коме је повјерено вршење јавне службе повриједи службене дужности према трећима, у начелу је одговорна држава или тијело у чијој се служби то лице налази. У Швајцарској је прихваћено начело личне одговорности службеног лица за причињену штету, о чијој одговорности одлучују редовни судови.

У англосаксонском праву држава, у начелу, дуго времена није одговарала за штету. Одговарало је службено лице, које је штету причинило, према општим правилима о одговорности. У енглеском праву тек од 1947. године, посебним законом (*Crown Proceedings Act*) држава се подвргава одговорности за штету, одговара као и свако друго лице.

Када је у питању режим одговорности за штету, који се примјењује у Европској унији, онда је битно напоменути да Унија надокнађује сваку штету коју почине њени органи или службена лица у вршењу службе. Дакле, за одговорност је битна грешка службе, па су у вези с тим релевантни сљедећи елементи: а) постојање штете; б) узрочна веза између настале повреде и понашања неке институције Уније и в) противправност понашања²⁴⁸. Унија надокнађује штету која настаје и у односима вануговорне одговорности, примјењујући општа начела права, која се примјењују у државама чланицама²⁴⁹.

6.5.3. Нормативна рјешења у нашем правном систему

Питање одговорности за штету коју својим незаконитим или неправилним радом причини службено лице или државни орган, односно орган који врши јавна овлаштења није регулисан уставним одредбама. Устав РС не садржи одредбе о одговорности државе и другог јавноправног тијела, већ регулисање тог питања препушта законодавцу. Устав се задржао само на констатацији да "свако има право на накнаду штете коју му незаконитим и неправилним радом нанесе службено лице или државни орган, односно организација која врши јавна овлаштења" (чл. 17, ст. 1. Устава РС).

Према Закону о државним службеницима РС²⁵⁰, примарна и непосредна одговорност лежи на службеном лицу. Према чл. 81.

²⁴⁸ Види: Синиша Радин, *Правни систем и институције Европске заједнице*, Згб, 1990, стр. 198.

²⁴⁹ Уговор о оснивању Европске економске заједнице из 1957. (*EEC Treaty*) садржи одредбе које се односе на уговорну и извануговорну одговорност Уније (чл. 215).

²⁵⁰ Службени гласник РС, бр. 118/08.

споменутог закона "државни службеник, одговоран је за штету коју је на раду или у вези с радом намјерно или из грубе непажње проузроковао државном органу, правном или физичком лицу". Прихваћен је систем субјективне одговорности. Држава овдје одговара само као јемац за незаконито и неправилно обављање службе. Одговорност се темељи на кривици конкретног починиоца штете, тј. службеног лица (запосленог и постављеног лица) које оно учини органу и правном лицу. Поступак остваривања права на накнаду одвија се пред посебном комисијом која утврђује постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, ко је штету проузроковао и како се надокнађује. Комисију образује функционер који руководи државним органом, односно влада. Уколико би утврђивање висине штете проузроковало несразмјерне трошкове, висина штете може се одредити у паушалном износу.

Претпоставке за одговорност државе за штету су: а) **незаконит и неправилан рад (на раду и у вези са радом), односно службена грешка;** б) **постојање штете** и в) **узрочна веза између почињене службене грешке и настале штете.**

Незаконит рад је онај службени рад који није у складу са важећим прописима и другим правилима, док се као неправилан рад може означити онај рад који дјелује мимо постављеног циља (који није у јавном интересу). И незаконит и неправилан рад потенцијално могу се испољавати као активно дјеловање (комисиони деликт, *culpa in committendo*) и као пропуштање (омисиони деликт, *culpa in omitendo*).

Постојање штете представља основни услов одговорности. У грађанском праву под штетом се означава умањење постојеће имовине или спречавање њеног повећања, које би извјесно наступило у нормалним околностима (имовинска или материјална штета) или се састоји у повреди части, угледа или доношења физичког, односно душевног бола (морална штета).

Активна легитимација за постављање захтјева за накнаду штете даје се широком кругу субјеката. Уз грађане и правна лица, то могу бити и одређени субјекти, који немају својство ни физичког, ни правног лица (нпр. група грађана, насеље и др).

Приликом одређивања накнаде штете, односно њене висине, скреће се пажња на **понашање оштећеног**, да ли је он сам крив што је до штете дошло, односно да ли је могао штету спријечити или ублажити. Штета мора бити **озбиљна**, јер постоји становиште да држава не би требала одговарати за **ситније, сношљиве штете**, које су неминовне у обављању јавне службе. У правилу (ако правни пропис не одређује другачије), надокнађује се сва материјална штета без обзира да ли је

испољена у виду стварне штете (*damnum emergens*) или у виду измакле добити (*lucrum cessans*).

У погледу моралне штете (физички бол или психолошке патње) превладава становиште да се она надокнађује²⁵¹.

Као трећи услов одговорности спомиње се узрочна веза, остављање каузалитета између незаконитог и неправилног рада и настале штетне посљедице. Одговорност државе и другог јавног тијела искључује се ако се докаже да је штетна посљедица произашла као резултат више кривичних дела, односно ако је резултат кривичног оштећеног лица. У том смислу треба разликовати:

- а) систем објективне одговорности и
- б) систем субјективне одговорности.

Први систем подразумијева одговорност државе за сваку штету, која настаје као посљедица незаконитог и неправилног дјеловања службе, не уважавајући чињеницу да је она резултат кривичног оштећеног лица.

У систему субјективне одговорности држава, односно друго јавно тијело, одговара само као јемац за незаконито и неправилно обављање службе. Одговорност се у овом случају темељи на личној кривичној одговорности оштећеног лица.

6.5.4. Надлежност за рјешавање захтјева за накнаду штете

Према Закону о радним односима у државним органима (чл. 23.) оштећени, у правилу, подноси захтјев за накнаду штете посебној комисији, коју образује функционер који руководи државним органом у којем је запослено службено лице које је штету проузроковало. Овдје се поставља питање која су права оштећеног ако се његова права не уваже у цијелости или се, пак, комисија уопште не изјасни о захтјеву у одређеном року (од два мјесеца). У овој ситуацији оштећеном преостаје да своје право потражи у парници пред редовним судом, који је у правилу надлежан за спорове о накнади штете. Од ове процедуре, односно надлежности, одустаје се у случајевима кад је штета настала извршењем незаконитог управног акта, гдје се у оквиру управног спора о законитости тог акта, тужбом може захтијевати и накнада штете причињена његовим извршењем.

О захтјеву за накнаду штете суд у управном спору одлучује пресудом, којом поништава оспорени управни акт, ако подаци поступка

²⁵¹ И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ*, књига I, Згб, 1960, стр. 227.

пружају посебан основ за то. У противном, суд упућује тужиоца да свој захтјев за накнаду штете остварује у редовној парници²⁵².

6.5.5. Право регреса од службеног лица које је починило штету

Право регреса одговорног субјекта (када исплати накнаду) подразумијева право да се од службеног лица (и његове имовине), које је штету починило, **намири за износ исплаћене накнаде за штету исплаћену трећем лицу.**

У правилу, као услов за остваривање права на регрес захтијева се да је службено лице штету причинило **намјерно (*dolus*) или из крајње непажње (*culpa lata*)**²⁵³.

6.5.6. Одговорност за штету без грешке

Овдје се ради о одговорности државе, гдје је она обавезна да надокнади насталу штету без обзира на чињеницу што она није резултат противправног дјеловања службе, нити је проузрокована незаконитим и неправилним радом службеног лица. Само вршење службе, а не грешка у вези с тим вршењем, представља основ за подношење захтјева за накнаду штете.

Према томе, битно је да постоји радња (обављање службе) државног органа, којом је проузрокована штета појединцу и узрочна веза између радње и настале штете. Оштећени не треба доказивати грешку при вршењу службе, већ треба доказати узрочну везу између одређене радње и настале штете. Зато, основу одговорности треба тражити у узрочности, па се у начелу одговара и за штету насталу случајем, али је искључена могућност да се одговара за штету до које је дошло усљед више силе.

У нашем праву није прихваћена теорија **ризика**²⁵⁴, која је прихваћена у француској теорији, а полази од начела једнакости грађана у сношењу јавних терета. Суштина ове теорије састоји се у чињеници да је држава дужна надокнадити појединцу штету коју му је проузроковао државни апарат и то само кад се ради о **необично високој штети**, која

²⁵² Странка која због ванредног укидања извршног рјешења трпи штету има право на накнаду само стварне штете. О накнади штете одлучује у првом степену суд који је према Закону о управним споровима био надлежан за рјешавање управног спора против извршног рјешења (чл. 266 ст. 4 ЗУС-а).

²⁵³ О томе шире: И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ I*, Згб, 1960, стр. 230; С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 560; И. Борковић, *Управно право*, Згб, 1984, стр. 104.

²⁵⁴ О томе шире: И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ I*, Згб, 1960, стр. 231 и 232; С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 561.

превазилази нормалне оквире штете коју иначе носе грађани. У противном, таква штета би знатно нарушила једнакост грађана у погледу расподјеле јавних терета.

Одговорност државе за штету без грешке код нас налази своје бројне примјене у законодавној пракси. Тако, нпр. држава одговара за штету коју проузрокује уништавањем **опасних добара**. То су случајеви који настају кад јавна власт, штитећи јавне интересе због наступања одређених околности (нпр. појава заразних болести) проводи одређене мјере (уништавање болесних животиња, биља и др). **Држава се у овим околностима сама обавезује на плаћање предвиђене суме новца лицима оштећеним усљед провођења споменутих мјера.**

Постоје случајеви одговорности државе, односно другог јавног тијела, за штету без грешке и у случајевима кад се ради о **вршењу неких опасних дјелатности од стране јавне управе.**

Држава одговара за штету проузроковану вршењем опасних дјелатности, без обзира што није било кривице, нити грешке на страни њених органа у вршењу тих дјелатности. Одговорни субјект одговара за наступање штете усљед случаја, али не и ради наступања више силе.

Према ЗУП-у (чл. 266) признаје се накнада штете у случајевима укидања извршног управног акта.

Рјешење се може укинути ради "отклањања тешке и непосредне опасности за живот и здравље људи, јавну сигурност, јавни мир и поредак или јавни морал људи, или у циљу отклањања поремећаја у привреди, ако се то не би могло успјешно отклонити другим средствима, којима би се мање дирала стечена права. Може се укинути само дјелимично у обиму колико је неопходно да се опасност отклони или заштите наведени општи интереси".

Странка која усљед укидања рјешења трпи штету **има право на накнаду стварне штете.** Захтјев за накнаду штете подноси се одговарајућем суду, који је према Закону о управним споровима надлежан да у првом степену рјешава ове ствари.

6.6. Парламентарна контрола

Данас готово сви модерни правни системи прихватају парламентарну контролу над радом управе, наравно уз различит обим те контроле и начин њена провођења. Гледано у цјелини парламентарна контрола управе представља више политичку него правну контролу. Правна контрола се задржава на оцјени законитости њена рада у цјелини, која се углавном спроводи посредством владе. *Strictno sensu*, парламентарна контрола не обухваћа контролу конкретних аката које доноси управа (јер је та

контрола резервисана за друге органе), већ се оријентише на општа питања као што су функционисање управе. Поред тога, парламент (односно скупштина) наспрам управе има одређена права организационог, персоналног и финансијског карактера (законом оснива и укида министарства и уређује њихову надлежност и дјелокруг, именује и разрјешава министре и утврђује њихову одговорност те одобрава средства за њихов рад). Због своје структуре и метода рада представничко тијело није погодно нити би било довољно ефикасно а ни стручно за рјешавање бројних конкретних случајева.

Парламентарна контрола, како је већ истакнуто, окренута је више политичкој контроли која се састоји у оцјени политичке цјелисходности рада управе, тј. пропитивања да ли управа спроводи постављену политику и остварује одређене циљеве успостављене правним поретком, односно да ли врши дискрециона овлаштења у складу са јавним интересом како то парламент сматра да би било цјелисходно. Политичка контрола базира се више на врх управне пирамиде, па у том смислу суштину парламентарне контроле над радом управе чини министарска одговорност²⁵⁵ преко које парламент посредно остварује контролу управе. Овај облик парламентарне контроле остварује се путем различитих контролних инструмената који су присутни у савременим политичким системима.

Апстрахујући модел организације власти (парламентарни, скупштински или пак предсједнички) ти инструменти су углавном присутни у свим демократско развијеним земљама, као што су посланичка питања која посланици упућују појединим министрима о стању у одређеним управним ресорима, затим парламентарна интерпелација, парламентарни одбори, парламентарне анкете и истраге, извјештаји о раду управе и др. Посебно је значајна парламентарна интерпелација која означава посебан облик посланичких питања (једног или више посланика) директно министру или влади а односе се на неки догађај или процес који није предмет расправе. Њена важност извлачи се из чињенице што расправа о некој ствари завршава гласањем, а у чијем контексту је потенцијално могуће покретање политичке одговорности министара.

6.7. Владина контрола управе

Владина контрола управе представља такође "мјешавину" правне и политичке контроле над радом управе. Структура владе базира се на ресорном принципу, што значи да је чине министри као шефови појединих

²⁵⁵ Тако Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, III, Бгд, 1939, стр. 331.

управних ресора. Влада је (уз шефа државе) носилац извршне власти и као таква јавља се као контролни орган управе кроз два вида и то: а) путем контроле аката управе (правна контрола) и б) путем контроле рада управе преко старјешина појединих управних ресора - министара, односно других функционера који руководе управним организацијама и др. (политичка контрола). Оба вида контроле биће разматрана касније.

6.8. Посебни облици контроле

Осим правне тј. управне и судске, односно политичке контроле управе јављају се и други специјални облици спољашње контроле, међу којима се, посебно са низом специфичности, издваја контрола која се врши посредством омбудсмана.

6.8.1. Омбудсман

Сам назив ове институције "омбудсман"²⁵⁶ је шведског поријекла, а изворно означава независно физичко лице које у име парламента (парламентарни повјереник) врши контролу над државном управом и јавним службама²⁵⁷. У основи та контрола се састојала у могућности омбудсмана да од управних власти тражи податке и објашњења у вези са примјеном закона (зашто се закони уопште не примјењују или се неправилно примјењују) те да у вези с тим покреће поступке против одговорних управних службеника. Омбудсман је био дужан подносити извјештаје парламенту и на основу тога постављати питање повјерења појединим министрима²⁵⁸. Данас је институција омбудсмана присутна у многим земљама свијета, тако да је мало земаља које не познају неки облик омбудсмана. По угледу на шведски омбудсман, установљен уставом 1909. године, најприје га је увела Финска 1919. године, да би након другог свјетског рата ова институција доживјела праву експанзију својом присутношћу у готово сто земаља. На простору *ex* Југославије успоставиле су га готово све новонастале земље. Могуће је да у сложеним државним заједницама постоји омбудсман на нивоу заједничких институција и омбудсмани у јединицама које чине државну заједницу, а могуће је да постоји више омбудсмана за различите области.

Иако је у основи задржао изворне принципе, ипак од земље до земље јављају се одређене разлике у карактеру и обиму овлаштења. У вези

²⁵⁶ Омбудсман на шведском значи повјереник, односно представник.

²⁵⁷ Д. Милков, Омбудсман - вид ванправне контроле управе, *Зборник радова "Изградња и функционисање правног система Републике Српске"*, Бања Лука, 1997, стр. 590.

²⁵⁸ С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 481.

с тим могло би се регистровати да поред заштите законитости његова овлаштења све више тендирају у правцу заштите људских права. Поред тога за разлику од изворног шведског модела гдје омбудсмана бира и разрјешава парламент, у многим земљама омбудсмана поставља и разрјешава шеф државе односно монарх или генерални гувернер, као што је то у Аустралији, па чак и Министарски савјет који именује медијатора (француски назив за омбудсмана)²⁵⁹. Други назив није присутан само у Француској већ и у другим земљама, као што је нпр. повјереник парламента у Великој Британији²⁶⁰, правобранилац права грађана у Пољској²⁶¹, народни заступник у Аустрији²⁶² и др.

6.8.1.1. Положај и улога омбудсмана

Омбудсман је институција која се успоставља уставом односно законом, из чега произлази да његов положај и улога у правном систему зависе од нормативних рјешења дотичне земље. Углавном суштину његовог положаја одређују двије димензије, и то: а) његова независност и б) његова неутралност²⁶³.

Димензија независности обезбјеђује се његовим окретањем према парламенту и одвајањем од егzekутиве. Омбудсман се може разријешити дужности прије истека рока на који је изабран само у изузетним околностима (теже повреде закона), што му даје сигурност у обављању функције. Други органи не могу му давати упутства и налоге за рад, што се посебно односи на извршне органе. У том погледу могу се наћи изузеци кад је у питању парламент као што је то случај у Данској, Норвешкој и Сјеверној Ирској²⁶⁴. За омбудсмана може бити изабрана односно именована личност која је остварила запажене резултате у својој струци и која није политички ангажована. Кандидат треба да буде прихватљив за

²⁵⁹ Д. Денковић, Медијатор - француски омбудсман, *Анали Правног факултета, Београд*, бр. 1-4/83.

²⁶⁰ Д. Денковић, Омбудсман као заштитник законитости и права грађана, *Анали Правног факултета, Београд*, бр. 2/68.

²⁶¹ Марек Сзубиаконски, Стеван Лилић, Правобранилац права грађана у Пољској и друштвени правобранилац у Југославији (паралеле), *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3-4/90.

²⁶² Драган Милков, Аустријски модел омбудсмана, *Архив за правне и друштвене науке, Бгд*, бр. 4/91.

²⁶³ Драган Милков, Омбудсман - вид ванправне контроле управе, *Зборник радова "Изградња и функционисање правног система Републике Српске"*, Бања Лука, 1997, стр. 592.

²⁶⁴ Исто, стр. 592.

све политичке партије (нпр. у Шведској кандидата за омбудсмана предлаже делегација састављена од представника свих политичких странака заступљених у парламенту). У Аустрији, гдје омбудсмана чини колегијално тијело састављено од три члана, бира Национално вијеће на приједлог сваке од три најбројније странке у парламенту²⁶⁵.

Позицију омбудсмана снажи имунитет који има по нормативним рјешењима у готово свим земљама које су успоставиле овај институт. Мандат му је у правилу дужи од мандата парламента како би имао независност од парламентарне већине. Његова функција је инкопатибилна са било којом другом јавном функцијом или приватном професионалном дјелатношћу²⁶⁶.

Начелно могло би се констатовати да је улога омбудсмана превасходно усмјерена на разматрање цјелисходности поступања јавно-правних тијела према грађанима. Иако је контрола цјелисходности примаран домен омбудсмана, треба истаћи да важно мјесто припада и контроли законитости, посебно када су у питању некоректна поступања јавноправних тијела односно службених лица у конкретним случајевима, којима се угрожавају права грађана. Поред тога омбудсман разматра и друга питања која су од интереса за заштиту уставних и законских права грађана. Његова контрола покрива готово све државне субјекте и јавне службе, па чак и судове као што је то случај у Шведској и Финској.

6.8.1.2. Омбудсмански поступак

Омбудсмански поступак се покреће поводом притужбе грађана на рад управе односно јавноправних тијела или по службеној дужности. Притужбе може поднијети сваки грађанин, а у неким земљама (Шведска и Финска) и у случају кад за то није легитимисан. Покретање поступка по службеној дужности може услиједити поводом анонимне притужбе; затим приликом периодичне контроле која се врши у неким земљама (нпр. у Данској контрола војних и затворских установа), написа у штампи о одређеним неправилностима у раду јавноправних тијела и др.²⁶⁷ Овдје треба посебно истаћи чињеницу да свако има право подношења притужбе омбудсману без обзира да ли је због повреде уставних и законских права оштећен, а да у вези с тим омбудсман слободно одлучује да ли ће захтјев узети на разматрање и у којем обиму.

Омбудсману је готово у свим земљама омогућен приступ релевантним документима. Органи управе и друга јавноправна тијела

²⁶⁵ Исто, стр. 593.

²⁶⁶ Исто, стр. 593.

²⁶⁷ Исто, стр. 594 и 595.

дужни су сарађивати са омбудсманом, пружати му одређене податке, одговарати на његов захтјев и др.

Овлаштења омбудсмана су различита у појединим земљама, а углавном се свODE на: упућивање критике одређеном органу, давање упозорења, давање и предлагање препорука за отклањање незаконитости и неправилности у раду управе и других јавноправних тијела. Нема овлаштења касаторне или неке друге природе којима би могао укинути или поништити акте управе. У неким земљама има овлаштење да покреће дисциплински и кривични поступак против службених лица, а може дати и приједлог за разрјешење одређеног функционера, те приједлог односно иницијативу за одређене законодавне промјене.

На основу изложеног може се констатовати да омбудсман не располаже са неким посебним правним овлаштењима осим што у неким земљама има право да покреће одговарајуће поступке. Његова снага произлази у првом реду из чињенице што на основу извјештаја који подноси парламенту објављује податке до којих је дошао у вези са притужбама грађана на рад управе и других јавноправних тијела и тим чином потакне парламентарну расправу о одговорности министара. Посебно снажне ефекте изазива његово обраћање јавности преко средстава јавног информисања путем којих упознаје грађане са стањем у одређеним областима у погледу поштовања уставних и законских права грађана. Све у свему, досадашња искуства говоре да институција омбудсмана представља ефикасан облик контроле управе и заштите права грађана, растерећен великих и крутих процедура којима робују остали видови контроле рада управе и других јавноправних тијела.

13. KONTROLA UPRAVE

a) Značenje kontrole

Upravna djelatnost traži mnogostruku kontrolu. I kao što se uprava ističe prema sudstvu bogatstvom u oblicima svoje djelatnosti, ističe se i mnogostrukom kontrolom koja se vrši nad njom. Osobito značenje ima čitava kontrola nad upravom u državi u kojoj se izgrađuje socijalizam. I tu mora ta kontrola osigurati zakonitost u upravi, ali se ni izdaleka time ne iscrpljuje.

Kontrola i provjeravanje izvršenja nisu samo instrument za provođenje socijalističke zakonitosti, nego i uopće za provođenje socijalističke uprave. Napose je kontrola i provjeravanje sastavni dio rukovodstva upravom. Ta je kontrola najuže povezana s provjeravanjem djelovanja onih lica koja vrše te radnje, — ona je jednovremeno i stvarna i lična. U povodu jednog projekta pisao je Lenjin¹: »Glavno je, po mom mišljenju, prenijeti središte težine od pisanja dekreta i zapovjedi (mi smo ovdje glupi do idiotstva) na izbor ljudi i provjeravanje izvršenja. U tome je čvor«. A u svom izvještaju na jednom kongresu g. 1922. Lenjin kaže: »Provjeravati ljude i provjeravati faktično izvršenje djela, u tome, i još jednom u tome, i samo u tome je sada čvor čitava rada, čitave politike.«

Kontrola uprave ne smije s jedne strane biti usko formalistička i birokratska, nego stvarna i djelotvorna, a s druge strane ne smije biti isključivo epizodna, sračunata samo na izabrane slučajeve, nego postojana i sistematska. Socijalistička kontrola nije samo jednostavno evidentiranje nepravilnosti. Provjeravanjem izvođenja ne utvrđuje se samo da li je konkretni predmet pravilno riješen, nego da li i određena upravna organizaciona jedinica pravilno funkcioniše, da li je pravilno organizirana i da li su u toj organizaciji pravi ljudi postavljeni na prava mjesta. »... Kontrola u našim uslovima nije i ne može biti, na pr., samo sredstvo za otkrivanje raznih nepravilnosti u materijalnom poslovanju državne uprave — kao što je to u pravilu državna kontrola u kapitalističkim zemljama — nego u prvom redu instrument i neophodni sastavni dio općeg rukovodstva državom i pojedinim granama državne uprave... Svijesno rukovoditi znači prije svega: pravilno predvidjeti, planirati, davati na osnovu plana pravilne zadatke, pravilno odabrati kadrove i odgovarajuće metode rada i organizacione oblike. Ali, svijesno rukovoditi znači također i stalno kontrolirati, kako se zadaci izvršavaju, a na toj osnovi, u samom procesu ostvarivanja zadataka, pomoći kadrovima u sprečavanju i odstranivanju nedostataka, slabosti, griješaka i objektivnih teškoća koje priječe ili zadržavaju ostvarenje postavljenih zadataka. Znači: u sistemu narodne vlasti i socijalističke izgradnje ne može se ni zamisliti dobro operativno rukovodstvo bez dobro izgrađenog sistema kontrole«.² Socijalistička kontrola nije suho autoritativno istupanje, nego znači ukazivanje pomoći i savjetovanje onome tko se kontrolira, stvarno ispravljanje učinjenih griješaka i nedostataka, kao i usavršavanje rada i odgajanje lica koja rade u državnoj upravi. Tom kontrolom ne provjerava se samo rad upravnih organa, nego se u vatri praktičnog života provjerava i ispravnost onih propisa i direktiva koje je trebalo izvršiti.

¹ Soč. t. XXVII., str. 163.

² Edvard Kardelj u Narodnoj državi, g. 1947., br. 3., str. 3. i d.

U vezi s izmijenjenim stvarnim zadacima socijalističke kontrole izmijenili su se, u upoređenju s kontrolom uprave u buržoaskoj državi, i oblici te kontrole. U nas su zadržani, točnije, dalje razvijeni, mnogi oblici kontrole nad upravom kako se provode u suvremenim građanskim državama, kao naročito sudska kontrola zakonitosti upravnih akta u obliku upravnih sporova.³ Novo su razvijeni razni oblici društvene kontrole, potpunija i jača kontrola predstavničkih organa, razni oblici specijalne kontrole u upravi, osobito razne kontrole obavljajuja poslova i kontrola kadrova. Naročito novi oblik kontrole nad radom uprave javlja se u Javnom tužioštvu.⁴ Zakon o općoj državnoj kontroli od 1946. (izmijenjeno Zakonom o državnoj kontroli od 1949.) formiran je posebni kontrolni organ,⁵ ali je već 1951. ukinut.

b) Nosioci kontrole

Društvena ili narodna kontrola. Jedna je od glavnih značajki uprave u režimu socijalističke demokracije, da se u njoj provodi što veće učešće narodnih masa. To vrijedi naročito i za kontrolu uprave. Kad oni kojima se upravlja kontroliraju svoje upravljače, onda je to najstvarnije provjeravanje izvršenja. Široko učešće narodnih masa u kontroli nad upravom je najjače oružje u borbi protiv birokratskog poslovanja i rješavanja. Lenjin je govorio: »Boriti se s birokratizmom do kraja, do potpune pobjede nad njim, može se samo onda kad cjelokupno stanovništvo učestvuje u upravi.« Sredstva takve društvene kontrole jesu vrlo različita, kao na pr. društvene, osobito društveno-političke organizacije, javna štampa, široka mogućnost iznošenja predstavi građana na nadležne kontrolne organe (odnosno suradnja građana s takvim organima). Formirani su i posebni forumi za vršenje narodne kontrole. Naročito značenje ima ovdje zbor birača.⁶

Kontrola predstavničkih, političko-izvršnih i izvršno-upravnih organa nad upravom. Ta je kontrola unutar iste političko-teritorijalne jedinice dobila danas mnogo na važnosti zbog slabljenja vertikalne povezanosti upravnih organa.

Kontrola unutar same uprave. Za razliku od kontrole drugih nosilaca, ona se naziva administrativnom kontrolom. Kontrola u istom upravno-orga-

³ Kontrola zakonitosti uprave je najsigurnija kad je vode od same uprave nezavisni organi, a osobito sudovi. U Moskvi je održan u studenom 1957. Međunarodni seminar posvećen pitanju kontrole zakonitosti uprave koju vrše organi nezavisni od uprave, pri čemu su svi referenti (pa i sovjetski pravници) podcrtavali značenje i važnost sudske kontrole nad zakonitošću uprave (prikaz Seminara u Revue Internationale des sciences administratives, g. 1958., str. 119. i d.). Odvojio se od te opće linije praški prof. Levit, po kome je upravno sudovanje buržoaska koncepcija nespojiva sa socijalističkim režimom, jer da se pri tom sudovanju radi o opoziciji građana prema državi, dok se u socijalističkom režimu državni organi spajaju s građanima. Ali na kakav to zapravo »socijalistički režim« misli Levit? Naše je upravno sudovanje uvedeno u provođenju socijalističke demokracije (naprijed pod 7-b) s dvostrukom svrhom, da zaštiti objektivnu zakonitost upravnih akata i subjektivnu pravnu sferu građana. Ali, upravno sudovanje ne može se protiviti ni administrativnom socijalizmu. Ono je samo protivno birokratskom režimu. Taj zamišljeni Levitov socijalizam je čisti birokratski socijalizam, koji nadilazi i sam staljinistički socijalizam.

⁴ O tome pobjliže u II. knj.

⁵ O toj kontroli pobjliže u mojim Osnovima upravnog prava FNRJ, g. 1950., str. 575. i d.

⁶ O njemu pobjliže u II. knj.

nizacionom sistemu može se kretati u samom upravnom organu (na pr., kontrola koju vrši starješina nad radom podređenih službenika), a može je vršiti jedan organ (organizaciona jedinica) uprave nad drugim.

Specijalne upravne kontrole. To su razne posebne stručne kontrole, kao posebna finansijska kontrola, kontrola provođenja budžeta, posebne službe nad upravnim kadrovima, a osobito posebne inspeksijske službe.⁷ Slučajeve specijalne upravne kontrole susrećemo i kod kontrole koju vrše novčani zavodi u vezi sa svojim finansijskim operacijama. To je vrlo ekonomičan i praktičan način kontrole nad finansijskim poslovanjem. Osobito značenje ima Zakon o društvenom knjigovodstvu od 19. X. 1959.: njime je uvedeno društveno knjigovodstvo, koje »osigurava evidenciju i kontrolu korištenja i raspolaganja društvenim sredstvima, evidenciju o kretanjima u privredi i kontrolu izvršenja obveza korisnika društvene imovine prema društvenoj zajednici« (čl. 1.). Poslove te službe obavlja Narodna banka.

Kontrola sudova i kontrola javnog tužništva. Ta kontrola dobiva svoje značenje naročito po tome što je ne vrše upravni organi. Sudska kontrola javlja se osobito u rješavanju upravnih sporova, bilo da se radi o rješavanju općih upravnih sporova prema Zakonu o upravnim sporovima, ili o specijalnim upravnim sporovima.⁸ No, sudska kontrola nad zakonitošću akata i rada uprave odnosno njenih službenih lica dolazi do izražaja i izvan upravnih sporova; tako na pr., u slučaju krivične odgovornosti upravnog funkcionera ili u slučaju rješavanja odgovornosti javne uprave za štetu nanесenu građanima nezakonitim radom upravnih funkcionera.

c) Predmet kontrole

Prema predmetu, razlikuje se kontrola koja se odnosi na samo poslovanje odnosno djelovanje uprave i njenih službenih lica, od kontrole koja se odnosi samo na pojedini akt uprave.

Kontrola poslovanja odnosno djelovanja uprave i njenih službenih lica. Razvili su se različiti oblici kontrole općeg poslovanja i pojedinih djelatnosti u svim odnosno u pojedinim upravnim strukturama. Takva široko razvijena kontrola je kontrola finansijskog poslovanja i izvršenja budžeta (kako djelatnošću finansijske inspekcije, tako i odobravanjem završnih računa koje vrši predstavnički organ vlasti). Ovamo ide i kontrolna djelatnost administrativnih inspekcija sekretarijata za opću upravu narodnih odbora i izvršnih vijeća, kojima se stavlja u zadatak da se staraju o unapređenju administrativnog poslovanja i pružaju stručnu pomoć. Ti organi vrše opći nadzor i nad primjenom propisa o kancelarijskom poslovanju kod organa uprave (neposredan nadzor obavlja u svakom organu uprave njegov starješina); ovamo je specijalno uključen i nadzor nad pravovremenim rješavanjem stvari u upravnom postupku, zbog čega se u organima uprave podnose posebni izvještaji i evidentiraju neriješeni predmeti. Sekretarijati za opću upravu posebno nadziru putem svojih administrativnih inpek-

⁷ O njima sistematski u II. knj.

⁸ Kao što je, na pr., upravno-računski spor po Zakonu o društvenom knjigovodstvu, a koje sporove rješava viši privredni sud i Vrhovni privredni sud.

cija primjenu propisa o službeničkom sistemu, te na tom planu naročito kontroliraju izvršenje propisa o određenim sistematizacijama i ocjenjuju zakonitost određenih rješenja o službeničkim odnosima. U tom službeničkom sistemu imaju određene zadatke i tzv. matični upravni resori za pojedine službe odnosno struke. Ovamo idu i naprijed spomenute specijalne upravne kontrole.

Kontrola pojedinih akata uprave. Sistem upravnog prava mora posvetiti posebnu pažnju tom pitanju.

Tu treba, prije svega, podvući principijelnu razliku između akata koje uprava donosi u upravnom postupku ili izvan njega. Za prve akte propisuje ZUP točno i iscrpno kako se u njih može dirati, i oni se ne mogu na drugi način stavljati izvan snage (na pr. ne može ih viši organ po svom općem pravu nadzora stavljati izvan snage).

Sa stvarnog gledišta, kontrola se može ograničiti samo na pitanja zakonitosti, a može se protegnuti i na pitanja cjelishodnosti (oportuniteta), tako se, na pr., upravni spor načelno vodi samo o pitanju zakonitosti upravnog akta.

Obzirom na intenzitet, može se razlikovati kontrola: a) koja samo utvrđuje da je neki akt nezakonit ili necjelishodan – konstatacija, b) koja tako utvrđeni akt stavlja izvan snage (poništava ili ukida) – kasiranje i c) koja ide još i dalje, pa na mjesto poništenog ili ukinutog akta donese novi akt – meritorno rješenje. Još je jači intenzitet u slučaju kad je organu koji donosi akt potrebna suglasnost, aprobacija i sl. nekog drugog organa, ali tu se ne radi samo o kontroli, već i o kolaboraciji odnosnih organa.

Kontrola akta uprave može biti prethodna ili preventivna, ako se vrši prije samog donošenja, tako da unaprijed onemoguću da se donese nepravilan akt, – ili naknadna, ako se vrši nakon donošenja akta.

Pri kontroli akta uprave načelno se razlikuje instanciona od nadzorne. U slučaju instancionog rješavanja o istom predmetu donosi se meritorno rješenje u dva ili više stepena, – viši stepen rješavajući o istom predmetu eo ipso vrši i kontrolu nad aktom nižeg stepena. Zato normalno viša instancija može ne samo izmijeniti akt niže instancije, već može i slobodnu ocjenu niže instancije zamijeniti vlastitom slobodnom ocjenom. Zakonom se mogu, za pojedine materije, i ograničiti ta ovlaštenja više instancije.⁹ Obrnuto, strogo nadzorno rješavanje je normalno ograničeno na pitanje zakonitosti i svršava najviše ukidanjem ili poništavanjem akta, ostavljajući organu koji je donio ukinuti (poništeni) akt da, po potrebi, saobrazno nadzornom aktu donese novi akt. To je i izrično određeno Zakonom o državnoj upravi (čl. 12. st. 3.), kojim je statuirano tipično nadzorno rješavanje: izvršno vijeće odnosno narodni odbor može ukinuti ili poništiti akte organa uprave donesene izvan upravnog postupka, ako su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisima. Kako se vidi, to je s jedne strane kontrola legalnosti, a s druge strane može se svršiti tako da samo akt stavi izvan snage, a da ga ne izmijeni.

Dalja je karakteristika tog nadzornog rješavanja u našem pozitivnom pravu da se načelno kreće unutar okvira iste političkoterijalne jedinice. Ako nezakonitost

⁹ Kako je propisao naš ZUP, u slučajevima iz čl. 242. st. 3., 244. st. 2. i 195. st. 3. ne može drugostepeni organ zbog necjelishodnosti poništiti ili izmijeniti prvostepeno rješenje, a u slučaju iz čl. 227. st. 1. može samo poništiti, a ne može i izmijeniti prvostepeno rješenje.

utvrdi neki drugi državni organ (na pr. savezni državni sekretarijat utvrdi nezakonitost akta republičkog organa), on se ograničuje na konstataciju i aviziranje. No od toga ima izuzetaka po specijalnim zakonskim odredbama.¹⁰

Kod kontrole akata uprave važno je pitanje da li se kontrola vrši po službenoj dužnosti ili samo na prijedlog stranke. I u tom pitanju postoji, u pravilu, načelna razlika između instancionog i nadzornog rješavanja: prvo se vrši na prijedlog stranke, a drugo po službenoj dužnosti (stranka se tu samo predstavkom obraća na nadzorni organ). Za naše je pozitivno pravo karakteristično da u slučajevima kad je za pokretanje nadzora potrebna inicijativa stranke (kao kod žalbe po ZUP-u ili tužbe po Zakonu o upravnim sporovima) takvo pravo imaju određeni državni organi za slučaj kad je aktom povrijeđen zakon u korist pojedinaca, a na štetu društvene zajednice. Drugim riječima, naš pravni sistem nije pokretanje nadzora nad zakonitošću upravnih akata ostavio samovolji privatnih stranaka i zanemario opći društveni interes.

14. NAUKA UPRAVNOG PRAVA

a) Rađanje nauke upravnog prava

Posebna nauka upravnog prava mogla se pojaviti tek formiranjem upravnog prava kao posebne pravne grane. Oboje je historijsko–razvojna pojava i potječe tek od 19. stolj. Uprava i kao organizacija i kao funkcija postojala je vremenski prije upravnog prava; ali načela o toj upravi tretiraju se u posebnoj političkoj nauci, koja i nije pravna nauka, a ukoliko ta uprava živi po pravnim normama, tretiraju se u drugim pravnim granama (u angloameričkim zemljama u common lawu, u evropsko–kontinentalnim zemljama u građanskom pravu, sudskom procesnom pravu i t. d.). Policijsko–apsolutistička država na evropskom kontinentu stvorila je vrlo jak birokratski upravni aparat, kojega veže opsežnim direktivama i propisima (koji nemaju značaj objektivne norme, već samo interne instrukcije). Praktične su potrebe tražile da se doktrinarno obradi čitavo ustrojstvo i djelovanje tog aparata, te srede odnosi propisi. Tako se javlja posebna katedralna ili policijska nauka, koja je pretežno politička disciplina. Slično se i u anglo–američkim zemljama, u vezi s jačanjem i porastom upravnog aparata, javlja posebna upravna nauka kao pretežno politička disciplina.

Pojavom i jačanjem posebnog upravnog prava niče i posebna nauka upravnog prava. Kakogod se postepeno razvijalo posebno upravno pravo, tako je i samo postepeno mogla rasti posebna nauka o tom pravu. Najprije i najviše tamo gdje se i najviše razvilo to upravno pravo, a najslabije tamo gdje se tek počelo probijati. A kako se u Francuskoj najprije razbujao zaseban i snažan droit administratif, tamo se i najprije razvila posebna nauka koja obrađuje to pravo. Naprotiv se – da ostanemo samo kod dva evropska ekstrema u pitanju upravnog prava – u Engleskoj nauka o upravnom pravu počinje razvijati tek posljednjih trideset godina, jer prije

¹⁰ Tako su, na pr., po Zakonu o državnoj upravi (čl. 103. st. 2.) ovlašteni savezni državni sekretarijati da u poslovima iz isključive nadležnosti federacije ukidaju (poništavaju) nezakonite akte odnosnih republičkih organa uprave koji su doneseni izvan upravnog postupka. – Ili drugi primjer, jača ingerencija nad nezakonitim aktima dana je i nekim višim inspektoratima nad aktima nižih.

ДРЖАВНА УПРАВА

ГЛАВА

7

Опште одреднице

**Организација државне управе у
Босни и Херцеговини**

Организација републичке управе

**Унутрашња организација
републичких органа управе**

Органи управе у Федерацији БиХ

**Руковођење државним органима
управе**

7.1. Опште одреднице

7.1.1. Појам државног органа

Уколико се жели одредити појам органа државне управе онда претходно треба одредити појам државног органа. Оквирно, државни орган има двије димензије, структуралну и функционалну²⁶⁸. Структурално, он је ужи организациони облик државног апарата, једна засебна организациона цјелина, а функционално, он је инструмент путем којег држава обавља своје активности. За државни орган је битна чињеница да дјелује у име и за рачун државе и да је интегрални дио државног апарата. Радње и акте државног органа држава признаје као своје, што је значајно за правне релације које проистичу из дјеловања државног органа у вршењу државних активности. У теорији се појам државног органа одређује на три начина: а) у субјективном смислу, б) објективном смислу и в) правном смислу²⁶⁹.

Под државним органом у субјективном смислу подразумевају се физичка лица која обављају послове у остваривању надлежности одређеног органа. Физичка лица се ни према свом положају ни према својој улози не могу поистовјетити са органом па чак и онда када се ради о функционеру који има сва овлаштења једног органа. Државни орган представља институт са прецизно утврђеним правима и дужностима који дјелује независно од промјена лица у свом саставу.

При одређивању државног органа у објективном смислу полази се од органа као једне организације. У том смислу под органом се подразумева група организационо повезаних људи која помоћу одређених средстава остварује постављене циљеве. Из овог произлази да се као елементи организације јављају: а) људи (службена лица); б) циљ; в) средства (материјално-техничка и др.); г) организациона структура и д) одређени степен самосталности²⁷⁰.

Људи као субјективни елемент организације су њен најбитнији и незамјењив елемент. Према томе, квалитетан избор људи те њихов

²⁶⁸ И. Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ I*, Згб, 1960, стр. 50 и 51; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 155.

²⁶⁹ П. Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964, стр. 51; Д. Милков, *Организација управе*, Нови Сад, 1993, стр. 57 и 58; Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 72.

²⁷⁰ Упореди: Е. Пусић, *Наука о управи*, Згб, 1981, стр. 7 и 8; С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1991, стр. 110; Н. Стјепановић, *Управно право*, Бгд, 1978, стр. 113; Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 72; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1998, стр. 34.

распоред на одговарајућа радна мјеста прва је претпоставка за успјешан рад организације.

Свака организација има одређене циљеве које треба остварити. Циљ је у ствари пројекција будућих резултата који треба да се остваре. Циљу су подређени сви остали елементи организације. У процесу подјеле рада циљеви су подијељени на задатке као уже цјелине, задаци на послове, који се опет рашчлањују на радње.

Средства представљају материјални елемент организације која могу бити финансијска и техничка. Финансијска средства обухваћају новац и друга средства финансијског карактера којима организација располаже ради остваривања постављених циљева. Техничка средства чине пословне просторије, намјештај, прибор и средства комуникације.

Организациона структура представља систем унутрашњих веза и односа, тј. повезивање људи и средстава ради остваривања постављених циљева. Начин организационог повезивања превасходно зависи од врсте организације односно природе послова и задатака које организација обавља. Успостављање организационе структуре остварује се адекватном координацијом рада и сталном контролом постигнутих резултата, као и одговарајућим корекцијама ради уклањања негативних ефеката који потенцијално могу наступити²⁷¹.

Као пети елемент организације спомиње се њена **самосталност**, која се одмјерава кроз степен аутономије у одређивању њених циљева. Организација је шири појам од органа с обзиром да се и орган означава као један облик организације. Разлика се испољава у чињеници што је организација самостална цјелина која сама одређује своје циљеве, док је државни орган дио шире цјелине (државе) и није самосталан у одређивању својих циљева. При одређивању државног органа у **правном смислу** полази се од послова и задатака које орган обавља на основу правних прописа. У том смислу под органом се схвата **носилац одређених овлаштења и дужности односно надлежности**²⁷².

7.1.2. Органи управе као посебна врста државних органа

У структури државних органа, државни органи управе чине посебну врсту државних органа који као и остали државни органи обављају послове у име и за рачун државе. Специфичност органа државне

²⁷¹ О томе шире: П. Димитријевић, *Организација и методе рада јавне управе*, Бгд, 1959, стр. 167-169; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1998, стр. 43.

²⁷² О томе шире: П. Димитријевић, *Организација и методе рада јавне управе*, Бгд, 1959, стр. 167-169; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1998, стр. 43.

управе по којој се они разликују од осталих органа државне структуре тиче се њихове дјелатности. Они представљају главне вршиоце управне дјелатности, због чијег вршења су и основани, за разлику од парламента чија је основна дјелатност законодавна дјелатност, односно судова, чија је основна дјелатност вршење судске функције.

Међутим сама констатација да органи управе представљају главне вршиоце управне дјелатности указује на чињеницу да органи државне управе обављају и друге дјелатности које не улазе у оквир основне дјелатности (као што су нормативни и стручни послови). Поред тога, управну дјелатност врше и други државни органи, као и одређени недржавни субјекти којима ова дјелатност није основна већ допунска, па је могу вршити само онда када су зато изричито законом овлаштени.

На нашем правном простору поред државних органа управе као главних носилаца управне функције могу се јавити други државни органи као што су: скупштина, шеф државе, влада, затим управно-стручне државне организације те самосталне неуправне државне организације. По изричитом законском основу у ограниченом виду као вршиоци управних послова јављају се и децентрализовани територијални субјекти (као што су нпр. јединице локалне самоуправе). Коначно, предузећа, установе и друге недржавне организације путем повјеравања тзв. јавних овлаштења такође стичу могућност обављања послова из домена управне дјелатности.

На основу изложеног могло би се констатовати да органи управе чине посебну врсту државних органа, основаних за вршење управне дјелатности као своје основне дјелатности.

7.1.2.1. Обиљежја органа државне управе

Констатовано је да државни органи управе припадају породици државних органа, и у том смислу сажето казано, имају одређена обиљежја својствена државним органима, а то су да обављају послове у име и за рачун државе, то углавном оних ауторитативних. Њихова засебност у односу на друге државне органе налази се у чињеници да су им преваходно стављени у дјелокруг управни послови, односно да им они представљају основни фактор цјелокупне активности.

Поред тога, у теорији се истичу и друга обиљежја²⁷³ која произлазе из њихове основне дјелатности и чињенице да припадају породици

²⁷³ Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 75-78; Д. Милков, *Организација управе*, Нови Сад, 1997, стр. 61-64.

државних органа. С тим у вези према постојећем правном режиму спомињу се:

1) **ауторитативно заснивање управноправних односа**, при чему су управни органи као и остали државни органи снабђевени ауторитативним средствима што им омогућава да подузимају управно-ауторитативне активности тј. да према другим субјектима, појединцима и организацијама наступају са јачом вољом, што имплицира могућност наметања одређеног понашања против њихове воље (одређивање права и обавеза појединцима и организацијама у конкретним управним стварима, те предузимање мјера принуде и ограничења у конкретним случајевима). Поред тога, органи управе ауторитативно иступају приликом доношења општих прописа (подзаконских аката) зашто морају имати изричито овлаштење, те приликом издавања јавних исправа;

2) **заштита јавног интереса** је превасходно у рукама државних органа, па такве обавезе припадају и органима државне управе и то у конкретним ситуацијама. Поред начела законитости као темељног руководног начела, органи управе руководе се и јавним интересом, посебно у случајевима дискреционог одлучивања;

3) **могућност непосредне примјене силе**, истина то овлаштење није дато свим органима управе већ само неким (полицијским и војним) који су за то изричито овлаштени и наравно оспособљени;

4) **специфичан вид оснивања органа управе**, а то је да се органи управе оснивају уставом или законом (са изузетком да има случајева да се оснивају и подзаконским актом као нпр. у СР Југославији, гдје се на нивоу федерације оснивају уредбом владе);

5) **специфичан вид утврђивања дјелокруга и надлежности органа управе**. Дјелокруг представља општи круг послова и задатака органа државне управе који има значај хоризонталног разграничења послова и задатака између органа управе, тј. на истом територијалном нивоу, а одређује се одговарајућим прописом којим се органи управе оснивају.

Надлежност органа управе означава овлаштење и дужност одређеног органа да обавља одређене послове на одређеној територији. Разликују се двије врсте надлежности: стварна и мјесна надлежност. **Стварна или материјална надлежност се одређује према природи ствари а регулише се материјалноправним прописима за поједине области**, што говори да се ова надлежност уређује великим бројем материјалноправних прописа, за разлику од других државних органа (парламента и судова) гдје се надлежност уређује у правилу само са једним прописом.

Мјесна надлежност означава територијално разграничење органа државне управе који имају исту стварну надлежност. Мјесна надлежност се регулише прописима о територијалној организацији земље, а кад није могуће мјесна надлежност се утврђује прописима о организацији појединих органа државне управе. Ваља истаћи чињеницу да се надлежност регулише когентним правним нормама па се зато не може мијењати. Није дозвољена супституција надлежности "осим ако је то законом предвиђено и под условима прописаним тим законом" (чл. 21 ст. 1 ЗУП-а), као ни делегација надлежности, осим ако је то изричито законом предвиђено (чл. 21 ст. 2 ЗУП-а). Исто тако није дозвољено споразумно утврђивање надлежности за рјешавање у управном поступку, осим ако је законом другачије одређено (чл. 21 ст. 3 ЗУП-а);

6) **непостојање својства правног лица** прати државне органе па и државне органе управе. Такав статус произлази из околности што органи управе нису самосталне цјелине, већ дио државне организационе цјелине, и као такви у име и за рачун државе врше одређене послове;

7) **самосталност у раду органа државне управе** означава могућност доношења одлука без ичијег утицаја²⁷⁴, а произлази из њихове свеукупне позиције у систему државне власти. Припадају извршној власти која је у ингеренцијама владе, а самостални су у вршењу своје функције у границама утврђеним уставом и законом, што је општа одредница органа управе. Нису независни (што је општа одредница за судове) јер се на управу може утицати посебно у вршењу неких послова (нпр. при доношењу подзаконских аката, припремању прописа за скупштину и владу и др.). Поред тога управи се могу издавати опште смјернице и упутства за рад;

8) **инокосни начин организовања** чини такође једну од специфичних димензија органа управе, која произлази из природе дјелатности коју управа обавља (захтијева се брзо и ефикасно вршење послова). По постојећем правном режиму органи управе организовани су по монархичком принципу што говори да је у њима одлучујућа воља једног физичког лица, старјешине, функционера органа²⁷⁵.

7.1.2.2. Принцип формирања органа управе

У разгранатој управној дјелатности, органи управе зависно од циљева који се желе постићи, формирају се на бази одређених принципа, чија конкретизација зависи од датих околности, при чему је могуће да се

²⁷⁴ Шире о томе: Д. Милков, Самосталност органа управе у вршењу управне дјелатности, *Правни живот*, Бгд, 12/83, стр. 1294-1305.

²⁷⁵ Види: М. Weber, *Привреда и друштво I*, Бгд, 1976, стр. 175.

организација успостави на једном принципу или на комбинованој варијанти два или више принципа. Наравно да избор релевантног принципа зависи од врсте и обима послова, њихове сродности и повезаности, нивоа организовања и др.

У теорији и пракси најчешће се спомињу и примјењују **реални, територијални, персонални и инокосно колегијални** принцип организовања органа управе²⁷⁶.

7.1.2.2.1. Реални принцип

Овај принцип формирања органа управе полази од **садржине и врсте послова** који треба да се обављају. Реални принцип се грана на **ресорни и функционални**.

Прва, ресорна варијанта формирања органа управе упоришну основу налази у **појединим областима друштвених односа** (нпр. одбрана, унутрашњи послови, финансије и др.). Квалитет ресорног принципа испољава се у лакшем руковођењу и примјени специјализације и стручности, а недостатак у сложености организационе структуре која је самим тим прескупа и нерационална.

Функционални принцип као подврста реалног формирања органа управе, полази од груписања послова **према сличности радних операција** и то независно од садржине тих послова. Примјеном овог принципа долази до изражаја специјализација и стручност и то према начину вршења појединих типова управних послова (управни надзор, рјешавање о управним стварима и др.). Овај принцип нарочито је погодан за формирање унутрашњих организационих јединица. Његова боља страна лежи у чињеници што олакшава хоризонталну повезаност између појединих организационих цјелина, а лошија у отежаном руковођењу и вертикалном повезивању унутар организационе структуре.

При образовању органа управе у пракси се често користи **комбиновани облик ресорног и функционалног принципа**, при чему је

²⁷⁶ Према Е. Пусићу, "Старија теорија управе и управног права на европском тлу у континуитету познаје реално и територијално начело организације управе. По реалном начелу стварају се поједине скупине управних организација које се међусобно разликују по свом задатку, по ономе што раде, нпр. управни ресори за разне управне гране. Напротив, организације формиране на територијалном принципу обухваћају све задатке, раде све послове - већ према томе о каквим се пословима ради - али само за одређени ограничени териториј." (Е. Пусић, *Наука о управи*, Згб, 1983, стр. 174.).

ресорни принцип основни а функционални се користи за формирање унутрашњих организационих јединица.

7.1.2.2.2. Територијални принцип

Полазну основу територијалног принципа формирања органа управе чини **територија на којој орган врши своју дјелатност**. Мјерило за формирање органа управе, према томе је територија а не садржина послова из оквира њихове надлежности нити карактер тих послова. Овај принцип значајан је код одређивања мјесне надлежности. Примјеном овог принципа, могуће су различите варијанте да се формирају органи чији се дјелокруг и надлежност простиру на читавој територији одређене земље, на дијелу територије или на неком ужем подручју, или пак да поједини органи (различитог нивоа) обављају исту врсту послова и др. Слаба страна овог принципа је у онемогућавању већег степена специјализације.

7.1.2.2.3. Персонални принцип

Мјерило формирања органа управе на овом принципу чине **категорије лица на које се послови органа управе односе** (инвалиди, борци, омладина и др.) при чему се респектују засебни интереси одређених групација људи. И код овог принципа формирања организационих структура испољавају се одређене слабости и то да је доста сложен и скуп, па се углавном користи за формирање организационих јединица.

7.1.2.2.4. Инокосни и колегијални принцип

Инокосни принцип (монократски) представља такав вид оснивања органа управе на чијем челу се налази једно лице које представља тај орган, располаже са свим овлаштењима и одговорностима у вези са радом тог органа²⁷⁷. Полазну основу за формирање органа и организационих цјелина, користећи инокосни принцип, чине овлаштења функционера који се налази на челу органа који одлучује о свим кључним питањима из дјелокруга органа и одговоран је не само за свој рад него и за рад органа у цјелини. Према томе, **инокосни принцип у суштини значи формирање односно повезивање једне организационе цјелине на основу овлаштења једног лица чија воља је одлучујућа**²⁷⁸. Инокосни принцип подразумијева

²⁷⁷ Никола Стјепановић, *Управно право* I, Бгд, 1973, стр. 122-124; Стеван Лилић, *Управно право*, Бгд, 2004, стр. 47-48.

²⁷⁸ Никола Стјепановић, *Управно право* I, Бгд, 1973, стр. 122-124; Стеван Лилић, *Управно право*, Бгд, 2004, стр. 48.

да се на челу органа налази старјешина (нпр. министар, директор и др.)²⁷⁹ који је овлаштен да представља орган, располаже са свим овлашћењима у вези са радом органа управе, доноси све акте (осим оних који се доносе по овлашћењу односно наређењу) и одлучује о свим другим питањима из надлежности тог органа која се доносе по овлашћењу или наређењу колегијума. Акти се доносе уз равноправно учешће свих чланова колегијума, и то већином чланова колегијума. Чланом колегијума постаје се на више начина, било избором, именовањем, делегирањем или по положају, и сл. Лице које руководи колегијумом није инокосни старјешина колегијума, већ његов предсједник или предсједавајући. Колегијум ради углавном на сједницама. Боља страна колегијалног начина организовања лежи у чињеници што рад органа или организације не зависи од способности и знања појединца већ од више лица, што ствара услове за успјешно вођење одређене организационе структуре. Лоша страна овог начина организовања лежи у компликованој и спорој процедури доношења одлука, што знатно успорава рад органа, односно организација.

Хијерархијски принцип полази од система надређености и подређености органа и службеника, што ће рећи да су нижи органа у хијерархијској структури подређени вишима а службенике у правилу именују хијерархијски виши органи који у позицији потчињених имају обавезу и дужност да извршавају наређења претпостављеног старјешине (субординација)²⁸⁰. Хијерархијски принцип је најстарији принцип и представља једно од основних обиљежја органа управе. У ствари,

²⁷⁹ Никола Стјепановић, *Управно право* I, Бгд, 1973, стр. 122-124; Стеван Лилић, *Управно право*, Бгд, 2004, стр. 48.

²⁸⁰ У правној држави постоје границе субординације. Старјешина органа не може издавати налоге који су незаконити. Уколико се то ипак деси претпостављени има право на тзв. приговор незаконитости у погледу надлежности, садржине налога и његове форме. Разликује се општи и посебан режим субординације. Општи се односи на све органе у вршењу управне дјелатности, док се посебан односи на органе који обављају специфичне послове и задатке (полиција, инспекторати и др.). У општем режиму потчињени је дужан да извршава само законите налоге и наређења. У случају незаконитог налога потчињени је дужан да на то упозори старјешину и обустави извршење тог налога односно наређења. Међутим, по поновљеном писменом налогу старјешине, потчињени је дужан да изврши налог или наређење али ће бити ослобођен одговорности. У посебном режиму субординације (војска, полиција) потчињени је дужан да извршава све налоге без обзира да ли су законити или не. У оквиру општег и посебног режима субординације постоји апсолутна граница субординације и то у случају да извршење налога представља кривично дјело. У овом случају претпостављени је дужан да обустави налог, односно наређење претпостављеног и обавијести претпостављеног старјешину.

надређени орган има одређена права и обавезе према подређеном органу док подређени орган има само дужности. Права виших органа према нижим састоје се углавном да оснивају, односно укидају органе, именују и разрјешавају функционере, врше управни надзор и друге видове контроле, воде дисциплински поступак против службеника нижих органа, и др. Овај принцип омогућује ефикасан рад управе, посебно за традиционалне управне области (војску и полицију) и ако у савременим условима нема значај за све управне области, јер у неким превладава однос сарадње и конкуренције уз смањење субординираног начина управљања (нпр. у здравству, култури, социјалној заштити и др.). Уосталом, професионализам, висока стручност и знања државних службеника те примјена савремених информационо-комуникационих технологија не представља компатибилну основу за значајнију примјену хејерархијског принципа у обављању једног дијела управних активности.

7.1.3. Врсте органа управе

У правној теорији могуће је идентификовати више подјела органа државне управе, већ зависно од појединих мјерила и критеријума по којима се та подјела врши. Полазећи од теоријских становишта и правног режима установљеног на нашим просторима могу се разликовати следеће врсте²⁸¹:

- 1) централни и нецентрални органи државне управе;
- 2) виши и нижи органи управе;
- 3) самостални органи управе и органи управе у саставу самосталних органа управе;
- 4) федерални или заједнички органи управе и органи управе федералних односно конститутивних јединица;
- 5) општи и посебни органи управе, и
- 6) оружани и ненаоружани органи управе.

7.1.3.1. Централни и нецентрални (локални) органи управе

Диференцијација органа државне управе на централне и нецентралне врши се према територији на којој поједини органи управе остварују своју надлежност.

²⁸¹ Упореди: С. Поповић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 130-134; П. Димитријевић, *Основи управног права*, Бгд, 1983, стр. 151-154; Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 84; Д. Милков, *Организација управе*, Нови Сад, 1997, стр. 72; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1998, стр. 73-74; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 158-160.

Централни органи управе остварују своју надлежност на читавој државној територији, а нецентрални на дијелу државне територије. Међутим, овдје треба истаћи чињеницу да централни органи управе не морају бити и највиши органи управе у једној земљи (иако то често јесу) што посебно важи за земље гдје је организација управе изведена из сложене структуре државне заједнице (као што је то случај у БиХ) гдје се у централне органе управе могу сврстати, поред органа управе на нивоу заједничких институција БиХ и ентитетски односно републички органи управе.

Нецентрални органи могу бити подручни и локални. Подручни органи су територијално истурени дијелови централних органа формирано од стране централних органа (за одређено подручје) а налазе се у хијерархијском односу према централним (матичним) органима. Класичан вид подручних органа представљају царинарнице као подручни органи БиХ царина.

Локални органи имају битно другачији однос према централним органима. Они имају извјестан степен самосталности у односу према централним органима. Врше двије врсте послова, изворне који су утврђени уставом односно законом и тзв. **послове пренесеног дјелокруга** које им повјеравају централни органи. Надзорна овлаштења централних органа управе према локалним органима управе су ограничена и свде се на контролу законитости али не и цјелисходности.

7.1.3.2. Виши и нижи органи управе

Као релевантан критеријум за ову подвојеност органа државне управе узима се елемент подређености нижих у односу на више органе управе. Овлаштења виших органа управе су овлаштења која се претпостављају и за њих није неопходан законски основ. Према томе, хијерархијска овлаштења виших органа управе према хијерархијски нижим органима управе произлазе *ipso facto* из његовог вишег положаја у хијерархијској структури.

7.1.3.3. Самостални органи управе и органи управе у саставу самосталних органа управе

Подвајање органа управе на самосталне органе управе и органе управе у саставу самосталних органа управе врши се по степену њихове организационе и функционалне самосталности. Самосталним органима управе сматрају се они органи управе који нису под контролом неког другог органа управе већ су **подвргнути непосредној контроли владе.**

Органи управе у саставу самосталних органа управе представљају такве органе који се образују за обављање одређених послова државне управе из дјелокруга органа који због своје природе цјелисходности и начина обављања захтијевају **самосталност и посебно организовање**.

Надзорна овлаштења самосталних органа управе према органима управе у њиховом саставу доста су широка. Састоје се у:

- а) давању обавезних стручних упутстава;
- б) праву на тражење извјештаја о раду;
- в) одређивању појединачних задатака из њиховог дјелокруга;
- г) рјешавању у другом степену против првостепених управних аката органа у саставу и др.

7.1.3.4. Федерални или заједнички органи управе и органи управе федералних односно других конститутивних јединица

Федерални органи управе су заједнички органи федерације и њених федералних јединица, који се образују за обављање послова из надлежности федерације на читавом простору Федерације БиХ, док се органи управе федералних јединица образују за обављање послова из надлежности федералних јединица на територији федералне јединице.

Федерални принцип који се примјењује у федералним државама (гдје федерални органи обављају послове на савезном нивоу, а републички органи управе на нивоу федералних јединица) може се примијенити и на Босну и Херцеговину, која представља сложену државну заједницу *sui generis*. Наиме, према Уставу БиХ (чл. II тач. 1 и 2) прихваћена је стриктна подјела надлежности између заједничких институција БиХ и ентитета. Сходно томе формиран су и органи на нивоу заједничких институција и органи управе на нивоу ентитета. Међу њима нема хијерархијског односа управо због већ поменутог принципа искључиве подјеле надлежности. Хијерархијски однос постоји само у случајевима мјешовите надлежности.

7.1.3.5. Општи и посебни органи управе

Подјела органа управе на опште и посебне врши се према начину одређивања надлежности. Општи органи управе се формирају за обављање свих врста управних послова који се иначе стављају у надлежност органа управе (нпр. влада), док се посебни органи управе формирају ради обављања управних послова одређене врсте, односно одређене гране или области управе. У данашњим условима органи управе у правилу се образују као посебни органи управе који покривају одређене посебне управне послове из круга укупне управне надлежности.

7.1.3.6. Оружани и цивилни органи управе

Зависно од могућности ношења и употребе оружја од стране одређених службених лица одговарајућих органа управе, врши се подјела на оружане и цивилне органе управе. Оружани органи управе се формирају у области одбране земље (војска) и у области унутрашњих послова (полиција). Њима је повјерено очување спољне и унутрашње безбједности, као и принудно извршење донијетих одлука од стране државних органа. Због природе дјелатности ови органи управе имају могућност непосредне физичке принуде, али само у законом одређеним случајевима. Сви остали органи управе који не могу употребљавати физичку принуду означавају се као цивилни.

7.1.4. Облици органа државне управе

Под облицима органа управе означавају се различите форме и видови у којима се органи управе јављају с обзиром на различите критеријуме који се узимају као основ класификације.

Узимајући као критеријум класификације вршиоце управних активности, могуће је управу дијелити на **државну** и **недржавну**. Државна обухваћа органе државне управе и тзв. посебне управне организације, док недржавну управу чине недржавни субјекти (предузећа, установе и заједнице локалне самоуправе).

У оквиру државне управе могу се разликовати како разни организациони облици органа управе тако и разни организациони облици посебних управних организација.

Најчешћи организациони облици органа управе су **министарства, управе и инспекторати**, а најчешћи облици управних организација су **заводи и дирекције**. **Министарства се образују за вршење управних и стручних послова у једној или више управних грана** (нпр. спољни послови, унутрашњи послови, цивилни послови и комуникације и др.).

Управна грана представља шири круг ауторитативних управних послова који су међусобно функционално повезани и који чине цјелину у оквиру сектора државне управе. Под сектором државне управе подразумијева се заокружена скупина управних послова који по свом садржају, значају, овлаштењима потребним за њихово извршавање и методама рада чине засебну цјелину у оквиру управног система. И коначно, уопштено речено, управни систем представља заокружену

цјелину састављену од низа самосталних дијелова чији се међусобни односи заснивају на функционалној повезаности²⁸².

Управа је облик органа управе који се образују за вршење управних послова у једној ужој управној области, а не за управну грану у цјелини. Управну област чини засебна група послова који су међусобно функционално повезани и чине цјелину у оквиру управне гране.

Инспекторат је облик органа управе који се формира за вршење послова инспекцијског надзора као своје основне дјелатности. Могу се организовати и у оквиру организационих јединица министарстава а не као посебни органи управе.

7.1.5. Посебне управне организације

Насловљени облик организовања припада државној структури, иако им, за разлику од других државних органа па и органа државне управе, основна дјелатност није вршење ауторитативних послова. **Управне организације образују се превасходно за обављање стручних и са њима повезаних управних послова.** Према томе, овдје се не ради о посебној врсти државних организација које се не образују за вршење власти (као органи управе) већ ради обављања одређених стручних послова (нпр. у области статистике, развоја и сл.). Међутим, управним организацијама одриче се карактер “обичних” организација, јер оне у вршењу својих стручних послова (ради њиховог несметаног и ефикасног обављања) располажу одређеним управним овлаштењима.

У односу на органе управе, управне организације имају одређене сличности али и разлике. Сличности се налазе у начину организовања, у одређивању организационе структуре, начину руковођења, овлаштењима и одговорности функционера итд. Оснивају се у правилу истим законским актом.

Разлике се налазе превасходно у чињеници што је основна дјелатност посебних управних организација **обављање стручних послова**, што захтијева примјену стручног начина рада и посебну самосталност у дјеловању. За разлику од органа управе, управне организације могу имати **својство правног лица** (иступати у своје име и за свој рачун), и као такве

²⁸² Е. Пусић дијели управни систем на двије области, и то: послови управе као инструмент власти и јавне службе. Управу дијели на ове управне гране: одбрана, спољни послови, унутрашњи послови, правосуђе и финансије. У области јавних служби издваја друштвено корисне функције којима за извршење не треба власт као претпоставка, а диференцира их на ове управне гране: привредни послови, друштвене службе, техничке службе, информацијске службе, комунални послови и унутрашње службе. (Е. Пусић, *Управни системи*, Згб, 1973, стр. 253-271).

могу стицати приходе на тржишту, иако се оне већим дијелом финансирају из буџета.

Могу се оснивати на различитим нивоима (као нпр. заводи и дирекције), и то у правилу у саставу министарстава, али и самостално. Најчешћи облици управних организација су: заводи и дирекције. Заводи се образују за обављање претежно стручних послова за чије вршење се користе посебне стручне и научне методе. Дирекције се углавном формирају за вршење одређених привредних и са њима повезаних управних послова.

7.2. Организација државне управе у Босни и Херцеговини

7.2.1. Органи државне управе на нивоу државе

Према Уставу, Босна и Херцеговина преко својих органа врши само оне послове који су јој стављени у надлежност, јер је Устав БиХ установио изричиту подјелу надлежности између заједничке државе и ентитета, при чему је тзв. сфера мјешовите надлежности само изузетно прихваћена (држављанство, заштита људских права и др.) у ком случају су за обављање послова у одређеној области надлежни како органи на нивоу заједничких институција теко и органи на нивоу ентитета²⁸³. Ова врста надлежности је присутна у Федерацији БиХ, гдје су одређене области (гарантовање и провођење људских права, здравство, социјална политика и др) надлежне федералне и кантоналне власти (чл. 2 Устава Федерације Босне и Херцеговине)²⁸⁴.

У складу са подјелом надлежности образовани су и органи управе на нивоу заједничких институција и на нивоу ентитета. Због асиметричности, организационе структуре БиХ на територији Федерације БиХ дјелују органи управе и управне установе формиране на три нивоа (државни, федерални и кантонални) укључујући и локални ниво, док на територији Републике Српске дјелују органи управе и управне организације формиране на два нивоа (државни и ентитетски), укључујући и локални. Имајући у виду принцип искључиве поделе надлежности који прати принцип самоорганизовања, међу органима државне управе образованих на државном нивоу и ентитетском нивоу нема хијерархијског односа. Њихови односи заснивају се на утврђеним правима и

²⁸³ Међутим, примјеном члана III тач. 4 и 5 Устава БиХ преносом надлежности је мјешовита надлежност проширена и на друге области, као што су образовање, безбједност, електронско информисање, судство и др.

²⁸⁴ Службене новине Федерације Босне и Херцеговине. бр. 1/94.

обавезама и међусобној сарадњи. Одговорни су представничким, извршним органима и другим субјектима у својој политичко-територијалној заједници.

Сходно уставним рјешењима и пренесеним надлежностима са ентитета на институције Босне и Херцеговине, те законским рјешењима, прије свега Закона о управи (2002. год.), те Закона о министарствима (2003. год.) на нивоу Босне и Херцеговине **послове управе обављају министарства, управне организације и друге институције.**

Министарства су једини облик органа државне управе на нивоу Босне и Херцеговине која обављају управне и стручне послове на једном или више сродних подручја. Спровode законе и друге прописе и обезбјеђују њихову примјену те одговарају за њихово извршавање. Министарство и управне организације оснива и укида Парламентарна скупштина законом. Министарства као класични органи управе оснивају се преваходно за обављање послова у чијем обављању доминира ауторитативна активност.

На челу министарства налази се министар који има замјеника који није из истог конститутивног народа. Министар је одговоран за свој рад и рад министарства Савјету министара.

Законом о министарствима Босне и Херцеговине образована су слjedeћа министарства на државном нивоу:

- Министарство спољних послова,
- Министарство одбране,
- Министарство финансија и трезора,
- Министарство правде,
- Министарство безбједности,
- Министарство спољне трговине и економских односа,
- Министарство комуникација и транспорта,
- Министарство за људска права и избјеглице,
- Министарство цивилних послова.

Савјет министара може основати посебна тијела за извршавање послова и надлежности министарстава.

Управне организације се оснивају за обављање одређених стручних, аналитичких и других послова и са њима повезаних управних послова чија природа и методе рада захтијевају посебну организованост и самосталност у раду. Управне организације на нивоу Босне и Херцеговине могу се оснивати као самосталне управне организације и као организације у саставу министарстава.

Самосталне управне организације одговорне су Савјету министара Босне и Херцеговине, а управне организације у саставу министарстава одговорне су министарству у чијем се саставу налазе. Њима руководи директор а финансирају се из буџета.

У самосталне управне организације уврштавају се:

- Агенција за државну службу,
- Управа за индиректно опорезивање,
- Регулаторна агенција за комуникације (CRA),
- Агенција за статистику,
- Агенција за означавање животиња,
- Агенција за промоцију страних инвестиција у БиХ,
- Агенција за надзор над тржиштем,
- Агенција за рад и запошљавање БиХ,
- Агенција за сигурност хране,
- Управа за заштиту биља,
- Институт за акредитовање БиХ,
- Институт за стандарде,
- Институт за мјеритељство,
- Агенција за развој високог образовања и осигуравање квалитета,
- Центар за развој високог образовања и осигуравање квалитета,
- Центар за информисање и признавање докумената.

Управне организације у саставу министарстава су:

- Државна гранична служба БиХ (у саставу Министарства безбједности),
- Агенција за истраге и заштиту БиХ (у саставу Министарства безбједности),
- Канцеларија за сарадњу са Интерполом (у оквиру Министарства безбједности),
- Канцеларија за ветеринарство БиХ (у оквиру Министарства спољне трговине и економских односа),
- Дирекција за цивилно ваздухопловство БиХ (у оквиру Министарства комуникација и транспорта),
- Дирекција за имплементацију CIPS пројекта (у оквиру Министарства цивилних послова).

7.2.2. Органи државне управе на нивоу ентитета

7.2.2.1. Организација републичке управе

На нивоу Републике, Законом о републичкој управи²⁸⁵ предвиђена су три организациона облика државне управе, и то:

- министарства,
- републичке управе (као органи у саставу министарстава),
- републичке управне организације.

Министарства су основни вршиоци управних послова републичке управе. Министарства врше и друге стручне послове из надлежности Републике за које су образовани. Могу вршити и послове из надлежности Босне и Херцеговине, ако је то законом предвиђено. Министарства су највиши самостални органи државне управе јер нису под контролом ниједног другог органа управе већ су непосредно потчињени влади. Немају својство правног лица.

Закон (чл.15) предвиђа 16 министарстава, и то:

- Министарство управе и локалне самоуправе,
- Министарство правде,
- Министарство финансија,
- Министарство просвјете и културе,
- Министарство унутрашњих послова,
- Министарство здравља и социјалне заштите,
- Министарство породице, омладине и спорта,
- Министарство индустрије, енергетике и рударства,
- Министарство трговине и туризма,
- Министарство рада и борачко инвалидске заштите,
- Министарство саобраћаја и веза,
- Министарство науке и технологије,
- Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде,
- Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију,
- Министарство за избјеглице и расељена лица, и
- Министарство за економске односе и регионалну сарадњу.

Републичке управе су органи државне управе који дјелују самостално или у саставу министарстава као самосталних органа управе. Образују се кад природа послова и начин обављања захтијевају да се

²⁸⁵ Службени гласник РС, бр. 118/08.

обављају ван оквира министарства, тако да имају релативну самосталност и посебно организован облик. Закон о републичкој управи предвиђа следеће републичке управе:

- Републичка управа за геодетске и имовинскоправне послове (одговорна Влади),
- Пореска управа (у оквиру Министарства финансија),
- Републичка управа за инспекцијске послове (непосредно одговорна Влади),
- Републичка управа цивилне заштите (у оквиру Министарства унутрашњих послова),
- Републички девизни инспекторат (у оквиру Министарства финансија),
- Републичка управа за игре на срећу (у оквиру Министарства финансија).

Републичке управе које нису у саставу самосталних органа државне управе непосредно су под контролом Владе.

Републичке управе (у саставу самосталних органа управе – министарстава) су под непосредним надзором министарстава у оквиру којих дјелују.

Садржајни оквир надзора обухваћа:

- покретање одговорности од стране министарства у чијем саставу се налазе,
- тражење извјештаја о раду,
- пружање стручних упутстава,
- праћење рада републичких управа,
- контролу управних аката,
- одређивање послова и задатака из њиховог дјелокруга, и
- друга надзорна овлашћења предвиђена законом.

Није јасно зашто је законодавац отворио могућност да републичке управе могу имати својство правног лица (чл.13 Закона), јер зато нема разлога, с обзиром на природу послова које обављају, методе рада које користе и да улазе у оквир органа државне управе који дјелују у име и на рачун државе.

Републичке управне организације, како је већ истакнуто, оснивају се законом да обављају превасходно стручне послове и са њима повезане послове државне управе. Према схваћањима која су раније превладавала у југословенској теорији и пракси (Законом о савезним органима управе, савезним савјетима и савезним организацијама из 1967. је то нормативно

потврђено) управне организације нису органи државне управе већ посебна врста државних организација које се првенствено оснивају за вршење одређених стручних, аналитичких и других послова, праћење стања у одређеним областима и сл. Оцијењено је да управне организације не обављају послове у којима доминирају послови ауторитативног карактера, па је стога прихватљивије да се ти послови врше изван органа управе. Међутим, Законом о републичкој управи, управне организације уврштене су у органе државне управе (чл.12 Закона). Законодавац се вјероватно руководио чињеницом да управне организације у крајњој линији обављају и управне послове, дакле послове вршења власти, истина у далеко мањем обиму, да се финансирају из буџета те да могу бити у саставу министарства или релативно самосталне, у ком случају су одговорне Влади, те да кадрови у управним организацијама потпадају под исти правни режим као и кадрови државне управе.

Закон о републичкој управи у републичке управне организације уврштава:

- Републички секретаријат за законодавство (одговоран Влади),
- Агенција за државну управу (одговорна Влади).

Управне организације у саставу министарстава су:

- Агенција за воде обласног ријечног слива Саве (у оквиру Министарстава пољопривреде, шумарства и водопривреде),
- Агенције за воде обласног ријечног слива Требишњице (у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде),
- Агенција за шуме (у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде),
- Агенција за аграрна плаћања (у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде),
- Агенција за пружање стручних услуга у пољопривреди (у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде),
- Агенција за узгој и селекцију у сточарству (у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде),
- Републички секретаријат за вјере (у оквиру Министарства просвјете и културе),
- Републички завод за статистику (у оквиру Министарства финансија),
- Републички педагошки завод (у оквиру Министарства просвјете и културе),

- Републички завод за стандардизацију у метеорологији (у оквиру Министарства индустрије, енергетике и рударства,
- Републички центар за истраживање ратних злочина (у оквиру Министарства правде),
- Републичка дирекција за робне резерве (у оквиру Министарства за трговину и туризам),
- Републичка дирекција за промет наоружања и војне опреме (у оквиру Министарства трговине и туризма),
- Републичка дирекција за цивилну и ваздушну пловидбу (у оквиру Министарства саобраћаја и веза),
- Републичка дирекција за обнову и изградњу (у оквиру Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију),
- Републички завод за заштиту културно-историјског и природног наслеђа (у оквиру Министарства просвјете и културе),
- Републички хидрометеоролошки завод (у оквиру Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде),
- Архив Републике (у оквиру Министарства просвјете и културе),
- Републички завод за просторно уређење (у оквиру Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију),
- Републички завод за грађевинарство (у оквиру Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију),
- Републички завод за геолошка истраживања (у оквиру Министарства индустрије, енергетике и рударства),
- Центар за пружање бесплатне правне помоћи (у оквиру Министарства правде), и
- Завод за образовање одраслих (у оквиру Министарства за просвјету и културу).

7.2.2.2. Органи управе у Федерацији БиХ

Према Закону о министарствима и другим тијелима федералне управе и измјенама и допунама овог закона²⁸⁶ послове управе из оквира надлежности Федерације БиХ врше:

- **министарства,**

²⁸⁶ "Службене новине Федерације БиХ", бр. 19/2003. и "Службене новине Федерације БиХ", бр. 38/2005.

- федералне управе, и
- федералне установе.

У саставу федералних министарстава могу се оснивати федералне управе и федералне установе.

Према овом закону, у Федерацији су образована следећа министарства и органи управе и управне организације у њиховом саставу:

- Федерално министарство унутрашњих послова (у чијем саставу су Федерална управа администрације и Федерална управа полиције),
- Федерално министарство правде (у чијем саставу се налази Завод за јавну управу),
- Федерално министарство финансија (у чијем саставу се налази Пореска управа и Финансијска полиција),
- Федерално министарство енергије, рударства и индустрије (у чијем саставу се налази Завод за мјеритељство и Федерална дирекција за намјенску индустрију),
- Федерално министарство промета и комуникација (у чијем саставу се налази Федерална дирекција за цивилну авијацију и Федерална дирекција за изградњу, управљање и одржавање аутоцеста),
- Федерално министарство рада и социјалне политике,
- Федерално министарство расељених лица и избјеглица,
- Федерално министарство за питања бранитеља и инвалида домовинског рата
- Федерално министарство здравства (у чијем саставу се налази Федерална управа за заштиту од зрачења и радијацијску сигурност),
- Федерално министарство образовања и науке,
- Федерално министарство културе и спорта (у чијем саставу се налази Завод за заштиту споменика),
- Федерално министарство трговине и туризма,
- Федерално министарство просторног уређења и околиша,
- Федерално министарство пољопривреде, водопривреде и шумарства (у чијем саставу се налазе Федерална управа за шумарство и Федерални завод за заштиту биља у пољопривреди), и
- Федерално министарство развоја, предузетништва и обрта.

Закон предвиђа и федералне управе као самосталне органе, и то:

- Федералну управу цивилне заштите и
- Федералну управу за геодетске и имовинскоправне послове.

Као самосталне федералне установе, предвиђене су:

- Федерални завод за статистику,
- Федерални метеоролошки завод,
- Архив Федерације,
- Федерални завод за програмирање,
- Федерална дирекција робних резерви,
- Федерални завод за агропедологију,
- Федерални завод за пољопривреду Сарајево,
- Федерални агромедитерански завод Мостар и
- Федерални завод за геологију.

7.2.2.3. Кантонална управа

Према Уставу Федерације БиХ²⁸⁷, Федерација је састављена од федералних јединица (кантона). Кантони су образовани према националном, економско - функционалном, природно – географском и комуникацијском принципу²⁸⁸, иако је у пракси доминантан национални принцип. Кантони имају свој устав и имају широка права на самоорганизовање. Подјела власти између Федерације и кантона нормирана је уставом, тако да постоји искључиво надлежност Федерације (Амандман VIII на Устав Федерације БиХ), заједничка надлежност Федерације и кантона (чл. III 2 и амандман IX Устава Федерације БиХ), те самостална надлежност кантона (чл. III 4 Устава Федерације БиХ). Кантони значајно партиципирају у остваривању не само законодавне и судске него и извршне односно управне власти.

Сваки кантон има своју владу, министарства, и друге органе управе који се образују не само за обављање управних и стручних послова који спадају у искључиву надлежност кантона (утврђивање образовне политике, доношење прописа и провођење културне политике, остваривање стамбене политике, остваривање политике која се тиче регулисања јавних служби, доношење прописа о кориштењу локалног земљишта, доношење прописа о локалним постројењима за производњу

²⁸⁷ Службене новине Федерације БиХ“, бр. 1/94.

²⁸⁸ Чл. 2 Закона о федералним јединицама – кантонима (“Сл. лист Федерације БиХ“, бр. 9/96.).

енергије, провођење социјалне политике, примјена политике кантоналног туризма, финансирање дјелатности кантоналне власти и њених агенција и др.), већ и за заједничке надлежности федералних власти и кантона (заштита људских права, здравство, заштита човјекове околине, комуникацијска и транспортна инфраструктура, спровођење закона о држављанству, кориштење природних богатстава и др.). Имајући у виду да је Федерација састављена од десет (10) кантона и да сваки кантон има своје органе управе (министарства и друге органе управе), може се констатовати да Федерација има веома гломазан диференциран управни систем.

Положај и улога кантоналних органа управе у кантонима одређена је односом успостављеним према кантоналној скупштини и влади кантона односно Влади Федерације, посебно када су у питању заједничке надлежности. Кантонална скупштина својим прописима образује кантоналне органе управе и уређује њихову организацију и рад. Поред тога, кантонална скупштина има одговарајућа персонална и финансијска овлаштења. Бира и разрјешава старјешине органа управе и одобрава средства за њихов рад, те врши контролу над њиховим радом.

Влада кантона координира и усмјерава рад кантоналних органа управе, те израђује начела за њихову унутрашњу организацију.

Законом о министарствима и другим органима управе кантони утврђују број министарстава и других органа управе, одређују њихов дјелокруг, као и начин руковођења.

У правилу, појављују се три организациона облика управе, и то:

- министарства,
- кантоналне управе и
- кантоналне управне организације.

Кантоналне управе, управне организације и агенције могу се оснивати у саставу одређених министарстава или самостално.

Ако се има у виду да је Федерација састављена од десет кантона и да сваки кантон има своју владу и у правилу преко десет министарстава, те неколико управа и управних организација, онда није тешко закључити да се ради о врло сложеном и скупом управном систему у Федерацији Босне и Херцеговине²⁸⁹.

²⁸⁹ Само Тузланско – подрињски кантон има тринаест (13) министарстава и у оквиру њих неколико управних организација и шест (6) кантоналних управа (чл. 6 и 21 Закона о министарствима и другим органима управе Тузланско – подрињског кантона, “Службене новине Тузланско-подрињског кантона“ од 28.12.1994. год.).

7.2.2.4. Брчко Дистрикт БиХ

7.2.2.4.1. Организација извршне власти

Брчко Дистрикт представља посебно подручје у којем је успостављен посебан режим управе. Положај Брчко Дистрикта утврђен је Статутом Брчко Дистрикта, који га одређује као јединствену административну јединицу локалне самоуправе која је под суверенитетом Босне и Херцеговине. Извршна власт регулисана је Законом о извршној власти Брчко Дистрикта БиХ²⁹⁰. Према том закону извршну власт чине градоначелник и шефови одјељења владе.

Са подужег списка надлежности градоначелника, издвојићемо само неке. Градоначелник је шеф Владе који:

- координира и усмјерава рад Владе,
- предједава сједницама Владе,
- подноси нацрте закона, приједлоге буџета и финансијске извјештаје органа Дистрикта

Скупштини на усвајање,

- представља Дистрикт,
- подноси извјештаје Скупштини о употреби и управљању средствима Дистрикта,
- врши дужност највишег руководиоца свих јавних радника запослених у Дистрикту.

Поред осталих послова (чл. 11. Закона), шефови одјељења помажу градоначелнику у обављању његових дужности, руководе радом одјељења у складу са Законом и упутствима градоначелника, спроводе одлуке градоначелника и Скупштине које спадају у њихову надлежност, издају појединачне управне одлуке.

7.2.2.4.1.1. Организација управе

Управу чине одјељења, и то:

- Одјељење за стручне и административне послове,
- Одјељење за буџет и финансије,
- Одјељење за јавне послове,
- Одјељење за комуналне послове,

²⁹⁰ Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ, бр. 2/00, 5/01, 9/01, 16/01, 17/02, 8/03, 14/03, 31/04.

- Одјељење за урбанизам, имовинске односе и привредни развој,
- Одјељење за здравство и остале услуге,
- Одјељење за јавну безбједност,
- Одјељење за образовање,
- Одјељење за пољопривреду, шумарство и водопривреду,
- Одјељење за јавни регистар и
- Одјељење за расељена лица, избјеглице и стамбена питања.

Поред одјељења, управа обухваћа службе и уреде који су директно одговорни градоначелнику, а то су: Правна служба, Канцеларија градоначелника и Канцеларија за приватизацију.

Уз споменуте организационе облике управе, у тај круг спадају и Управа јавних прихода, Пореска управа, Полиција и Комисија за папире од вриједности, те остали органи управе који се могу оснивати у складу са законом.

7.2.2.4.1.2. Послови управе

Одјељења и други органи управе обављају управне, стручне и друге послове из свог домена (из надлежности институција БиХ и Брчко Дистрикта).

Градоначелник је овлаштен да доноси одређене акте, и то: одлуке, организациони план, упутства, смјернице и приједлоге закона.

Шефови одјељења у извршавању својих надлежности доносе појединачне управне акте којима одлучују о правима и обавезама физичких и правних лица.

Конкретније, органи управе у оквиру надлежности Брчко Дистрикта обављају сљедеће послове:

- извршавају законе, друге прописе и опште акте институција БиХ и Брчко Дистрикта,
- врше управни надзор кад им је то законом повјерено,
- рјешавају о управним стварима кад им је то законом повјерено,
- припремају законе, друге прописе и опште акте,
- врше стручне и друге послове у складу са законом и законским прописима,
- врше друге, Статутом, законом и другим прописима утврђене послове.

Радна мјеста у органима управе Брчко Дистрикта утврђују се организационим планом Владе и правилницима о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста органа управе²⁹¹.

7.3. Унутрашња организација републичких органа управе

Прикладно уређена унутрашња организација органа државне управе представља неизбјежну претпоставку за успјешно обављање послова и задатака из дјелокруга органа државне управе. Унутрашња организација у органу управе може се означити као процес рашчлањивања послова и задатака на уже елементе, који се онда повезују у организационе јединице, при чему је најужи елемент **посао** (кога чини више различитих радних операција). Повезивање више послова чини **радно мјесто**, а повезивање више радних мјеста чини **организациону јединицу**. Уредбом о начелима за унутрашњу организацију и систематизацији радних мјеста у управи Републике Српске²⁹² утврђена су начела за унутрашњу организацију и систематизацију радних мјеста министарстава, републичких управа и републичких управних организација и других служби на које се примјењује Закон о републичкој управи, врсте организационих јединица и услови за њихово оснивање, начин руковођења организационом јединицама, категорије (стручна знања) и стручна спрема државних службеника и поступак доношења Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста.

На основу споменуте уредбе на нивоу Републике, сваки орган доноси одговарајући правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, полазећи од дјелокруга органа управе утврђеног законом или другим прописом и од оквирно утврђених принципа који се базирају на:

- обједињавању истих или сличних односно међусобно повезаних послова у одговарајуће организационе јединице;
- законитом и благовременом одлучивању о правима и обавезама грађана, предузећа и других правних субјеката;

²⁹¹ Чл. 8 Закона о јавним службеницима и запосленицима ("Службени гласник Брчко Дистрикта БиХ", бр. 41/04 и 20/05).

²⁹² Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08. Према Закону о министарствима и другим органима управе у БиХ, Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији доноси министар, уз накнадну потврду Савјета министара. Закон не предвиђа претходно доношење споменуте уредбе. То не предвиђа ни Закон о федералним министарствима, који предвиђа да се унутрашња организација уређује актом о унутрашњој организацији (чл. 22).

- стручном и рационалном обављању послова и остваривању одговорности запослених и постављених лица за њихово обављање;
- ефикасном руковођењу организационим јединицама и сталним надзором над обављањем послова;
- ефикасној сарадњи са органима локалне самоуправе, предузећима и другим организацијама којима су повјерена управна овлашћења;
- укључивању стручних и научних радника и организација у праксу предлагања, одлучивања и предузимања одговарајућих мјера;

Правилником се утврђују:

- организационе јединице и послови који се у њима обављају;
- начин руковођења организационим јединицама;
- укупан број радних мјеста са називом и описом послова за свако радно мјесто или групе радних мјеста и потребним бројем запослених;
- услови за обављање послова за свако радно мјесто или групе радних мјеста;
- категорије државних службеника;
- број приправника који се примају у радни однос и услови за њихов пријем;
- радна мјеста на која се запослени примају изузетно без конкурса;
- начин припремања послова у органу (годишњи план рада, обука државних службеника, пословни пројекти, и сл.), укључујући циљеве и намјену органа, одговорности и задужења за планирање активности и друге методе за спровођење обавезних активности;
- организациони дијаграм (однос између основних организационих јединица и однос основних организационих јединица са унутрашњим организационим јединицама, руковођење и одговорност за рад тих организационих јединица).

7.3.1. Организационе јединице

Формирају се унутар организационе структуре органа управе за обављање појединих врста груписаних послова (нормативно-правних, студијско-аналитичких, управно-надзорних, управних и др.), с тим да је могуће основати једну организациону јединицу за двије или више врста послова комбинованих према међусобној сродности. Разликују се двије

врсте организационих јединица, и то: **основне** организационе јединице и **унутрашње** организационе јединице (у саставу основних).

Основне организационе јединице формирају се за вршење послова из једне или више области у оквиру одређеног органа државне управе. У министарствима се формирају под називом **ресори**, а у посебним организацијама - **сектори**. Унутрашње организационе јединице се образују према врсти и карактеру послова, под називом: **одјељења, одсједи или групе**. Могу носити и други назив (зависно од природе послова) као што су: **центар, служба, рачуноводство, дактилобиро** и сл.

Одјељење обједињује **одсјеке** и **групе**, а формира се за вршење међусобно повезаних нормативно-правних, студијско-аналитичких, управних, управно-надзорних, финансијско-материјалних, информатичких, документационих, статистичко-евиденционих, стручно-оперативних, канцеларијских, занатских и манипулативних послова који захтијевају непосредну повезаност и организациону посебност.

Група се формира за обављање међусобно повезаних нормативно - правних и студијско-аналитичких послова. У оквиру министарстава може се основати као посебна организациона јединица под називом **секретаријат**, за обављање послова од заједничког интереса за министарство.

Радам организационе јединице у оквиру органа државне управе руководе одговарајући службеници који имају мање-више иста овлаштења.

- радом ресора и сектором руководи помоћник министра;
- радом сектора руководи начелник сектора или помоћник руководиоца републичке управе и управне организације;
- радом одјељења руководи начелник одјељења;
- радом одсјека руководи руководиоца одсјека;
- радом групе руководи руководиоца групе;
- радом секретаријата, као посебне организационе јединице, руководи секретар.

7.3.2. Обављање послова ван сједишта органа државне управе

Могућност обављања послова ван сједишта органа државне управе предвиђена је Законом о републичкој управи Републике Српске²⁹³ (чл. 14),

²⁹³ Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08. Ова могућност предвиђена је и правним режимом установљеним у Републици Србији - Уредбом о начину вршења послова одговарајућих министарстава и посебних организација ван њихова сједишта ("Службени гласник Републике Србије", бр. 3/92).

према којем органи државне управе могу ради обављања одређених послова из свог дјелокруга образовати организационе јединице ван свог сједишта за подручје које одреди влада.

Подручне јединице и број радних мјеста у тим јединицама утврђује се актом о организацији и систематизацији радних мјеста у органу државне управе.

Подручне јединице ових органа државне управе образоване за одређено подручје чине подручни центар државне управе, односно округ. Сједиште округа одређује влада. Начелника округа поставља влада на четири године.

Министарства и други органи републичке управе могу у подручној организационој јединици обављати сљедеће послове:

- управни надзор;
- рјешавање у управним стварима у првом степену;
- рјешавање у управним стварима у другом степену када је органима општине, предузећима, установама и другим организацијама законом повјерено као управно овлаштење рјешавање у првом степену;
- послове надзора над повјереним пословима државне управе;
- послове стручног надзора над радом предузећа, установа и других организација;
- друге послове из оквира надлежности министарстава и управних организација, изузев послова који се односе на доношење прописа, студијско-аналитичких и послова програмирања у унапређењу стања у областима за које су министарство и посебне организације организоване.

Циљ организовања обављања послова ван њиховог сједишта је препознатљив, а то је **приближавање органа државне управе грађанима ради ефикаснијег и рационалнијег обављања послова, а прије свега бржег и квалитетнијег остваривања права и обавеза физичких и правних лица.** Послови које органи државне управе измјештају на своје организационе јединице на нивоу округа и даље остају послови у надлежности министарстава и управних организација, па, према томе, подручни органи немају неку своју изворну, оргинерну надлежност, што говори да су окрузи у ствари облик физичке дислокације послова државне управе. Они нису територијалне јединице локалне самоуправе већ облик административне дислокације државних органа управе.

Окрузи су деташиране (истурене) унутрашње организационе јединице министарстава које врше послове државне управе и које су у

потпуности потчињене органима државне управе. Дакле, овдје се не ради о класичној тзв. административној децентрацији нити о било којем другом виду децентрализације. Административна децентрализација, односно децентрација, означава трајно преношење одређеног броја управних послова преваходно из практично-техничких разлога са виших на средње и ниже органе државне управе²⁹⁴. Битни моменти децентрације састоје се у **распршивању централне управе на више нивоа или степена** (врховне, средње и ниже) у циљу да се врховни централни органи растерете одређеног броја управних послова.

Према томе, овдје се надлежност одређеним државним органима одузима и даје нижим од оних од којих је одузета, **што значи да се власт децентралише**, за разлику од обављања послова ван сједишта органа управе у окрузима гдје послови остају и даље у надлежности министарстава, али се они само прераспоређују тако што се поједини послови измјештају из сједишта министарстава на њихове подручне јединице (унутрашње организационе јединице министарстава), а не преносе се на ниже органе државне управе.

Исто тако организационе јединице које образују органи државне управе ради обављања одређених послова из свог дјелокруга ван свог сједишта, не могу се означити као одређени вид тзв. **праве децентрализације која се спроводи кроз самоуправу**.

Овај облик децентрализације представља одређени степен самоуправности, тј. извјесну самосталност, како у погледу избора када ће приступити извршењу неког посла тако и у погледу начина на који ће посао обавити. Дакако, ради се о субјектима ван државне структуре који могу бити основани на територијалном, функционалном и персоналном принципу, којима је уставом, односно законом призната одређена самосталност у односу на централне органе.

Назначене карактеристике указују на низ елемената као што су слаба зависност од центра, организовање ван државне структуре, обављање послова изворног карактера и др, који нису присутни код измјештаја послова државних органа управе ван њиховог сједишта, што чини суштинску разлику између ова два система у вршењу послова државне управе.

²⁹⁴ Шире о томе: Михајло Илић, *Деконцентрација власти*, Политички и правни чланци, Бгд, 1938, стр. 52.; Л. Костић, *Административно право I*, Бгд, 1933, стр. 121; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1998, стр. 52-54; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 152.

7.4. Руковођење државним органима управе

7.4.1. Системи руковођења

У теорији и пракси систем руковођења користи неколико метода и средстава којима координира, усмјерава и контролише рад различитих организационих јединица унутар органа управе. Најчешће се спомињу три основна система: а) **линијски систем**; б) **функционални систем** и в) **штапско - линијски систем**.

7.4.1.1. Линијски систем

Линијски систем²⁹⁵ заснива се на пирамидалној структури надређености и подређености у којој су установљена строга правила хијерархијских овлаштења старјешине, са једне, и субординираних одговорности потчињених вишем старјешини, са друге стране. Хијерархијска структура карактерише **јединство наредбодавног пута** који се креће линијски од највишег руководног мјеста до најнижег, дакле од врха до дна. Овај систем је **једноставан**, са строго подијељеним пословима и јасно дефинисаним правима и одговорностима, како старјешине тако и сваког извршиоца. **Сваки старјешина је подређен само једном вишем старјешини од кога прима наређења и упутства**. Као позитивна страна овог система истиче се управо једноставност и чврстина, као и јасна подјела дјелокруга између руководиоца и тачно одређена одговорност. Овом систему приписују се одређене лоше конотације, а оне се састоје у великим захтјевима према руководиоцу (тражи се његова универзалност), што иде на уштрб његове специјализације, те знатни губици времена због дужине наредбодавног пута између главног и нижих руководиоца.

7.4.1.2. Функционални систем

Функционални систем²⁹⁶ почива на диференцијацији унутрашње организационе цјелине према сличности функција, односно активности које се обављају. Руковођење у функционалној организацији се проводи путем **непосредне комуникације**, а налоге може издавати само лице које је овлаштено да извршава одређене задатке. Потчињени добијају

²⁹⁵ Линијски систем везује се за француског инжињера А. Фајола (Henry Fayol, 1841-1925), који је организацију предузећа проматрао са аспекта руковођења предузећем. Његово главно дјело јесте: *Administration industrielle et generale* (Индустријско и опште управљање).

²⁹⁶ Овај систем је разрадио Ф. Тејлор (Frederik Taylor, 1850-1915), оснивач научне организације рада у САД. Његово главно дјело сматра се: *The Principles of Scientific Management* (Принципи научног руковођења).

наређења према домену стручности са више налогодавних мјеста, а не само на основу налога више инстанце, као што је то код линијског система. Предности овог система налазе се у могућности интензивног кориштења струке, чиме се обезбјеђује специјализација и функционална ефикасност, а проблеми се јављају у вези са координацијом рада, с обзиром на потчињеност непосредних извршилаца већем броју руководилаца.

7.4.1.3. Штапско - линијски систем

Штапско - линијски систем²⁹⁷ је комбиновани систем два претходна система (линијског и функционалног). Наредбодавни пут креће се као у линијском систему, почевши од врховног старјешине према нижим нивоима (руководиоцима сектора, одјељења, одсјека и др.), а употпуњен је кориштењем штабова, односно групом стручњака. Штабови могу бити организовани на различитим степенима хијерархијске структуре, иако се у правилу организују код старјешине у врху хијерархијске лествице. Они имају савјетодавну улогу и немају право наређивања. Као предност овог система наводи се његова једноставност и ефикасност, те могућност кориштења струке и одговарајућих знања, а као недостаци наводе се дисфункције које се јављају на релацији руководиоца и штабова (неодговорност чланова штаба и некомпетентност руководиоца за поједина питања).

7.4.1.4. Принцип монократског руковођења

Монократски принцип руковођења (о чему је било говора у оквиру принципа организовања органа управе) представља главно обиљежје унутрашње организације сваког органа државне управе. У органима односно организационим цјелинама инокосни принцип оличен је у одлучујућој вољи једног физичког лица – старјешине, односно функционера који се налази на врху органа и који располаже свим овлаштењима и одговорностима у вези са радом тог органа²⁹⁸. Осим старјешине који се налази на врху пирамидалне структуре, у органима формираним према монократској варијанти раде и друга лица, тзв. помагачи старјешина (замјеници, помоћници, посебно овлаштена лица и

²⁹⁷ С. Поповић и други, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 151. и 152; Проф. З. Томић спомиње три метода координације, и то: а) хијерархијска координација; б) функционална координација и в) комбинована координација (З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 163. и 164).

²⁹⁸ С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1998, стр. 44 и 45.

др.)²⁹⁹. Предности овог принципа посебно се истичу у поредби са колегијалним принципом руковођења (једноставност, прецизност, континуитет, јединственост, уштеда на стварним и персоналним трошковима и др.).

Колегијални принцип означава повезивање организационе цјелине на основу овлаштења више лица. Њега за разлику од инокосног принципа, оличава колегијум састављен од више лица са утврђеним овлаштењима и одговорностима³⁰⁰.

7.4.2. Ниво заједничких институција

Са стајалишта правног режима примијењеног у БиХ³⁰¹ може се констатовати да је готово на свим нивоима организовања органа државне управе примијењен монократски систем руковођења.

Министарством на нивоу заједничких институција руководи министар.

Министре и њихове замјенике именује предсједавајући Вијећа министара, уз сагласност Представничког дома. Сваки министар има два замјеника који нису из истог конститутивног народа као министар.

Руководећи државни службеници за свој рад одговарају министру, односно директору управне организације.

Директора самосталне управне организације именује Савјет министара, на приједлог предсједавајућег Савјета министара, док директора управне организације у саставу министарства именује Савјет министара, на приједлог министра и оба замјеника министра.

7.4.3. Ентитетски ниво

7.4.3.1. Република Српска

У Републици Српској досљедно је спроведен монократски принцип руковођења.

Радам министарства руководи министар. Министар представља министарство, организује и обезбјеђује законито и ефикасно обављање послова и одлучује о правима, дужностима и одговорности запослених. Одговоран је за свој рад и рад министарства. Он доноси подзаконске опште акте управе (правилнике, наредбе, упутства и др.) и управне акте.

²⁹⁹ Исто, стр. 45.

³⁰⁰ Исто, стр. 45.

³⁰¹ У Републици Србији прихваћен је монократски принцип руковођења. У ствари, Република Српска је прихватила модел готово идентичан Републици Србији.

Доноси интерне акте везане за унутрашњу организацију рада министарства. Овлаштење за доношење управних аката може дати и другим службеним лицима унутар министарства. Издаје појединачне налоге и врши надзор и контролу над радом запослених лица. Доноси одлуке о заснивању радног односа, поставља руководиоце организационих јединица и доноси рјешења о распоређивању на радна мјеста. Изриче дисциплинске мјере. Врши надзор над радом органа управе и управних (посебних) организација у саставу министарства и издаје налоге и упутства функционерима који руководе радом посебних организација.

Његова функција је инкомпатибилна са било којом другом јавном, професионалном и другом дужношћу која је неспојива са његовом функцијом. Изузетак се јавља само код министара са научним звањем, који могу, уз сагласност владе, радити у научнообразовној установи ако се тиме не доводи у питање ефикасност у раду органа државне управе. Министар је одговоран Скупштини и Влади. Његова одговорност је политичког, а мање правног карактера, што значи да одговара за цјелисходност рада.

У министарству се постављају помоћници министра који руководе одређеним ресорима, обављају послове утврђене актом о организацији и систематизацији радних мјеста, као и друге послове које им одреди министар. Помоћнике министра поставља и разрјешава влада по процедури предвиђеној за руководеће државне службенике.

Министарство може имати секретара министарства, којег поставља и разрјешава влада у складу са предвиђеном процедуром.

Радом управе и републичке управне организације руководи директор. Директора именује влада по процедури предвиђеној за руководеће државне службенике.

На челу органа управе у саставу министарстава налази се функционер који обезбјеђује законито и ефикасно обављање послова из дјелокурга управе у саставу министарстава према налогу и упутама одговарајућег министра.

7.4.3.2. Федерација БиХ

И у овом ентитету досљедно је спроведен монократски тип руковођења. На челу министарства налази се министар, који руководи радом министарства и одговоран је за рад тог министарства. Министар представља министарство, обезбјеђује законито и ефикасно обављање послова и одлучује о правима и дужностима и одговорности запослених.

Министра именује предсједник Федерације, уз сагласност потпредсједника Федерације, након консултације са премијером, односно са кандидатом за премијера. Именовање потврђује Представнички дом Парламента Федерације. Министар има замјеника, који му помаже у раду, а који се именује на исти начин као и министар, из другог конститутивног народа.

Помоћник министра непосредно руководи одређеним подручјем рада или одређеним организационим јединицама.

Управом и управном организацијом у саставу министарстава руководи директор којег именује Влада, на приједлог министра.

Секретар министарства непосредно руководи сложенијим пословима у једној или више области рада или са више организационих јединица и врши друге послове које му одреди министар. Поставља га Влада, на приједлог министра.

Федералном управном организацијом руководи директор. Директора и замјеника директора именује Влада Федерације на усаглашен приједлог премијера и замјеника премијера. Директор и замјеник директора не могу бити из истог конститутивног народа.

**ОДНОС ОРГАНА ДРЖАВНЕ
УПРАВЕ ПРЕМА ДРУГИМ
ДРЖАВНИМ ОРГАНИМА И
ГРАЂАНИМА**

Г Л А В А

9

**Однос органа државне управе и
других државних органа у БиХ
Положај управе у Републици Српској
Улога управе у остваривању
уставних права, слобода и дужности**

9.1. Однос органа државне управе и других државних органа у БиХ

У пракси сложених државних заједница постоје различити системи и принципи на основу којих се врши подјела надлежности у оквиру државне структуре. Управо том подјелом утврђује се природа и карактер субјеката у сложеној државној заједници, као и односи између њих³⁴⁹.

Из анализе одредаба Устава БиХ којим је утврђена надлежност и односи између институција БиХ и ентитета, види се да је државна надлежност таксативно утврђена и углавном се своди на питања која се иначе дају федералним државним заједницама да би могле успјешно функционисати. Зато се однос органа државне управе према другим државним органима на нивоу институција БиХ мора проматрати у том свјетлу.

9.1.1. Однос органа државне управе према Парламентарној скупштини

Према организацији власти на нивоу институција БиХ, Парламентарна скупштина је носилац уставотворне и законодавне власти, док су Предсједништво и Савјет министара носиоц извршне власти. Прије свега, Парламентарна скупштина законом оснива, мијења и укида министарства и посебне управне организације. Државна управа на нивоу заједничких институција БиХ успоставља међусобне односе са Парламентарном скупштином углавном посредством Савјета министара.

Органи управе одговорни су Парламентарној скупштини за законито, потпуно ефикасно и професионално обављање послова из своје надлежности. Имају овлаштења да Парламентарној скупштини ради разматрања износе поједина питања из своје надлежности и да дају препоруке у вези са провођењем и извршавањем закона. Обавезни су на захтјев Парламентарне скупштине подносити извјештаје о свом раду, о стању у области за које су образовани, о извршавању закона и других прописа, одговарати на питања посланика. Органи управе обавезни су на захтјев Парламентарне скупштине предузети одговарајуће организационе, кадровске и друге мјере којима се осигурава ефикасно извршавање послова.

³⁴⁹ Упореди: Др Петар Кунић, Подјела надлежности између институција БиХ и ентитета, у публикацији "Неки аспекти имплементације Дејтонског споразума" (*Some aspects of Implementation of the Dayton Peace Agreement*), Бања Лука, 1998, стр. 7 - 11.

Савјет министара дужан је једном годишње поднијети извјештај Парламентарној скупштини, што укључује извјештај о раду државне управе и извјештај о буџету. Парламентарна скупштина може затражити од Савјета министара да поднесе ванредни извјештај. Парламентарна скупштина има и финансијску власт над органима државне управе, јер по Закону о буџету одобрава средства за рад појединих министарстава.

9.1.2. Однос органа државне управе према Предсједништву

Предсједништво, у оквиру своје надлежности, углавном нема непосредних ни организационих овлаштења према органима државне управе из оквира заједничких институција БиХ. Одређен вид утицаја може бити посредан, и то произлази из уставног овлаштења према којем Предсједништво именује предједавајућег Савјета министара, који преузима дужност по одобрењу Представничког дома Парламентарне скупштине. Савјет министара дужан је редовно информисати Предсједништво о својим одлукама и другим активностима (чл. 39. Закона). Поред тога, Министарство спољних послова је надлежно за спровођење спољне политике у складу са ставовима и смјерницама Предсједништва Босне и Херцеговине.

У погледу оружаних снага, Предсједништво БиХ има врховну команду и контролу над оружаним снагама и остварује непосредне контакте са Министарством одбране³⁵⁰, што представља одређен вид непосредног.

9.1.3. Однос органа државне управе према Савјету министара

Органи државне управе на нивоу заједничких институција су персонално везани са Савјетом министара. Савјет министара чине предсједник и министри. Највише двије трећине свих министара могу бити именовани са територије Федерације БиХ, а једна трећина са територије Републике Српске. Замјеници министара не могу бити из истог конститутивног народа као министри.

Министре и њихове замјенике именује предсједник Савјета министара уз сагласност Представничког дома парламентарне скупштине. У случају да министар или замјеник министра поднесе оставку, предсједник Савјета министара именује насљеднике. Насљедник министра преузима дужност након што га потврди Представнички дом парламентарне скупштине.

³⁵⁰ Др Петар Кунић, *Управно право*, посебни дио, Бања Лука, 2008, стр. 46.

На основу изложеног може се закључити да Савјет министара није Влада, што произлази из уставних рјешења о физиономији тог органа.

Савјет министара даје **упутства и смјернице** органима државне управе, о начину извршавања закона и других прописа Парламентарне скупштине и прописа Савјета министара. Може наложити органима државне управе да у одређеном року донесу и изврше прописе и предузму мјере за које су овлаштени. Може затражити од органа државне управе да испитају стање у областима из своје надлежности и поднесу Савјету министара извјештај са одговарајућим приједлозима.

Ради остваривања одговорности органа управе према Савјету министара, Савјет министара може отворити расправу о раду и одговорности органа управе и утврдити начин испитивања стања у области из његове надлежности те покренути поступак за смјењивање руководиоца и замјеника руководиоца органа управе. Органи управе дужни су Савјету министара достављати извјештаје о свом раду о стању у областима која покривају, као и информације, објашњења, податке, списе и другу документацију који су потребни за рад Савјета министара.

Органи управе могу од Савјета министара тражити упутства и смјернице о одређеним питањима извршавања закона и других прописа.

9.1.4. Међусобни односи органа управе

Међусобни односи органа државне управе на истој равни заснивају се на овлаштењима утврђеним уставом и законом, као и на сарадњи, међусобном информисању и договарању. У остваривању међусобне сарадње органи управе обавезни су једни другима давати информације и податке потребне за обављање послова. У том оквиру оснивају заједничке комисије и друга тијела и развијају друге облике сарадње.

Односи државних органа управе према извршним органима и органима управе ентитета и Брчко Дистрикта не заснивају се на подређености и надређености већ на овлаштењима утврђеним Уставом и законом, као и на међусобној сарадњи, информисању и договарању.

Државни органи управе имају право од извршних органа и органа управе ентитета и Брчко Дистрикта тражити податке, извјештаје и осталу документацију потребну за обављање својих надлежности утврђених Уставом и законом.

Исто тако, државни органи имају обавезу да дају неопходне податке потребне за функционисање извршних органа, органа управе ентитета и Дистрикта Брчко.

9.2. Положај управе у Републици Српској

У остваривању своје улоге управа остварује многе односе са другим субјектима у оквиру правног и политичког система. У политичком и правном систему Републике Српске, њена позиција, у првом реду, одређена је њеним односом према Народној скупштини и Влади, као и грађанима и другим органима управе (органима управе заједничких институција Босне и Херцеговине), те органима локалне самоуправе³⁵¹.

Републичка власт заснива се на систему подјеле власти на законодавну, извршну и судску. Уставотворну и законодавну власт врши Народна скупштина. Републику представља предсједник Републике и он изражава њено територијално јединство. Извршну власт врши Влада, а судску судови.

Уставност и законитост штити Уставни суд. Устав јасно диференцира државне функције од функција локалне самоуправе. Државне функције врши Република, а послове локалне самоуправе општина, односно град.

Устав предвиђа да се одређени послови из надлежности Републике могу повјерити општини, утврђујући да се посебним законом утврђује одговорност за њихово извршење (чл. 67).

9.2.1. Однос органа управе према Народној скупштини

Однос органа управе према Народној скупштини је нешто измијењен у односу на раније стање, што је последица напуштања система јединства власти и увођења подјеле власти; односно парламентаризма, са елементима предсједничког система.

Управа је и даље правно и политички зависна од Скупштине. Скупштина има према органима управе: а) права организационог карактера (оснивање и укидање органа управе); б) права персоналног карактера (именовање и разрјешавање функционера); в) права финансијског карактера (утврђивање средстава за рад органа управе).

Није предвиђено да Скупштина може поништити, односно укинути незаконите прописе управе, нити је предвиђена могућност да Скупштина издаје начелне ставове и смјернице у вези са радом управе.

Органи управе дужни су да Народној скупштини дају обавјештења, објашњења и податке из свог дјелокруга.

³⁵¹ Петар Кунић, Управа у систему власти Републике Српске, *Српска правна мисао*, број 1-4/95.

9.2.2. Однос органа државне управе и председника Републике

У систему подјеле власти какав је установљен Уставом Републике Српске (који се означава као мјешовити систем), институција председника Републике представља значајну позицију у диоби власти³⁵². Његова функција је знатно оснажена захваљујући непосредном избору, што му даје квалификатив представничког органа³⁵³.

Односи између председника Републике и органа управе заснивају се на правима и дужностима утврђеним уставом, законом и другим прописима. Ти односи су углавном посредни - преко владе коју бира Народна скупштина на приједлог кандидата за председника владе кога Народној скупштини предлаже председник Републике. Председник владе може, на основу мишљења председника Републике и председника Народне скупштине, вршити промјене у саставу владе, о чему је дужан обавијестити Народну скупштину (чл. 94 тач. 4 Устава). Ако председник Републике оцијени да је дошло до кризе у функционисању владе, он може, на иницијативу најмање 20 посланика, након што саслуша мишљење председника Народне скупштине и председника владе, затражити од председника владе да поднесе оставку. Уколико председник владе одбије да поднесе оставку, председник Републике га може разријешити (чл. 94 тач. 4 Устава).

Органи државне управе обавезни су да председнику Републике дају обавјештења, објашњења и податке из свог дјелокруга који су неопходни за његов рад. Органи државне управе извршавају акте председника Републике.

9.2.3. Однос органа управе према Влади

Према уставној концепцији, односно Закону о Влади Републике Српске³⁵⁴, Влада је носилац цјелокупне извршне власти у Републици. Влада и министарства су међусобно повезани, како персонално тако и функционално, што ствара услове за оперативнију, ефикаснију и одговорнију управу. Влада доноси уредбе, одлуке и друга акта ради извршења закона, којима се могу установљавати права и обавезе за органе управе.

³⁵² За разлику од парламентарног система са јаком владом, гдје председник Републике има знатно редукована овлаштења према државним органима управе, у мјешовитом или полупредседничком систему, гдје постоји двојна извршна власт, овлаштења према органима управе су далеко шира.

³⁵³ Иста рјешења прихваћена су и у Уставу Републике Србије (чл. 83 тач. 1 Устава РС).

³⁵⁴ Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.

Влада утврђује начела за унутрашњу организацију министарстава и других републичких органа управе и управних организација, поставља и разрјешава функционере у министарствима и другим републичким органима и управним организацијама; усклађује и усмјерава рад министарстава и других републичких органа и управних организација; врши надзор над радом министарстава и других републичких органа и управних организација и укида и поништава њихове акте који су у супротности са законом или прописом Владе.

Министарства, републичке управе и управне организације дужни су да подносе извјештаје о свом раду Влади. Влада је овлаштена да рјешава сукоб надлежности између министарстава и других органа и организација у Републици, којима је повјерено обављање појединих послова.

9.2.4. Међусобни односи органа управе у Републици Српској

Међусобни односи између органа државне управе представљају посебну врсту односа унутар самог управног система. Садржај тих односа је специфичан и изражава позицију и улогу једних органа према другима у цјелокупној структури државне управе³⁵⁵. Овај однос превасходно зависи од државног уређења дотичне државне заједнице. Босна и Херцеговина је сложена државна заједница *sui generis*, састављена од два ентитета. У том смислу, Устав Босне и Херцеговине не садржи посебне одредбе.

Међутим, Устав садржи одредбу о потпуном разграничењу надлежности између заједничких институција Босне и Херцеговине и ентитета, а при том установљава пресумпцију надлежности у корист ентитета, тако да се међусобни односи органа управе заједничких институција и републичких органа базирају на потпуној самосталности. Њихови односи базирају се на међусобним правима и обавезама утврђеним уставним и законским прописима. Републички органи управе врше послове у складу са прописима Републике Српске и Босне и Херцеговине.

Међусобни односи органа управе унутар Републике Српске могу се посматрати кроз два вида. Први вид обухваћа односе хоризонталног карактера (односи органа на истом нивоу), док други вид обухваћа односе вертикалног карактера (однос између виших и нижих органа).

Односи хоризонталног карактера заснивају се на међусобним правима и обавезама утврђеним законским и другим прописима. Међу

³⁵⁵ Др Петар Кунић, *Република Српска држава са ограниченим суверенитетом*, Бања Лука, 1997, стр. 116 - 119.

овим органима нема подређености и надређености; односи функционишу на сарадњи, оснивањем заједничких тијела, затим размјеном података и обавјештења и др.

Вертикални односи заснивају се на принципу надређености и подређености, а одвијају се на релацији централних органа државне управе и локалних органа управе (општинске и градске управе). Те односе треба посматрати у склопу двије различите сфере власти, централне и аутономне, при чему централни органи у односу према локалним имају одређена надзорна и контролна овлашћења. Основна карактеристика тих односа произлази из чињенице да су овлашћења управе централизована код републичких органа и да органи локалне управе, поред тога што обављају послове из свог изворног дјелокруга (послове локалне управе), могу обављати и послове републичке управе, али само кад им је то републичким законом повјерено. Зато односе између републичких органа управе и општинске и градске управе треба посматрати кроз два вида. Један вид тих односа успоставља се када локална управа врши послове из свог **самосталног (изворног) дјелокруга**, док се други вид тих односа успоставља када локална управа врши послове из тзв. **пренесеног дјелокруга**.

У погледу изворних послова, републички органи управе имају према општинској управи само она овлашћења која су им законом изричито дата. То се у првом реду односи на контролу законитости аката које локална управа у оквиру својих овлашћења доноси. **Контролу законитости органи државне управе (министарства) остварују покретањем поступка за оцјењивање уставности и законитости пред Уставним судом.** До доношења одлуке Уставног суда, министарство има могућност да предложи Влади да обустави извршење оспореног општег акта.

Поред тога, министарства имају и **одређена овлашћења у погледу извршавања одлука и општих аката који се односе на остваривање слобода, права и дужности човјека и грађанина.** Наиме, ако надлежни орган општине не извршава законе, своје прописе, орган државне управе упозориће на то локалне органе и затражити да они у року који не може бити дужи од мјесец дана предузму мјере за извршење одређене одлуке или општег акта. Ако локални орган и поред упозорења не предузме одговарајуће мјере, орган државне управе може: а) **одредити други орган општине да изврши одлуку или општи акт**, б) **сам преузети извршење одлуке или општег акта, али најдуже на три месеца.** У овим ситуацијама надлежни орган државне управе може покренути поступак за утврђивање одговорности функционера који руководи локалним органом.

Министарство управе и локалне самоуправе надлежно је да врши административну (управну) контролу, односно надзор над радом органа јединица локалне самоуправе, само у законом одређеним случајевима. Надзор над радом јединица локалне самоуправе не може ограничити њихово право да независно и у складу са законом управљају јавним пословима који спадају у њихову изравну надлежност (чл. 83. ст. 3. Закона о локалној самоуправи)³⁵⁶. На том трагу, надзор над извршавањем послова из самосталног дјелокруга ограничава се на законитост предузетих радњи.

У погледу задатака чије је извршавање пренесено на јединице локалне самоуправе, републички органи имају могућност надзора у односу на законитост и цијелисходност донесених одлука. Интервенција надлежног органа задржава се у оквиру који је пропорционалан значају интереса који се њиме жели заштитити (чл. 83 ст. 6).

9.2.5. Однос органа државне управе и судова

У структури државне власти органи управе и судови чине засебну врсту потпуно одвојених државних органа. У остваривању своје улоге органи управе и судова су међусобно одвојени и независни, што значи да своја права и дужности врше у оквиру своје надлежности, која је регулисана правним прописима. Судови се оснивају за вршење судске функције, а органи управе за вршење управне дјелатности као своје основне активности и није могуће мијешање једног органа у надлежност другог и обратно. **Сукоб надлежности између органа управе и судова рјешава уставни суд**³⁵⁷. Између органа државне управе и судова не постоји обавеза пружања правне помоћи, изузев ако то није предвиђено посебним прописима. Изузетно, орган управе може од судова тражити доставу неког списка ако је то неопходно за вођење управног поступка. Судови су дужни да доставе спис ако то није на уштрб судског поступка.

Постоји обавеза узајамног признавања аката. Ова обавеза долази до изражаја када се у управном или судском поступку појави претходно питање од чијег претходног расправљања зависи рјешавање главног питања, а о том питању је већ ријешено у управном или судском поступку. У овом случају суд узима као ријешено оно што је одлучено управним актом у управном поступку, а орган управе оно што је одлучено судском пресудом. Међутим, одвојеност између органа управе и судова није

³⁵⁶ Службени гласник Републике Српске, бр. 101/04.

³⁵⁷ Закон о општем управном поступку третира доношење рјешења у управном поступку "у ствари из судске надлежности" као један од најтежих облика незаконитости (чл. 267 тач. 1 ЗУП-а). Такво рјешење је ништаво.

доследно спроведена, јер је у нашем правном систему отворена могућност судовима да **проводе контролу над радом управе**³⁵⁸, ако је врста контроле и овлаштења које судови при том имају строго утврђена законом.

У контексту односа управе и судства посебно је значајан институт судске контроле управе, који смо раније разматрали.

9.2.6. Однос органа државне управе и тужилаштва

Тужилаштва су самостални државни органи чија је функција да предузимају законом одређене мјере у погледу истражних радњи; гоне учиниоце кривичних дјела и улажу одговарајућа правна средства ради заштите уставности и законитости (чл. 1. Закона о тужилаштвима Републике Српске)³⁵⁹.

Иако су органи управе и тужилаштво потпуно одвојени државни органи, између њих може доћи до успоставе одређених односа, гдје се тужилаштво, условно речено, јавља као "активни субјект", а органи државне управе као "пасивни субјекти".

³⁵⁸ У теорији се разликују два модела односа управе и судова. Један је француски, а други англосаксонски. Први почива на потпуној независности једних од других, тако да се судови не могу мијешати у вршење управне власти, као ни органи управе у вршење судске власти. Независност управе од судова нарочито се манифестује у: а) немогућности судске контроле управе; б) посебној контроли управе коју врше управни судови који се налазе у структури државне управе (у првом степену то су управни судови, а у другом степену то је Државни савјет); в) независности у односу на органе управе, иако су они саставни дио управне власти; г) одвојености управне од судске власти, што долази нарочито до изражаја приликом расправљања о претходном питању у управном поступку, јер управни орган не може ни у ком случају сам расправити питање из судске надлежности, да би након тога могао рјешавати управну ствар; д) рјешавању сукоба надлежности који рјешава посебан суд за сукобе надлежности, састављен од чланова Државног савјета као највишег управног суда и чланова Касационог суда; е) строго одређеној надлежности судске власти, без могућности уплитања у законодавну и управну власт.

У англосаксонском моделу рад и сви акти управе подлијежу контроли законитости као и рад и акти других субјеката, и по истом правном режиму. Контролу врше редовни судови по редовном судском поступку. Англосаксонски систем фаворизује судску власт и ставља је у однос противтеже како законодавној тако и управној власти, јер обје држи у границама устава и закона. Према овом моделу, државу и сва службена лица треба подвргавати општем цивилном праву а не посебном административном праву и посебним судовима (С. Поповић, Управно право - општи дио, Бгд, 1992. стр. 232-233; М. Камарић, Прилог питању односа судова и управе, *Архив*, бр. 4/52, стр. 454-455; И. Крбек, Однос управе и судства, *Архив*, бр. 3/52, стр. 306; Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 155 – 156).

³⁵⁹ Службени гласник Републике Српске, бр. 11/02.

У обављању своје функције улагања правних средстава ради заштите уставности и законитости, тужилаштво може утицати на обављање функција државне управе. Тај утицај је **процесноправне природе**, јер је тужилаштво овлаштено да предузима само одређене радње процесноправне природе, што значи да **није овлаштено да доноси одлуке мериторног карактера у домену управне власти**³⁶⁰.

Према позитивним прописима, процесна овлаштења тужилаштва су присутна прије свега у управном поступку. У управном поступку тужилац има **положај странке** и не може имати шира овлаштења него што има странка, **осим ако су му таква овлаштења дата законом** (чл. 40 ЗУП-а). Сходно свом положају изричито је овлаштен да може изјавити жалбу против првостепеног рјешења (чл. 211 ст. 2 ЗУП-а) **којим је повријеђен закон у корист појединца или правног лица на штету друштвене заједнице**.

Тужилац може користити четири ванредна правна средства (од укупно седам, колико је предвиђено Законом о општем управном поступку), и то:

- покретање понављања поступка (чл. 235 ст. 4);
- захтјев за заштиту законитости (чл. 247.);
- поништавање и укидање по праву надзора (чл. 249 ст. 2) и
- оглашавање рјешења ништавим (чл. 253).

Поред тога, тужилац је овлаштен да захтијева **прекид**, односно **одлагање извршења извршне судске одлуке или одлуке донијете у управном поступку или другом поступку када утврди да би због повреде закона или међународног уговора њеним извршењем могле настати неотклоњиве штетне посљедице** (чл. 18 Закона о тужилаштвима Републике Српске). Захтјев подноси надлежни тужилац који је овлаштен да употреби правно средство против те одлуке. Захтјев се подноси суду, односно другом органу надлежном за дозволу извршења, а ако је извршење у току, суду, односно другом органу који је овлаштен да спроводи извршење. Поводом захтјева, надлежни орган ће одложити односно прекинути извршење све до доношења одлуке о правном средству тужиоца. Ако тужилац у року од 30 дана од дана пријема одлуке не искористи правно средство које му стоји на располагању, одлука о одлагању, односно прекиду извршења престаје да важи (чл. 18 ст. 3 и 4 Закона о тужилаштвима Републике Српске).

³⁶⁰ П. Димитријевић, *Основи управног права*, Бгд, 1983, стр. 186; Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 168. и 63; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1999, стр. 586-588.

Тужилац је такође овлаштен да покреће пред уставним судом спор о уставности и законитости управних прописа ако се питање уставности и законитости појави у његовом раду (чл. 17 ст. 1 Закона о тужилаштвима Републике Српске).

Коначно, чести су контакти тужилаштва и органа државне управе за унутрашње послове у фази која претходи поступку због сумње за учињене деликте.

До одређених индиректних односа између органа управе и тужилаштва може доћи у случајевима кад органи управе у вршењу управног надзора установе да је извршено кривично дјело. У том случају органи управе дужни су да поднесу одговарајућу пријаву надлежним органима.

Тужилаштво сарађује са државним органима управе у домену своје надлежности. Тужилац је овлаштен да тражи доставу списа, података и обавјештења од органа управе, који су дужни да по захтјеву поступе, да од њих прима поднеске, пријаве и друго.

9.2.7. Однос управе према грађанима

Овај однос представља кључни и најбројнији однос који управа успоставља у оквиру своје дјелатности³⁶¹. Односи који се јављају на овој релацији остварују се у различитим облицима, па се могу проматрати са различитих становишта. Ако се тим односима приступа са становишта права и обавеза које има управа према грађанима и обратно, онда треба поћи од уставних и законских одредаба. У савременим условима посебну важност за односе између управе и грађана имају уставне одредбе којима се регулишу људска права. Устав Босне и Херцеговине, као и Устав Републике Српске, посветио је највећи број одредаба управо корпусу људских права.

Члан 2 Устава Босне и Херцеговине посвећен је људским правима и слободама, и према њему је обавеза не само Босне и Херцеговине него и ентитета да осигурају највиши ниво међународно признатих људских права и слобода. У том контексту образована је институција Омбудсмана, који је надлежан да брине о заштити људских права на читавом простору Босне и Херцеговине³⁶².

³⁶¹ "Управна дјелатност наступа код три најважнија догађаја у људском животу, код рођења, вјенчања и смрти. Управни органи у првом реду воде евиденцију тих стања." (Види: Иво Крбек, *Право јавне управе ФНРЈ – I*, Згб, 1960, стр. 217).

³⁶² Види и: Петар Кунић, *Нормативно-правно регулисање одбране у тзв. ванредним околностима и заштита људских права, Српска правна мисао*, 1-4, 1995, стр. 225-237.

Уставом је такође предвиђено (чл. 2 тач. 2) да се права и слободe предвиђене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њених протокола оквирно примјењују у Босни и Херцеговини. Ови акти имају приоритет над свим другим законима. То значи да се Конвенција, односно њене одредбе, примењују без реципирања од стране институција Босне и Херцеговине и ентитета.

Према Уставу Републике Српске (чл. 49), слободe и права се остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу устава, осим када је уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом. Законом се може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање.

Права и слободe зајамчене Уставом не могу се одузети и ограничити (чл. 48 Устава). Полазећи од одредаба Устава Републике Српске, а у контексту међусобних односа органа управе и грађана, посебно су потенцирана начела равноправности грађана, која се манифестују кроз њихову једнакост пред законом без обзира на пол, расу, језик, националну припадност и др. (чл. 10), поштовање људске личности и достојанства и забрану насиља (чл. 12 – 14), једнаку правну заштиту пред судовима, другим државним органима и организацијама (чл. 16), право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на законом заснованом интересу, право на накнаду штете коју незаконитим или неправилним радом нанесе службено лице или државни орган, односно организација која врши јавна овлашћења (чл. 17), право грађана да јавно износе мишљење о раду државних и других органа и организација, да им подносе представке, петиције и приједлоге и да на њих добију одговор (чл. 32), дужност поштивања устава и закона, те савјесног и одговорног вршења јавних функција (чл. 45), обавезу плаћања пореза и других дажбина и др.

Обавезни су:

- захтјеве странака рјешавати у прописаним роковима,
- разматрати и давати одговоре на приједлоге и представке које им подносе странке,
- организовати обављање послова од значаја за остваривање права странака на начин и под условима којима се странкама омогућује што једноставније, брже и ефикасније остваривање права и извршавање обавеза код тих органа,
- да у рјешавању управних ствари по службеној дужности прибављају увјерења и друге јавне исправе о чињеницама о

којима органи управе и организације са јавним овлаштењима воде службене евиденције,

- сносити накнаду трошкова странкама које су се одазвале позиву у управном поступку, а без своје кривице нису обавиле службену радњу.

Поред обавеза које стоје на страни органа државне управе, обавезе стоје и на страни руководиоца органа државне управе. Они су обавезни да:

- без одгађања разматрају представке, приједлоге и притужбе странака на неправилан однос државних службеника и органа управе према њима, и на том трагу предузети законом предвиђене мјере према државном службенику на чији се рад представка односи,
- у року од 8 дана од дана пријема представке, приједлога или притужбе странци дају писмени одговор о предузетим мјерама,
- одлучују закључком у складу са прописима о накнади трошкова странкама које без своје кривње нису обавиле службену радњу за коју су позване.

Устав Републике Српске утврђује и одређене дужности грађана. Испуњавање дужности има велико значење, како за самог грађанина тако и за друштвену заједницу у цјелини. Поред уставног установљавања дужности грађана, дужности се одређују и бројним законским прописима.

Као посебне дужности грађана могу се издвојити:

- дужност придржавања Устава и закона, те савјесно и одговорно вршење повјерене јавне функције (чл. 45 Устава);
- дужност пружања помоћи другом у невољи и учествовања у отклањању опште опасности (чл. 46);
- дужност плаћања пореза и других дажбина (чл. 63);
- право и дужност да бране и штите територију и уставни поредак Републике Српске и Босне и Херцеговине;
- дужност заштите дјете и немоћних лица (чл. 36);
- право и дужност заштите здравља људи и унапређења животне средине (чл. 35 и 37).

9.3. Улога управе у остваривању уставних права, слобода и дужности

Инсистирање на поштовању људских права у последњих неколико деценија постаје доминантна преокупација развијених друштава и међународне заједнице. Људска права тако постају вриједносни критеријум који не може заобићи ниједна друштвена заједница која има

ПОСЛОВИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

ГЛАВА

10

Увод

Послови управе према позитивном
праву

10.1. Увод

Савремена управа обухваћа многе активности и несумњиво представља важан дио административног управљања државом. Њене функције не само да постају бројније, већ и све сложеније и теже, што је последица брзих друштвених промјена не само управљања државом, већ и привредом и јавним службама. Неспорно је да демократску државу битно одређује представничко тијело, слободно изабрано од грађана, извршна власт састављена од шефа државе, владе и јавне управе и независно судство. Међутим, врло често се под извршном власти подразумева шеф државе и влада а занемарује јавна управа као подлога и основа, односно централни дио извршне власти, јер њена улога далеко прераста само примјену закона. Познати француски стручњак за управно право, Maurice Haugiou (M. Ogiu) извршну власт дијели на управну функцију и функцију владе. "Суштину управне функције чине вођење текућих јавних послова, док рјешавање посебних проблема, који се тичу политичког јединства и бриге за најважније државне интересе, представља функције владе"³⁷².

Савремена јавна управа покрива бројне и разноврсне дјелатности почевши од вођења јавних послова, чија је сврха задовољавање јавних интереса, у оквиру којих управа, обавља низ правних и материјалних активности. Припрема закона и друге прописе, доноси правне акте који могу имати појединачни и општи карактер (зависно да ли се тичу појединачних или општих случајева и интереса), пружа јавне услуге које се тичу заштите безбједности државе, лица и имовине (војска и полиција) пружа социјалне и културне услуге (здравство, школство, социјална заштита, култура и др.) те економске и финансијске услуге (снабдијевање енергијом, превоз, финансије и др.), опслужује и припрема акте за владу, врши административне послове за парламент (скупштину) и судове, те игра важну улогу у формулисању циљева и процеса извршења политичких одлука³⁷³.

10.2. Послови управе према позитивном праву

Дјелатности државне управе обухваћају све задатке које државна управа обавља у остваривању своје улоге, што ће рећи да се функције државне управе исказују кроз овлаштења и дужности које имају органи државне управе у вршењу дјелатности ради чијег обављања су основани.

³⁷² Наведено према универзитеском уџбенику професора Jean Michel de Forgesa: *Droit administratif*, str.6, PUF, Paris, 1991.

³⁷³ Проф др. Драгољуб Кавран, *Јавна управа*, Бгд, 2003, стр. 61.

У том погледу, теоријски гледано, функције државне управе не означавају се више само као дио извршне функције у оквиру државне власти (као једна од три "правне функције" државне власти)³⁷⁴, већ "као једна од бројних дјелатности државе..."³⁷⁵.

Са становишта правног система, врсте и облици управне дјелатности уређују се правним прописима конкретне земље. Тим прописима се, у правилу, одређују послови државне управе, као и субјекти државне управе који их обављају, односно организациона и функционална компонента у области државне управе. Имајући у виду чињеницу да се путем државне управе остварују различити задаци државе, садржај дјелатности државне управе, као и облици њене дјелатности, врло су различити. Ипак, највећи дио послова државне управе обавља се ауторитативним активностима путем државне власти, док се мањи дио обавља путем неауторитативних активности. Ауторитативни карактер активностима државне управе даје јача воља са којом управа иступа при обављању ових послова, док код неауторитативних активности управа иступа са једнаком вољом. На тој основи врши се подјела послова државне управе на: а) ауторитативне и б) неауторитативне.

У ауторитативне послове уврштавају се послови: извршавања закона доношењем општих подзаконских управних прописа, затим доношењем појединачних управних аката, вршење управног надзора, те примјена принуде и ограничења у појединачним случајевима ради извршења појединачних аката (управних и судских).

Неауторитативни послови органа државне управе су: припремање закона, других прописа и општих аката, те стручни и други послови за чије обављање није потребна државна власт.

Будући да се послови државне управе у правилу одређују законом, од воље законодавца овиси које послове ће државна управа обављати и на који начин ће то чинити.

Оквирно послови управе у правилу се дефинишу Уставом, а прецизније разрађују законом.

Устав Босне и Херцеговине не спомиње послове управе већ и само органе државне управе у облику министарстава који дјелују у оквиру Савјета министарстава (чл. V тач. 4 Устава).

Устав Републике Српске у чл. 97 утврђује да "министарства и други републички органи управе проводе законе и друге прописе и опште

³⁷⁴ С. Лилић и други, *Управно право*, Бгд, 1999, стр. 261.

³⁷⁵ Исто, стр. 261.

акте Народне скупштине и Владе, као и акте предсједника Републике, рјешавају у управним стварима, врше управни надзор и обављају друге послове утврђене законом".

Закон о управи БиХ³⁷⁶ за разлику од устава детаљно одређује послове државне управе које врше институције Босне и Херцеговине.

Органи управе у оквиру своје надлежности (чл. 10) врше сљедеће послове:

- извршавају законе и друге прописе;
- врше управни надзор над провођењем закона и других прописа;
- предлажу и дају препоруке из области законодавства;
- дају одговоре на питање органа законодавне и извршне власти која се односе на њихову надлежност;
- обављају друге управне и стручне послове одређене законом и другим прописима.

Према Закону о републичкој управи послови управе су:

- вођење политике развоја,
- праћење стања,
- нормативна дјелатност,
- извршавање закона и других прописа,
- вршење управног надзора,
- одлучивање у управном поступку о правима и обавезама учесника у поступку,
- старање о јавним службама и
- остали стручни послови управе.

Послове из надлежности државе обављају министарства и управне организације формиране на нивоу Босне и Херцеговине, док послове из надлежности Републике обављају министарства, републичке управе и управне организације.

Послови који се обављају на оба нивоа власти су у суштини иста врста послова иако се у цјелини с обзиром на врсту послова не могу изједначити. Послови давања препорука у области законодавства као и послови давања одговара на питања органа законодавства и извршне власти, који нису таксативно наведени у попису послова републичке управе, се практично обављају и на републичком нивоу. У том смислу надлежни органи на оба нивоа власти предлажу и дају препоруке у вези са

³⁷⁶ Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 32/02.

прописима из оквира надлежности органа управе којима руководе или према закључку Савјета министара односно Владе.

У вршењу тих функције органа управе дужни су прибављати мишљења одговарајућих стручних институција. Такође су дужни да образложења нацрта прописа наведу разлоге због којих одређени приједлози и сугестије органа и правних лица нису прихваћени.

У погледу **одговарања на питања**, органи управе на оба нивоа власти обавезни су припремити и давати одговоре на питања законодавне и извршне власти у вези са извршавањем закона и других прописа из своје надлежности као и о стању и проблемима у области за коју су ти органи основани.

Вођење политике развоја је врста послова управе који се спомињу само као послови републичке управе а обухваћају утврђивање развојних стратегија и подстицање привредног, социјалног, културног, еколошког и укупног друштвеног развоја.

Праћење стања представља посао управе који познаје само републички закон а не и државни, а састоји се у праћењу и утврђивању стања у областима за које су органи управе образовани, проучавању последице утврђеног стања те предузимању одговарајућих мјера за које су овлаштени, што укључује и предлагање доношења прописа влади како би се регулисали одређени односи и тиме избјегли евентуалне штетне последице које би могле настати.

Нормативна дјелатност органа управе обухваћа активности везане за израду текста нацрта и приједлоге закона и других прописа и доношење подзаконских прописа. У вршењу ових прописа управа се појављује као важан инструмент у процесу друштвене регулације. Управа од ове активности управе у много чему зависи квалитет политичких одлука носилаца политичке власти те квалитет закона, других прописа и општих аката. У оквиру ове активности управе долази до изражаја њена експертска оријентисаност заснована на принципима стручности и професионалности. Зато је знање битна претпоставка за квалитет који представљају битан услов напретка.

Данас се компетитивност свих а посебно земаља у транзицији и њихова привлачност за стране улагаче, купце и пословне партнере мјери и квалитетом њихових прописа. Нормативна дјелатност чини систем правних аката које доноси управа као и њене активности везане за припрему аката за владу с циљем да се створи квалитетан правни систем који одговара захтјевима времена.

Извршавање закона и других прописа подразумијева активности органа управе везане за вођење управног поступка, доношење и извршење рјешења и других појединачних аката, предузимање управних мјера и управних радњи, праћење њиховог извршења, давање обавјештења, издавање стручних упутстава и инструкција за рад и пружање стручне помоћи. Органи државне управе непосредно примјењују законе, друге прописе и опште акте:

- а) **доношењем управних и других аката.** Управним актима органи државне управе путем рјешавања у управном поступку непосредно примјењује прописе (законе и на закону засноване прописе и опште акте) на конкретне случајеве (конкретне животне ситуације). Примјењивање закона и других прописа органи државне управе врше и доношењем појединачних аката ван управног поступка. Нпр., они доносе појединачне акте везане за извршење буџета, закључују уговоре (акти пословања) и друге послове са предузећима, организацијама и појединцима, доносе појединачне акте којима регулишу службеничке односе, те врше друге послове на основу овлаштења појединих закона и других прописа.
- б) **предузимањем управних и других мјера.** Управним мјерама означава се акт или скуп аката, односно материјалних операција којима управа остварује своје задатке односно предузима одређене санкције на основу овлаштења садржаних у одговарајућем правном акту (нпр. увођење карантина за случај заразне болести).
- в) **вршењем управних и других радњи.** Управна радња представља материјални акт управе који нема непосредно правно дејство. Без управних радњи не би се могли остварити правни односи креирани или конституисани правним актима³⁷⁷.

Управне радње нису управни акти, али су са њима често у непосредној вези (било што им претходе или што их слиједе). Управа у свом раду обавља низ управних и других радњи, као што су вођење разних евиденција, вршење разних прописа, вођење матичних књига, легитимисања лица, претреса аутомобила и стана, извршење рјешења у управном поступку и др.

Органи управе обезбјеђују извршавање закона, других прописа и општих аката:

- **доношењем управних прописа** (опште нормативних аката);

³⁷⁷ С. Поповић, *Управно право*, Бгд, 1995. стр. 243.

- вршењем управног надзора;
- пружањем правне помоћи, и
- старањем о њиховом благовременом и законитом извршавању.

10.2.1. Вршење управног надзора

Управни надзор представља правно уређену дјелатност органа државне управе којом они надзиру законитост и аката и радњи одређених субјеката у примјени правних прописа.

Надзор у општем смислу означава однос између два субјекта у коме један (тзв. активни субјект) контролише рад другог (тзв. пасивног) субјеката у циљу утицаја на његов будући рад, што укључује и могућност примјене санкција од стране оног ко врши надзор. С обзиром на субјекте који га врше, управни надзор се дијели на: управни надзор који врше органи управе и управни надзор који врше други органи. Најчешће га врше органи управе, јер је пресумпција надлежности за вршење инспекцијског надзора у њихову корист. Други субјекти могу га вршити само кад им је то законом повјерено и када су за то стручно оспособљени.

Управни надзор је облик правног надзора. Правни надзор може се одредити као надзор који се успоставља, регулише и санкционише правним нормама, а у оквиру којег се обезбјеђује законитост и цјелисходност рада органа и лица над којима се врши надзор.

Вршење управног надзора представља активност органа управе који се односе на:

а) надзор над законитошћу управних аката_који обухваћа контролу законитости управних аката којима се, на основу закона, рјешава о правима, обавезама и правним интересима физичких и правних лица и предузимање законом прописаних мјера. Ова врста надзора може се појавити у два вида и то а) у виду инстанционог надзора (другостепени орган виши надзор над законитошћу и цјелисходношћу аката првостепеног органа) и б) у виду тзв. службеничког надзора, у оквиру којег се оцјењује законитост управних аката, а који се за разлику од инстанционог надзора врши самоиницијативно уколико надлежни орган управе нађе да је управни акт који има својство коначности незаконит, може га поништити односно укинути.

б) надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада органа управе и органа јединица локалне самоуправе, установа и других правних лица у вршењу пренесених односно повјерених послова, обухваћа контролу законитости рада и поступања; контролу и оцјену ефикасности; економичности и ефективности; контролу цјелисходности организације

обављања послова и оспособљености службеника и намјештеника за обављање тих послова; односе државних службеника према странкама, физичким и правним лицима.

в) инспекцијски надзор_који се проводи непосредним увидом код органа управе, органа јединица локалне самоуправе, других органа, те физичких и правних лица у погледу поштовања закона и других прописа, те предузимањем управних и других мјера и радњи да се утврђено стање усклади са прописом. Због посебног значаја ове врсте надзора он се посебно разрађује у овом поглављу.

Одлучивање у управном поступку о правима и обавезама физичких и правних лица обухваћа активности органа државне управе везане за покретање и вођење управног поступка, предузимање мјера и радњи у управном поступку, доношење рјешења којим се одлучује о правима и обавезама физичких и правних лица и њихово непосредно извршавање.

Вршење управног надзора и рјешавање у управним стварима садржи у попису послова и Закон о управи на нивоу државе (чл. 10).

Поступање у прекршајном поступку представља активност надлежних органа управе којим се покреће прекршајни поступак, издаје прекршајни налог и предузимају друге радње у току прекршајног поступка. Ова врста послова није садржана у попису послова државног закона.

Старање о јавним службама подразумијева активности органа државне управе везане за старање о законитости аката јавних служби, законитости и цијелисходности рада те вршења инспекцијског надзора над њиховим радом. Ову врсту послова не спомиње државни закон.

Остали стручни послови су послови који органи државне управе врше ван оквира израде текста нацрта и приједлога закона и других прописа. Углавном, састоје се у прибављању и проучавању података у областима из свог дјелокруга, изради аналитичких, информативних и других материјала, стручне и методолошке обраде прописа у појединим областима и обављању других стручних послова из своје области.

У вршењу и ових послова органи државне управе сарађују са научним и стручним организацијама, а могу им повјерити да самостално обаве одређене послове који су везани за примјену одређених стручних и научних метода. Органи управе дужни су сарађивати и пружати помоћ тј. давати одговарајуће податке и обавјештења, као и стручна мишљења из свог дјелокруга одговарајућим владиним и скупштинским тијелима за обављање њихових функција.

У стручне послове уврштавају се и послови канцеларијског пословања које обухваћа евидентирање, чување, класификовање и архивирање материјала, примљеног и насталог у раду органа државне управе, као и друге радње, везане за њихово пословање.

Канцеларијско пословање може се дијелити на канцеларијско пословање у ужем и канцеларијско пословање у ширем смислу. У канцеларијско пословање у ужем смислу уврштавају се послови са актима: примање и преглед поште, евидентирање и достављање аката, административно-техничка обрада аката, њихово архивирање и чување. Канцеларијско пословање у ширем смислу, поред пословања са актима обухваћа остале административно-техничке послове везане за пословање са актима као што су послови пријема странака, дежурства, употреба техничких средстава и сл.

10.2.2. Инспекцијски надзор

10.2.2.1. Појам и основна обиљежја

Инспекцијски надзор представља посебну врсту управног надзора над неауторитативним активностима државних и недржавних органа и организација, као и над пословањем и поступањем правних лица и грађана у погледу придржавања закона, других прописа и општих аката³⁷⁸.

Извјесне особености инспекцијског надзора у односу на остале врсте управног надзора манифестују се преко субјеката који га врше, области у којима се обавља, те специфичних метода и овлаштења којима се врши. Инспекцијски надзор врше посебни органи управе (инспекторати) као самостални органи управе или као посебне инспекцијске службе формиране као посебне организационе јединице појединих органа специјализованих за одређену врсту послова. Према томе, послове инспекцијског надзора врше искључиво органи управе, што ће рећи да недржавни у начелу не могу вршити ове послове нити их могу вршити сви државни органи.

Инспекцијски надзор се обавља у низу различитих друштвених области (нпр. у области образовања, здравства, рада, тржишта, урбанизма, комуналних услуга, саобраћаја, пољопривреде, телекомуникација, електропривреде и др.). Врши се специфичним методама и овлаштењима, при чему основни метод инспекцијског надзора чини инспекцијски преглед. Инспекцијски преглед се остварује непосредним увидом у одговарајуће правне и фактичке ситуације (непосредно опажање

³⁷⁸ З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 194-195.

одређених објеката, робе и сл., те лично упознавање инспектора са законитошћу рада и пословања појединаца и организација). Надзорни инспекцијски органи снабђевени су посебним ауторитативним овлашћењима која им омогућују вршење послова надзора, као и предузимање управних и других (ауторитативних и неауторитативних) мјера за које су овлаштени.

Инспекцијски надзор, с обзиром на своју садржину, може се одвијати кроз три вида различитих активности³⁷⁹:

- 1) превентивне, којима се предузимају односно предлажу мјере и активности ради спречавања повреде закона и других прописа;
- 2) корективне, које означавају издавање привремених наређења и забрана и
- 3) репресивне, које се састоје у изрицању мандатних казни.

10.2.2.2. Организација инспекцијских служби

Позитивноправно уређење инспекцијског надзора у Републици Српској регулисано је Законом о инспекцијама у Републици Српској³⁸⁰. Организациону структуру чине Републичка управа за инспекцијске послове (даље у тексту: Инспекторат) која дјелује на читавој територији Републике, и инспекције које дјелују у оквиру својих овлашћења на подручју своје територијалне јединице.

Послове инспекцијског надзора утврђене законом и другим прописима врше инспектори, по принципу субординације и функционалне повезаности.

Ради ефикаснијег обављања инспекцијских послова из дјелокруга Инспектората, могу се оснивати подручне организационе јединице чији рад организационо и технички координира начелник. Радом Инспектората руководи директор којег поставља и разрјешава Влада. Постављање директора врши се путем јавног конкурса. Директор Инспектората има замјеника којег именује и разрјешава Влада, у складу са процедуром предвиђеном Законом о административној служби у управи РС. Директор може имати једног или више помоћника у звању главног инспектора, које именује Влада, такође у складу са Законом о административној служби у управи РС.

Инспекторе Инспектората поставља и разрјешава директор, у складу са одредбама Закона о републичкој управи РС. Инспекторе локалне јединице (општине и града) за поједине области поставља и разрјешава

³⁷⁹ П. Димитријевић, *Основи управног права*, Бгд, 1983, стр. 279.

³⁸⁰ Службени гласник Републике Српске, бр. 113/05.

надлежни орган локалне самоуправе уз претходну сагласност Инспектората. **Надзор над радом Инспектората врши Влада, док надзор над радом републичких инспекција и инспекција локалне самоуправе врше надлежна министарства.**

За инспектора може бити постављено лице које има високу стручну спрему одговарајућег смјера, положен стручни испит за инспектора и прописане године радног искуства (чл. 22 Закона). Оцјењивање квалитета рада инспектора врши се периодично, тзв. потврда успјешности рада и то најмање двогодишња потврда (сертификат). Оцјењивање се врши на основу утврђених стандарда а потврде издаје директор - за главне инспекторе, а главни инспектори за инспекторе.

У Федерацији Босне и Херцеговине послове инспекцијског надзора врше такође органи управе у оквиру своје надлежности, преко инспектора или другог службеника тог органа којег одреди руководилац (чл. 77 и 78 Закона о управи у Федерацији БиХ). Поред федералних органа, послове инспекцијског надзора врше кантонални и локални органи управе у оквиру својих изворних овлаштења.

10.2.2.3. Поступак вршења инспекцијског надзора

Инспекцијски преглед представља основни метод рада инспектора, а огледа се у непосредном увиду у рад и пословање субјеката, и то путем редовног и ванредног прегледа. Редовни преглед врши се у складу са програмом који доноси Инспекторат у сарадњи са надлежним органом државне управе из одређене области, а ванредни на основу посебних налога, представки и притужби. Годишњи програм рада, најмањи број инспектора и начин обављања надзора над примјеном прописа Инспектората утврђује директор. Инспектор је дужан обавијестити одговорно лице субјекта над којим се врши надзор, ако је доступно, изузев у случају ако сматра да би обавјештавање смањило успјешност надзора. Инспектор је дужан омогућити учешће и упознати одговорно лице о правима као и о правним посљедицама учињених радњи или пропустима у поступку. Изузетно, инспектор може обавити надзор без учешћа одговорног лица, ако се одговорно лице не одазове позиву да буде присутно у одређено вријеме ради вршења надзора. У овом случају инспектор ће надзор извршити у присуству овлаштеног лица министарства надлежног за унутрашње послове. Инспектор ће затражити обезбјеђење од Министарства за унутрашње послове и у случају ако у вршењу надзора буде ометан или онемогућен да га изврши. Исто тако, инспектор може затражити помоћ и сарадњу стручних институција односно одговарајућих стручњака, ако је то потребно ради утврђивања

чињеничног стања. Такође може затражити вршење експертизе, лабораторијског истраживања, вјештачење и сл.

Уколико инспектор утврди (на захтјев овлашћеног физичког или правног лица, странке у инспекцијском поступку или инспектора по службеној дужности) да одређено физичко или правно лице обавља дјелатност без одобрења надлежног органа, може одмах предузети управне или друге мјере, независно од утврђеног плана и норматива вршења инспекцијског надзора. У овом случају он издаје рјешење којим налаже престанак обављања дјелатности и истовремено врши печатање пословног објекта. Против рјешења инспектора може се изјавити жалба која не одлаже извршење рјешења.

Поступци по захтјевима и пријавама инспектора су хитни. Орган коме је поднијета кривична или друга пријава, захтјев за покретање прекршајног поступка, дужан је да о исходу поступка обавијести Инспекторат, и то најкасније у року од 8 дана од дана подношења захтјева односно пријаве (чл. 32).

Надзор над надлежностима органа државне управе врше инспектори у складу са налозима и упутствима директора и писменим или усменим захтјевима функционера појединих органа државне управе упућеним директору инспектората. Инспектор је дужан размотрити поднесак правног или физичког лица, а Инспекторат је дужан да о предузетим радњама и мјерама обавијести подносиоца.³⁸¹

Инспектору се мора омогућити несметан приступ да изврши надзор. Субјект над којим се врши надзор дужан му је дати сва обавјештења, као и ставити на увид исправе односно податке релевантне за вршење надзора. Инспектор има право затражити обуставу пословања субјекта над којим се врши надзор у вријеме надзора ако није у могућности да на други начин обави надзор односно утврди чињенично стање.

О извршеном инспекцијском прегледу и свакој предузетој радњи и мјери инспектор саставља записник који потписује лице које присуствује вршењу надзора. Записник се саставља у току надзора а изузетно најкасније у року од три дана од извршеног надзора (ако због сложености надзора, његове природе и услова записник није било могуће саставити у току надзора).

³⁸¹ Сматрамо да је оваквим законодавним рјешењима доведена у питање самосталност и непристрасност инспектора. Везање инспектора за налоге и упутства директора и захтјеве функционера појединих органа управе, неће дати жељене резултате, нити је у функцији постизања циља надзора, посебно ако се има у виду чињеница да инспектори морају најављивати свој долазак на мјесто инспекцијског прегледа.

Записник се доставља односно уручује субјекту над којим је вршен надзор.

Ако у току инспекцијског надзора инспектор утврди да општи акт органа или организације није у складу са законом или другим прописом, указаће органу или организацији на ту чињеницу и предложити да се та незаконитост отклони у року од 15 дана. У случају да надлежни орган или организација не поступи у складу са приједлогом, инспектор ће о томе обавијестити надлежни орган са приједлогом да предузме одговарајуће мјере (чл. 41).

У складу са законом, инспектор може наредити принудно извршење одређених мјера, извршење новчане казне као управне мјере, одузимање појединих предмета надзора као и узимање узорка за контролу квалитета. Инспектор је дужан да прати извршење мјера које је наложио и да о томе обавјештава главног инспектора.

10.2.2.4. Дужности и овлаштења инспектора

Дужности и овлаштења инспектора су да (чл. 26):

- "Предлаже превентивне мјере у циљу спречавања повреде закона и других прописа;
- Прегледа пословне просторије, објекте, радилишта, постројења, уређаје, предмете и робу;
- Прегледа опште и појединачне акте, евиденције и другу документацију;
- Утврђује идентитет лица, као и друге чињенице и околности од интереса за вршење надзора;
- Узима узорке робе и других предмета и предузима друге радње и мјере ради обезбјеђења доказа;
- Саслушава и узима изјаве од одговорних и других лица;
- Узима у поступак захтјев и пријаве грађане, предузећа и других организација, и о свом поступању обавјештава подносиоца захтјева, односно пријаве;
- Предузима друге радње и мјере за које је овлаштен законом и другим прописом".

Законом је предвиђена подужа листа тзв. посебних овлаштења инспектора (чл. 27), кад он утврди повреду закона односно другог прописа. Поред осталих, споменућемо само неке. Тако инспектор има овлаштење и обавезу да:

- "нареди предузимање одговарајућих мјера и радњи ради отклањања утврђених неправилности или недостатака у року који одреди...
- нареди принудно отварање објекта ради вршења надзора;
- нареди принудно затварање објекта...
- нареди рушење и уклањање бесправно започетог и подигнутог објекта и успостављање пређашњег стања;
- нареди повлачење одређене робе из промета, односно стављање одређене робе у промет;
- забрани обављање одређене дјелатности...,
- забрани градњу објеката и извођење радова;
- издаје прекршајни налог...
- поднесе пријаву надлежном органу за учињено кривично дјело;
- поднесе захтјев за покретање прекршајног поступка".

За све мјере и радње које предузима, инспектор доноси рјешење. Изузетно, мјере и радње инспектор може наредити у записнику, односно усменом рјешењу, кад се ради о отклањању непосредне опасности по живот и здравље људи и имовине веће вриједности и кад је то у јавном интересу. Против рјешења инспектора може се изјавити жалба у року од 8 дана. Жалба одгађа извршење рјешења, осим ако законом није другачије одређено. Против рјешења по жалби може се покренути управни спор.

Инспекцијски надзор непосредно обављају инспектори у границама овлаштења утврђених законом и другим прописима. Инспектори представљају службена лица која имају посебна овлаштења и чија је одговорност посебно регулисана, а за свој рад су лично одговорни. У вршењу инспекцијског надзора инспектор сарађује са другим инспекторима, правосудним, прекршајним и другим државним органима и организацијама.

Посебно је одговоран:

- за пропуштање кориштења овлаштења која су му дата, тј. ако у вршењу надзора не предузме, не предложи или не одреди мјере за које је овлаштен. Ради се о овлаштењима мериторног карактера која представљају његову дужност. Дужан их је употријебити кад оцијени, с обзиром на чињенице и околности, да је то потребно, при чему је увијек везан законом.
- Ако не предложи или не покрене поступак пред надлежним органом због утврђене незаконитости и неправилности. (Нпр. ако не иницира поступак везан за кривична дјела, прекршаје и др.).

- **Ако прекорачи границу својих овлаштења.** Закон представља основ и извор свих овлаштења, па стога инспектор може предузимати само оно што му је законом дозвољено.
- **Ако не поступи у складу са кодексом државних службеника и кодексом инспектора.** Инспектори су дужни да се у обављању својих послова и задатака придржавају принципа професионалне непристрасности, одговорности, честитости, ефикасности и транспарентности. При вршењу послова и задатака инспектор је дужан поштовати закон и заступати јавни интерес као и штитити друге вриједности и принципе које утврђује кодекс државних службеника, као и посебни кодекс инспектора.
- **Ако својом грешком проузрокује материјалну и нематеријалну штету субјекту,** инспектор је одговоран за штету коју на раду или у вези са радом, намјерно или из крајње непажње, проузрокује државном органу, правном или физичком лицу.

10.2.2.5. Однос директора и локалних инспекцијских органа надзора

Кад поједине послове врше инспекцијски органи, јединица локалне самоуправе има у односу на те органе овлаштења да:

- издаје обавезне инструкције за извршавање закона и других прописа и за вршење послова, као и да контролише њихово извршавање;
- остварује непосредан надзор над њиховим радом;
- врши непосредан инспекцијски надзор у свим пословима и са свим овлаштењима ако их локални органи не врше;
- одузме овлаштења поједином инспектору који не обавља послове законито, стручно, благовремено и савјесно и предложи утврђивање његове одговорности пред надлежним органом општине и града;
- организује заједничке акције са инспекторима општине и града кад то потребе захтијевају;
- тражи извјештаје, податке и обавјештења о вршењу повјерених послова инспекцијског надзора;
- по праву надзора поништава или укида њихово рјешење.

10.2.2.6. Врсте инспекцијских служби

Обављање инспекцијског надзора врши се путем различитих врста инспекција које имају задатак да обезбјеђују законито и цјелисходно обављање активности у многобројним областима друштвене регулације. Поред Закона о инспекцијама у РС којим се детаљније регулишу питања инспекцијског надзора, Законом о управној инспекцији³⁸² регулишу се питања везана за рад управне инспекције и нека општа питања инспекцијског надзора. Поред тога, посебним законским прописима (због природе дјелатности и функционалне повезаности) могу се оснивати и инспекције у другим областима.

Постоје бројне инспекције, од којих наводимо само неке: инспекција рада и заштите на раду, здравствено-санитарна инспекција, просвјетна, комунална, тржишна, урбанистичко-грађевинска, еколошка, пољопривредна, ветеринарска, сточарска инспекција, инспекција за шумарство и ловство, инспекција саобраћаја (жељезничког, друмског, ПТТ саобраћаја, ваздушне пловидбе и др.) и веза, девизна инспекција, инспекција заштите од пожара, водна инспекција, инспекција у области енергетике, рударства, геологије, нафте и гаса и посуда са притиском, и др.

10.2.2.6.1. Управна инспекција

За нас је од посебне важности управна инспекција, јер је она јединствена по томе што врши надзор над примјеном закона и других прописа о републичкој управи и локалној самоуправи, прописа о управном поступку који се односе на ефикасност и ажурност у рјешавању управних ствари и радним односима запослених у органима републичке управе у јединицама локалне самоуправе и канцеларијском пословању. Посебним законом може се управној инспекцији ставити у надлежности да врши надзор над примјеном прописа у одређеној области. Надзор над примјеном прописа управна инспекција врши поред органа републичке управе и јединица локалне самоуправе, и у службама предсједника Републике, Народне скупштине, Вијећа народа, Владе и Службама за вршење заједничких послова републичких органа управе. Надзор над примјеном прописа у управном поступку који се односи на ефикасност и ажурност у раду и канцеларијском пословању, управна инспекција врши у јавним предузећима, јавним установама и другим организацијама које врше јавна овлаштења.

³⁸² Службени гласник Републике Српске број 1/09.

Надзор над примјеном прописа о радним односима управна инспекција врши и у служби Уставног суда РС, судовима, тужилаштвима, правобранилаштвима и казнено-поправним установама, изузев постављених, односно именованих лица.

Послови управне инспекције су у дјелокругу министарства за послове управе. Послове управне инспекције врше главни инспектор и управни инспектори. Радом управе и инспекције руководи главни инспектор. Поступак инспекцијског надзора управни инспектор покреће и води по службеној дужности. Дужан је да узме у обзир представке грађана, предузетника, јавних предузећа, установа, агенција, удружења и других правних лица, у случају кад се повређени прописи из надлежности управне инспекције. По извршеном инспекцијском надзору дужан је да о утврђеном чињеничном стању и предузетим мјерама писано обавијестити подносиоца представке у року од 30 дана од дана пријема представке.

да се тим чином акт не ставља ван снаге, већ се он примјењује све док се од стране надлежног органа у прописаном поступку не стави ван снаге. Према томе, правни ефекти екцепције илегалности дјелују само у конкретном случају а не *erga omnes*. Екцепција илегалности нашла је своје мјесто и у нашем праву, и то посебно у Закону о редовним судовима и Закону о Уставном суду Републике Српске. Тако према Закону о редовним судовима (чл. 9 ст. 4), ако је суд који је донио правоснажну одлуку одбио да примијени пропис, осим закона, или општи акт државног органа или акт јединице локалне самоуправе за који сматра да није у сагласности са законом, дужан је да пред Уставним судом покрене поступак за оцјењивање законитости тог прописа, односно општег акта.

У случају да је правоснажном судском одлуком одбијена примјена прописа или општег акта због његове несагласности са уставом или законом, а суд утврди да такве несагласности није било, свако коме је повријеђено неко право има право захтијевати измјену те правоснажне судске одлуке у року од једне године од дана објављивања одлуке суда (чл. 69 Закона о уставном суду). Ако се утврди да се измјеном не могу отклонити посљедице настале усљед примјене прописа односно општег акта који је одлуком суда престао да важи, суд може одредити да се ове посљедице отклоне враћањем у пређашње стање, накнадом штете или на други начин (чл. 70 Закона).

12.2. Управни акти

12.2.1. Појам управног акта

Управни акт представља централни и иманентан облик управног дјеловања. Оно што је пресуда за суд то је управни акт за управу. "И једним и другим актом исказује се само што је правно, и један и други акт нису ништа друго него примјена закона или уопште правне норме на један конкретан случај. Управном акту, једнако као и пресуди, претходе чињенице и догађаји који га изазивају, претходи још управна процедура (која одговара суђењу), а следује извршење"⁴²⁵. Према томе, "у новим условима управа не примјењује више закон вршењем непосредних материјалних операција, већ издавањем правних аката у одређеној форми, под одређеним условима и по одређеном поступку. Управни акт постаје средство којим управа унапријед објављује у ком ће смислу бити

⁴²⁵ Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, друга књига, Бгд, 1936, стр. 50.

примијењен закон у конкретном случају, односно у ком ће правцу и на који начин бити искориштена њена дискрециона моћ у датим условима⁴²⁶.

Као битан облик правне дјелатности којим се остварује објективна правна норма, односно апстрактно правно правило у конкретном случају, управни акт изазива велику пажњу не само теоретичара управног права и правне доктрине уопште, већ законодавне и правне праксе.

Историјски гледано, није спорно да се **настанак управног акта веже за правну државу** у којој је управно дјеловање подвргнуто закону. Примјена начела законитости у правној држави имплицира у себи чињеницу да се **управним актом као правним извором управне функције примјењује закон на појединачан случај**.

У правној теорији управни акт се често доводи у везу са актима управе, у смислу изједначавања ових појмова тако да би сваки акт управе био, у ствари, управни акт. За разлику од оног **ширег** појмовног одређења, **постоји и уже** које се задржава на појединачном ауторитативном акту којим се врши државна власт у конкретним ситуацијама и тачно одређеним лицима.

Иначе, сам појам управног акта јавља се прво у француској правној теорији⁴²⁷ (прва половина XIX вијека), а потом се шири на остале земље европског континента, превасходно на њемачку правну школу.

У одређивању појма правног акта са становишта **француске концепције**, мјеродавна је чињеница могућности вођења управног спора. **Управним актом сматра се онај акт против кога је отворена могућност вођења управног спора, а то по француском праву нису само појединачни ауторитативни акти управе већ и нормативни акти управе, те управни уговори**⁴²⁸. У погледу термина *acte administratif*, у француској теорији даје му се двојно значење. Према једном, он обухваћа и једностране и вишестране управне акте⁴²⁹. Према другом, рестриктивнијем приступу, он обухваћа правне појединачне једностране ауторитативне акте издате од управне власти, а који имају својство извршне одлуке⁴³⁰.

⁴²⁶ П. Димитријевић, *Правоснажност управних аката*, Бгд, 1963, стр. 21-22.

⁴²⁷ Сам назив "управни акт" (*acte administratif*) настао је као израз потребе да се и у управној дјелатности створи један правни инструмент којим ће се по узору на судску дјелатност примјењивати правна норма на конкретан случај.

⁴²⁸ И. Крбек, *Управни акт*, Згб, 1957, стр. 6-7; Д. Милков, *Управно право* II, Н. Сад, 1987, стр. 17.

⁴²⁹ A de Laubadere, *Traite de droit administratif*, Paris, 1973, стр. 227, према Зоран Р. Томић, *Правно непостојећи управни акт*, Бгд, 1999, стр. 23.

⁴³⁰ J. Rivero, *Droit administratif*, 1983, том II, str. 678-681, 688-691, 727, 737-739. и други (према: З. Томић, стр. 24).

У њемачкој правној теорији прихваћено је прилично уједначено становиште према коме су управни акти, у ствари, "појединачни ауторитативни правни акти управе"⁴³¹. На овом трагу и њемачки Закон о општем управном поступку (1946) доста прецизно дефинише појам управног акта. Према пар. 35 Закона, управни акт је "свака наредба, рјешење или друга ауторитативна мјера предузета од неког органа власти у циљу регулисања једног појединачног случаја на подручју јавног права, а која има непознато спољашње правно дејство".

Иако у свом законодавству нигдје не спомиње термин "управни акт" већ термин "одлука", аустријска правна наука под управним актом, слично као и њемачка правна теорија, сматра "само појединачни ауторитативни правни акт управе (у ширем смислу то су сви акти управе)"⁴³².

Слично је у законодавствима других држава, гдје се мјесто назива "управни акт" у правилу користи "рјешење", "одлука" и сл. Амерички Закон о федералном управном поступку (1946) користи израз "рјешење", које према одјелку II. д Закона "значи коначно изјашњавање органа, у цјелини или дјелимично, о ма ком предмету (било оно потврдно, негативно, као наређење или у декларативној форми), изузев доношења прописа, али укључујући давање дозвола..."⁴³³. Овдје треба рећи да се у америчкој теорији назив "*administrative act*" најчешће користи да би се означила "дјелатност органа државне управе"⁴³⁴.

По узору на аустријско-њемачку и француску правну теорију, код нас је прихваћена концепција управног акта по којој он представља појединачни правни акт⁴³⁵, уз обиљежја за која постоје извјесна неслагања, али и могућност да се констатује да у том погледу постоје одређене додирне тачке.

Исто тако југословенско законодавство готово да не спомиње термин "управни акт", углавном се користе називи рјешење, закључак,

⁴³¹ Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 18.

⁴³² Исто, стр. 18.

⁴³³ Публикација, Закон о управном поступку Аустрије, САД, Мађарске, Шпаније, Бгд, 1960, стр. 48.

⁴³⁴ V.H.W.R Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1969, стр. 37. и даље (према: З. Томић, *Правно непостојећи управни акти*, Бгд, 1999, стр. 24.).

⁴³⁵ Код нас је прихваћена Дигијева концепција (и његових сљедбеника) управног акта. Он разликује акте правила по којима се мијења објективно право (законодавни акти), судске акте по којима се мијења правно питање (повреда права) и управне акте који представљају субјективне акте, без обзира на то ко их доноси, као и материјалне акте који се доносе ради функционисања јавне службе. (L. Duguit, *Traite de droit constitutionnel*, tom II, Paris, 1928, str. 126).

наређење и сл. Изузетак од такве праксе је Закон о управним споровима (1952), што је у континуитету задржано до данашњег дана. Тако Закон о управним споровима Републике Српске (чл. 6) не само да спомиње термин "управни акт" већ и дефинише овај правни институт. Управни акт "јесте акт којим државни орган, предузеће или друга организација или установа или заједница у вршењу јавних овлаштења рјешава о извјесном праву или обавези одређеног појединца или организације у каквој управној ствари".

12.2.2. Обиљежја управног акта

Иако је примјетно да правна теорија није сагласна у погледу одређивања јединствених обиљежја управног акта, ипак би се могло узети да у теорији превладава схватање да управни акт садржи најмање три битна елемента, и то **конкретност, ауторитативност и правно дјеловање**⁴³⁶. Међутим, поред ова три битна елемента управног акта, нека схватања додају и друга обиљежја по којима се ови акти разликују од других правних аката и дјелатности, а то су елементи који се односе на **доносиоца управног акта**, као четврта битна димензија⁴³⁷, затим и друга обиљежја, као што су: **заснованост на закону, извршност и доношење у управним стварима**⁴³⁸.

12.2.2.1. Конкретност управног акта

Овим обиљежјем управног акта изражено је његово разликовање од општег и безличног (апстрактног) правила понашања.

Управни акт је појединачан акт, у правилу индивидуалан, који се односи на одређену конкретну ситуацију и њиме се одлучује о конкретном друштвеном односу, поводом неког животног догађаја, односно одређују права и обавезе одређеног једног или више наведених лица, јер се управним актом не уређује не само индивидуални правни однос који се односи на тачно одређено једно или више лица већ се њиме одређује и конкретан правни однос који се односи на више лица која нису тачно одређена, али су по неким заједничким мјерилима одредива (генерални управни акти), што говори о томе да **треба разликовати конкретност као обиљежје управног акта од његове индивидуалности**.

Конкретношћу управног акта *ipso facto* се изражава разлика између управног акта и акта управне власти општенормативног карактера

⁴³⁶ И. Крбек, *Управни акт*, Згб, 1957, стр. 7.

⁴³⁷ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 234.

⁴³⁸ Д. Милков, *Управно право II*, Н. Сад, 1997, стр. 20; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1999, стр. 267; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 206.

(управних прописа) који је апстрактан и односи се на неодређен број случајева (дјелује *erga omnes*). Међутим, било би непотпуно правити разлику између општенормативног и управног акта само на основу апстрактног односно конкретног одређивања правила понашања, ако се не би имале у виду и друге разлике које се испољавају кроз подвргавање различитим правним режимима.⁴³⁹

12.2.2.2. Ауторитативност управног акта

Ауторитативност као обиљежје управног акта означава могућност доносиоца управног акта да **намеће своју вољу другом, којем је акт насловљен, којим му намеће одређено понашање које он по слободној вољи не би изабрао.** Према томе, ауторитативност представља однос између двије стране, у којем доносилац управног акта користи своја овлаштења која су му дата правном нормом, дјелује ауторитативно с јачом вољом према другим субјектима, што значи да у регулисању права и обавеза субјеката наступа као носилац ауторитета власти. Воља доносиоца акта је одлучна, санкционисана употребом принуде у случају недобровољног извршења акта од стране субјекта којем је упућен.

Јача воља на страни доносиоца управног акта раздваја управни акт од грађанскоправног односа који настаје сагласношћу воља субјеката. Управни акт, је за разлику од грађанскоправног посла, увијек једностран, јер је његов садржај искључиво ствар његовог доносиоца. То је разлог да се у теорији управног права једностраност узима као битно обиљежје управног акта⁴⁴⁰. Међутим, док је ауторитативност садржинско обиљежје односа, једноставност је његова формална манифестација.

Ауторитативни акти су истовремено и једностранни, а ови не морају бити ауторитативни. Према томе, једностраност управног акта није синоним за његову ауторитативност. Једностраност означава чињеницу "да прави учинак настаје вољом само једног субјекта, тј. доносиоца неког правног акта..."⁴⁴¹, било да наступа *proprio nomine* или као репрезент правне основе, па је стога једностраност управног акта слаб ослонац у прављењу разлике према двостраном акту (уговору), "јер међу њима има и једностранних, а не само двостраних читавања воље"⁴⁴² (нпр. опорука, отпуст дугова главном дужнику).

⁴³⁹ Шире о томе: И. Крбек, *Управни акт*, Згб, 1957, стр. 8-9; В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 236-237; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 207.

⁴⁴⁰ С. Поповић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 298.

⁴⁴¹ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 238.

⁴⁴² Исто, стр. 239.

12.2.2.3. Правно дјеловање управног акта

Управном акту као правном акту својствено је да производи непосредно правно дејство у конкретној правној ствари. То јест, кроз форму управног акта ствара се, мијења, укида, односно поништава или утврђује неки правни однос. Према томе, управним актом се одлучује о нечијем праву, обавези или правном интересу, па је зато правно дејство управног акта превасходно усмјерено према његовом адресату, тј. према субјекту о чијим се правима и обавезама рјешавало тим актом. Својом ауторитативношћу управни акт обавезује адресата на одређено понашање. Међутим, управни акт дјелује и према свом доносиоцу који има могућност да га принудно изврши уколико адресат одбије да га добровољно изврши. Како према странци, тако и према свом доносиоцу управни акт дјелује непосредно.

Међутим, он може дјеловати и посредно, и то према трећим лицима. Дјеловање управног акта према трећим лицима се јавља у случају када је странци управним актом додијељено неко апсолутно право које дјелује према свима (*erga omnes*), па у том случају имамо дјеловање управног акта према трећим лицима. Управни акти могу дјеловати и према другим органима, па и судовима, који су их дужни признати. У погледу почетка дјеловања управног акта, постоји разлика у односу на општенормативне акте који ступају на снагу након што протекне одређени одложни рок (*vacatio legis*). За разлику од општенормативног акта, управни акт ступа на снагу након што буде саопштен странкама (нотификација). Овдје треба имати у виду да управни акт почиње дјеловати према свом доносиоцу нешто раније него према странкама. Док према странци и другим учесницима почиње дјеловати од момента уредно извршене доставе акта адресату, дотле према свом доносиоцу почиње дјеловати од момента преузимања управног акта од стране овлаштеног лица у сврху даље доставе. Изузетак од овог правила чини усмени акт (закључак, а рјешење изузетно) који почиње дјеловати нотификацијом, истог момента, према странци, органу и другим учесницима поступка, под условом да су присутни.⁴⁴³

12.2.2.4. Доносилац управног акта

Да би се установила суштинска разлика између управног акта и аката које доносе други органи јавне власти, потребно је нешто рећи и о доносиоцу управног акта, јер према позитивноправном одређењу

⁴⁴³ Исто, стр. 249.

доносилац управног акта чини битан атрибут овог правног института. Наиме, "... да би се једном акту могло признати својство управног акта, он мора потицати од одређеног доносиоца"⁴⁴⁴. Одмах се поставља питање: ко може бити доносилац управног акта? Могу ли то само државни органи, односно органи државне управе као носиоци политичке власти или то могу и други субјекти ван државне структуре.

Имајући у виду чињеницу да управне послове у нашем правном систему не обављају само државни органи односно органи државне управе већ и други тзв. недржавни субјекти, није тешко закључити да се ти субјекти могу појавити и као доносиоци управног акта. Закон о управним споровима доста прецизно одређује да доносилац управног акта може бити државни орган, предузеће или друга организација или установа и заједница у вршењу јавних овлаштења (чл. 6 ст. 2). Према томе, доста је велики круг субјеката који имају овлаштење за његово доношење, што је и разлог да се у једној широј теоријској дефиницији управног акта питање његовог доносиоца запоставља. Међутим, доносилац управног акта се као **обилежје управног акта налази у чињеници што управни акт може донијети само овлаштени доносилац**, тј. субјект коме су законом призната ауторитативна овлаштења да у конкретним случајевима одлучује о правима, обавезама и правним интересима физичких и правних лица, и то у управним стварима.

12.2.2.5. Заснованост на закону

Заснованост на закону или другом пропису као обилежје управног акта има **двije димензије**, и то: **садржинску (материјалну) и процесну (формалну)**. У садржинском смислу управни акт је заснован на одговарајућем пропису чија се норма примјењује у конкретном случају. У процесном смислу управни акт доноси овлаштени орган у складу са правилима одговарајућег законског поступка и у прописаној форми. Према томе, доносилац управног акта одлучује о правима и обавезама у конкретној ствари, примјењујући материјални пропис на конкретан случај на начин како то предвиђа правна норма. Овдје се снажно испољава везаност управног акта за закон и оживотворење начела законитости у раду управе, што не искључује и оне ситуације кад доносилац управног акта одлучује према дискреционој оцјени. Тек управним актом се детерминише понашање адресата, а не законом, јер он се не везује директно за конкретан случај (осим кад се управноправни однос заснива по сили закона).

⁴⁴⁴ Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 27.

12.2.2.6. Извршност управног акта

Извршност управног акта означава могућност његовог извршења против воље његовог адресата и дефинитивне примјене његове законитости од стране суда путем принудних средстава у складу са законом⁴⁴⁵. Извршност акта као својство према коме је странка принуђена да изврши наметнуту обавезу јавља се код оних аката гдје је потребно принудно обезбјеђење диспозиције, због чињенице да је странка није извршила у предвиђеном року добровољно. Зато је јасно да "...нема извршности у ставовима у којима је реализација акта остављена диспозицији странака или је већ самим доношењем акта који има правно дјеловање постигнута његова сврха којима се поступак покреће..."⁴⁴⁶ по службеној дужности, док се у другом случају поступак покреће на захтјев странке гдје она "...стиче субјективно право с којим може диспонирати на начин да га не оствари."⁴⁴⁷

Према томе, извршност управног акта (уз могућност принудног извршења) јавља се код оних аката којима се утврђује нека обавеза (нпр. плаћање пореза), за разлику од извршности оних којима се признаје неко право (нпр. дозвола за изградњу објекта), а који немају обиљежје принудног извршења.

12.2.2.7. Доношење у управним стварима

Доношење у управним стварима представља једно од обиљежја управног акта, а произлази из чињенице да се управним актом рјешава у некој управној ствари. Одредити управну ствар једно је од најосјетљивијих питања. Осим што се спомиње као битан елемент у појмовном одређењу управног акта (чл. 6 ст. 2 Закона о управним споровима), ово питање није нормативно одређено, што је један од разлога да ни теорија, а ни судска пракса нису усклађене у одређивању појма управне ствари.

Теоријски појам управне ствари настоји се разјаснити путем довођења у везу са другим правним стварима у којима се доносе други акти.

Тако се наводи да се "управна ствар разликује од цивилне ствари по томе што се она уређује од стране надлежног субјекта ауторитативно и непосредно, а од судске по томе што представља конкретну, појединачну,

⁴⁴⁵ Упореди: З. Томић, *Управно право*, Бгд. 1997, стр. 208.

⁴⁴⁶ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб. 1983, стр. 267.

⁴⁴⁷ Исто, стр. 267.

неспорну правну ситуацију која се уређује прецизирањем диспозиције (примарног правила понашања) опште правне норме⁴⁴⁸, а не санкцијом.

Неки аутори истичу да је управна ствар "...појединачна ствар, појединачни предмет или ситуација као саставни дио стварности..."⁴⁴⁹ чиме се она разликује од општенормативне ствари. Затим, управна дјелатност је за разлику од општенормативне ствари "...окренута ка будућности, јер за појединца још није, само на основу закона, прецизирано правило понашања. Општа правна норма је безлична и односи се на сваког и ни на ког. Зато у управним стварима тек постоји потреба да се утврде диспозиције за конкретна лица у конкретним ситуацијама (право на држање и ношење оружја апстрактно има свако, али да би га имало конкретно лице, постоји потреба да надлежни орган утврди диспозицију)." ⁴⁵⁰

За разлику од управне дјелатности која је окренута будућности, судска дјелатност је окренута прошлости, тј. неком догађају који се већ догодио. У том случају потребно је ријешити једно спорно правно питање, и одредити правило понашања за будућност, што се чини законодавном диспозицијом (санкцијом).⁴⁵¹

У релацији са уговорним стварима које су такође појединачне ствари и код којих се понашање уређује диспозицијом, разлика се тражи у начину прецизирања правила понашања. Управне ствари су ствари које се уређују у јавном интересу који је својом важношћу надређен појединачним интересима, па се диспозиција понашања уређује на ауторитативан начин, за разлику од уговорне ствари гдје странке диспозицију уређују споразумом.⁴⁵²

Ово становиште указује и на чињеницу да "...потреба за регулисањем понашања примарном диспозицијом произилази непосредно из правних прописа, а не из припадности одређеној заједници"⁴⁵³, чиме се управна ствар диференцира од појединачних ствари интерног карактера.

Имајући у виду све аспекте сагледавања појмовног одређивања управне ствари, могло би се рећи да управна ствар представља поједину неспорну правну ситуацију у којој надлежни орган на основу правних прописа непосредно на ауторитативан и конкретан начин уређује примарну диспозицију (правило понашања за неку животну ситуацију).

⁴⁴⁸ Р. Марковић, *Управно право*, Бгд. 1995, стр. 196.

⁴⁴⁹ Д. Милков, *Управно право II*, Н. Сад, 1997, стр. 25.

⁴⁵⁰ Исто, стр. 26.

⁴⁵¹ Исто, стр. 26.

⁴⁵² Исто, стр. 26.

⁴⁵³ Исто, стр. 26.

12.2.3. Врсте управних аката

У теорији су присутне разне класификације управних аката, већ зависно од критеријума који се узима мјеродавним за њихову подјелу. Свака од тих врста управних аката има одређене специфичности према којима добија свој назив и бива сврстана у одређену категорију.

Најчешће се спомињу сљедеће врсте управних аката⁴⁵⁴:

- 1) конститутивни и декларативни управни акти;
- 2) индивидуални и генерални управни акти;
- 3) правно везани управни акти и акти који се доносе на основу слободне (дискреционе) оцјене;
- 4) позитивни и негативни управни акти;
- 5) прости и сложени (збирни) управни акти;
- 6) управни акти који се доносе по службеној дужности и управни акти који се доносе по захтјеву странке;
- 7) формални и неформални управни акти и
- 8) управни акти у форми рјешења и управни акти у форми закључка.

12.2.3.1. Конститутивни и декларативни управни акти

Основна разлика између ове двије врсте аката произилази из различитог правног учинка који производе ови управни акти у правном поретку. Конститутивни управни акти су такви акти којима се неки правни однос ствара, мијења или укида, за разлику од декларативних управних аката, којима се само утврђује већ постојећи правни однос, односно правна ситуација. Према томе, код конститутивних управних аката имамо ситуацију да се управним актом: а) одређени правни однос (који до тада није постојао) ствара, односно креира; б) постојећи правни однос мијења (неконститутивност) и в) постојећи правни однос укида (деконститутивност). Доношењу конститутивног управног акта увијек претходи утврђивање законом предвиђених услова, а тек након тога може се створити неко право или обавеза.

⁴⁵⁴ Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, Бгд, 1936, стр. 53-80; И. Крбек, *Управни акт*, Згб, 1957, 17-42; С. Поповић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 301-308; И. Борковић, *Управно право*, Згб, 1983, стр. 300-307; Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 202-222; Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 28-44; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1999, стр. 273-286; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 208-243.

Декларативни управни акти нису креирајући већ констатујући. Њихов задатак је да утврђују већ постојећи правни однос, и ако он постоји, да констатују каква му је садржина. Ови акти нарочито покривају оне правне односе који настају по сили закона (*ex lege*), а не на основу управног акта, јер у таквим ситуацијама за настанак правног односа није примарно посредовање управног акта. Њиме се, у ствари, правни однос који настаје по сили закона спроводи у живот и служи као *ultima ratio* за принудно извршење. Нису бројни случајеви тзв. чистих конститутивних односно декларативних управних аката, што захтијева да се квалификовање једног акта врши на основу преовлађујућих елемената карактеристичних за конститутивне, односно декларативне акте⁴⁵⁵. Конститутивни акти више су везани за могућност употребе дискреционе оцјене, која је мање присутна код дискреционих аката. На изложене разлике надовезују се и друге околности, а које се односе на правно дјеловање односно вријеме када поједини од ових аката производе правне учинке. Тако због своје природе конститутивни управни акти дјелују само за будућност (*pro futuro - ex nunc*). Одступања од овог правила морају бити изричито прописана. Декларативни управни акти који не креирају правне ситуације и правне односе дјелују *ex tunc* (од тада), тј. од настанка правног односа (или чињенице), што значи да у правилу не важи ретроактивно вријеме њиховог доношења нити објављивања, већ тренутак када су наступиле околности предвиђене у правној норми због којих је акт донесен.

12.2.3.2. Врсте конститутивних управних аката

Ужа класификација конститутивних управних аката врши се у зависности од тога да ли се управним актом за адресате стварају неке погодности или терети. Конститутивни акти којима се стварају нека овлаштења називају се **овлашћујући** или **фаворабилни**, а акти којима се стварају неке обавезе називају се **обавезујућим** или **онерозним**. Одлика овлашћујућих управних аката лежи у чињеници што адресат акта добија неко право које до тада није имао, као и могућност да то право и оствари, за разлику од обавезујућих управних аката гдје се адресату намеће нека обавеза коју до тада није имао. Ова разлика карактеристична је за једностраначке управне ствари, у ком случају се адресату (странци) даје одређено овлаштење односно намеће одређена обавеза⁴⁵⁶. Међутим, гледајући са позиције странке у акту се могу појавити уз овлаштење још и обавезе; у том случају акт има мјешовити карактер. Овдје треба

⁴⁵⁵ И. Крбек, *Управни акт*, Згб, 1957, стр. 21.

⁴⁵⁶ В. Иванчевић, *Институције управног права*, 1983, стр. 293.

издвојити контрарне управне ствари гдје конститутивни акт дјелује према једној странци овлашћујуће, а према другој обавезујуће, што не искључује појаву тзв. симултаних овлаштења односно обавеза за једну и другу страну (нпр. случај одлучивања о смјештају и одгоју дјетета код једног од разведених родитеља).⁴⁵⁷

Уочено је да разлике између обавезујућих и овлашћујућих конститутивних управних аката треба тражити у покретању поступка за доношење ових аката и у различитом начину њиховог извршења. **Обавезујући акти доносе се по службеној дужности** (официјално начело), а извршавају се принудним путем (у случају да странка одбије да обавезу изврши добровољно). **Овлашћујући акти доносе се у правилу на захтјев странке** (експозитивно начело) која их сама извршава, што значи да о њеној вољи овиси да ли ће искористити своје право, осим ако није укључен јавни интерес.

Обавезујући акти се дијеле на наређења и забране. Одлучујући елеменат ове подјеле произлази из карактера обавезе која се намеће актом. Наређење захтијева активну обавезу за странку, која не мора бити стално личног карактера, јер неку обавезу умјесто странке може извршити друго лице, за разлику од забране која је увијек личног карактера.

За овлашћујуће управне акте од практичног је значаја подјела ових аката на дозволе и тзв. повластице (концесије). Дозвола представља акт надлежног органа којим он даје неком лицу одобрење за трајније вршење одређене дјелатности под претпоставком да испуњава прописане услове и да се то не противи јавном интересу (неће се дозволити отварање угоститељских објеката близу школе). Повластица или концесија представља такође акт овлашћеног органа којим он даје сасвим ново овлаштење за обављање одређене дјелатности на одређено вријеме и само у законом предвиђеним областима. Концесија претпоставља испуњавање свих услова предвиђени законом, као и услова везаних за јавни интерес. Није довољна чињеница да се она не противи јавном интересу, "...него се тражи да она баш буде у јавном интересу. Тај интерес мора бити унапређен."⁴⁵⁸

Акт услов представља посебну форму конститутивног акта којим се не одређује правна ситуација адресата акта, већ она у цјелини овиси од општих прописа⁴⁵⁹ (нпр. додјела држављанства, акт о избору у одређено наставно звање).

⁴⁵⁷ Исто, стр. 293.

⁴⁵⁸ Исто, стр. 295.

⁴⁵⁹ И. Крбек, *Управни акт*, Згб, 1957, стр. 25.

Акт диспенз улази такође у оквир конститутивних управних аката, а подразумијева такав акт којим његов доносилац на основу законског овлаштења може одступити од строжих услова и примијенити блаже услове (именовање за државног службеника лица које није домаћи држављанин).⁴⁶⁰

Подјела конститутивних аката на личне и стварне врши се према томе да ли овлаштења и обавезе за адресата акта произлазе из самог акта или из посебног односа према одређеној страни. У првом случају ради се о личним актима чија овлаштења су у правилу непреносива, осим кад је то изричито предвиђено правном нормом. Њима се уређује лични статус (нпр. постављање старатеља) или креира строго лично право (нпр. дозвола за ношење оружја).

У другом случају ради се о стварним актима (управни акти *in rem*), гдје овлаштења за адресата акта произилазе из односа према односа према одређеној ствари, а која дјелују независно од индивидуално одређених лица (нпр. рјешење о употреби земљишта).

12.2.3.3. Врсте декларативних управних аката

За разлику од конститутивних управних аката, класификација декларативних управних аката је пуно једноставнија. Фактички, ови акти се дијеле на двије основне врсте. Прву врсту чине управни акти којима се утврђује постојање правних чињеница које изазивају правне посљедице (нпр. управни акт којим се утврђује чињеница да је неко војно лице испунило услове да по сили закона одлази у пензију). Другу врсту управних аката чине акти којима се утврђују правни односи (нпр. да ли неко лице има домаће држављанство).

12.2.3.4. Индивидуални и генерални управни акти

Ова подјела полази од чињенице да ли је адресат управног акта одређен индивидуално или генерално. Индивидуални управни акти су такви акти који се односе на тачно одређено поименице наведена лица, и то без обзира на њихов број, док се генерални управни акти односе на већи број лица која нису поименично наведена, али се на основу одређених својстава адресата лако може разабрати о којим лицима се ради (нпр. мушкарци рођени одређене године морају се јавити на војну вјежбу). Круг лица код генералног акта је затворен и одредив, што значи да се лица могу накнадно и поименице одредити. Разлоге доношења ове врсте

⁴⁶⁰ Исто, стр. 26.

управних аката треба тражити у економичности и ефикасности рада управе, посебно у њеном хитном поступању.

Битне околности које упућују на разлику индивидуалних и генералних управних аката односе се на начин достављања и улагања жалбе⁴⁶¹. Када је у питању достава индивидуалних управних аката, онда се она врши појединачно лицима на која се односи, за разлику од генералних управних аката који се достављају путем јавног саопштења на огласној плочи органа који га је издао. Сматра се да је достава извршена након истека 15 дана од дана истицања на огласној плочи. Саопштење се може извршити и на други начин - у новинама и другим средствима јавног информисања, или на који други уобичајени начин (чл. 82 ЗУП).

И против рјешења које има карактер генералног управног акта незадовољна странка може уложити жалбу, која има одређене специфичности у односу на жалбу код индивидуалних управних аката. Наиме, за разлику од индивидуалних управних аката, код којих је лице на које се акт односи поименице наведено, код генералних управних аката то недостаје, па се незадовољна странка у жалби мора позвати на одређене чињенице које указују да се акт на њу односи. Исто тако, код индивидуалних управних аката жалба има суспензивно дејство, за разлику од генералних управних аката, гдје жалба има суспензивно дејство само у односу на лице које је уложило жалбу, а не и на остале странке.

12.2.3.5. Правно везани управни акти и акти који се доносе на основу слободне (дискреционе) оцјене

Полазећи од степена правне везаности доносиоца управног акта за материјални пропис, разликују се **правно везани** и тзв. **дискрециони управни акти**.

Правно везани управни акти су такви акти код којих је правним прописима унапријед утврђена садржина, тако да доносилац управног акта, "...поштујући правила процедуре (и друге формалне елементе), примјењује материјални пропис на појединачан случај (конкретан животни догађај) тако што утврђује (не)испуњеност услова (у погледу одређеног, одређених или одредивих лица) за наступање правних посљедица. Он је обавезан да мјеродавни пропис стриктно примијени, с обзиром на обиљежја датог случаја: **једна солуција за одређени тип ситуација.**"⁴⁶²

⁴⁶¹ Упореди: Д. Милков, *Управно право* II, Н. Сад 1997, стр. 40-41.

⁴⁶² З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 209.

Акти који се доносе на основу слободне (дискреционе) оцјене су такви акти код којих су за доносиоца правним прописима унапријед предвиђене двије или више различитих садржина (варијанти) за један исти случај, што му даје могућност избора између правно једнаких варијанти. Према томе, доносилац управног акта одлучује коју ће од предвиђених варијанти које му стоје на располагању применијети у конкретном случају, што значи да је доносилац управног акта везан за варијанте понуђене од стране законодавца, **једино што има могућност избора, и то треба да се определијели за ону варијанту која највише одговара конкретном случају.** Дискрециона оцјена не може се упуштати у сагледавање потребе доношења управног акта, што подразумева да на страни органа стоји дужност доношења дискреционог као и везаног управног акта⁴⁶³. Из изложеног произлази да управни акт не може бити дискрециони у цјелини, већ то могу бити само неки његови дијелови; у противном, то би било супротно начелу законитости у раду управе.⁴⁶⁴

Напротив, и код аката који се доносе на основу слободне (дискреционе) оцјене превлађују правно везани дијелови, што се поклапа са поимањем управе у модерној правној држави. Слобода се испољава само у сфери вршења дискреционе оцјене, кад се надлежном органу (доносиоцу акта) пружа могућност да на основу слободне оцјене изабере једну од законом потврђених варијанти. **Правно везани дијелови** у сваком управном акту донесеном на основу слободне оцјене односе се превасходно на:

- 1) **надлежност за доношење акта.** Регулисање надлежности у домену управне власти је когентне природе и ту нема слободне оцјене;
- 2) **поступак доношења дискреционих управних аката.** Ови акти морају се донијети по законом прописаном поступку као и везани управни акти;
- 3) **границе овлаштења.** Орган који доноси дискрециони управни акт строго је везан датим прописом и не може се кретати изван задатих оквира. У противном, то би била арбитарност и самовоља;
- 4) **циљ због којег је овлаштење дато.** Надлежном органу стоје на располагању варијанте рјешења управо из разлога да би се остварио постављени циљ и воља законодавца у конкретном случају (остварење и заштита јавног интереса);

⁴⁶³ Д. Милков, *Управно право II*, Н. Сад, 1997, стр. 34.

⁴⁶⁴ Исто, стр. 34.

- 5) **форму акта.** Слободни управни акти доносе се у прописаној форми (акт мора имати диспозитив и рјешење) и
- 6) **утврђивање чињеница.** И код утврђивања чињеница присутна је правна везаност доносиоца управног акта, чињенице се морају објективно и потпуно утврдити, без обзира на то да ли се ради о правно везаним или слободним управним актима. У случају да дискрециони управни акт садржи грешку у правно везаном дијелу, такав акт сматра се незаконитим, а у случају грешке у правно слободном дијелу, такав акт сматра се нецјелисходним.

Међутим, поред тога што слободни управни акти могу бити незаконити (јер имају недостатак у погледу правно везаних дијелова) и нецјелисходни (јер имају недостатак у погледу слободне оцјене), они могу бити и незаконити и нецјелисходни (ако имају недостатак како у погледу везаних тако и у погледу слободних дијелова), за разлику од правно везаних управних аката који могу бити само незаконити. **Нецјелисходност се јавља као посљедица погрешног избора варијантног рјешења од стране доносиоца управног акта "...јер не задовољава јавни интерес на оптималан начин".**⁴⁶⁵

12.2.3.6. Позитивни и негативни управни акти

Мјеродавни критеријум подјеле управних аката на позитивне и негативне полази од чињенице које правне ефекте изазива управни акт у правном поретку.

Позитивни управни акти су такви акти за које се вежу извјесне правне промјене у правним односима, било да са њима стварају нова права и обавезе, мијењају постојећа права и обавезе, односно укидају или поништавају одређена права и обавезе.⁴⁶⁶

Негативни управни акти су такви акти којима се одбија било каква промјена у постојећим правима и обавезама и задржава постојеће стање. Према томе, негативним управним актима доносилац управног акта се изјашњава за одржавање неке правне ситуације, а не за њено мијењање. Ови акти називају се још и одбијајућим или одречним управним актима, јер се доносе поводом захтјева странке, а не по службеној дужности, јер кад надлежни орган управе не жели промјену неке правне ситуације, онда

⁴⁶⁵ С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 220.

⁴⁶⁶ Упореди: Д. Милков, *Управно право II*, Н. Сад, 1997, стр. 28. и 29.; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 216.; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 209.

неме потребе за доношење акта. Одбијање може бити потпуно и дјелимично.

Будући да се негативни управни акти доносе поводом захтјева странке (а изузетно *ex officio*), треба разликовати двије ситуације које произлазе из понашања надлежног органа према захтјеву странке.

Надлежни орган може да донесе управни акт којим одбија захтјев странке у ком случају он своју вољу изражава на изричит начин, па се ради о тзв. изричитим негативним управним актима.

Међутим, надлежни орган може и да игнорише захтјев странке, тако да о њему не одлучи у предвиђеном року или не одлучи уопште и не донесе никакав управни акт, у ком случају се ради о прећутном одбијању захтјева странке, па се такви акти називају прећутним негативним управним актима. Овдје се ради о тзв. ћутању управе, које представља правну конструкцију предвиђену позитивним прописима (Законом о општем управном поступку и Законом о управним споровима). У ствари, полази се од претпоставки да је управни акт донесен и да је негативан, односно да је захтјев странке одбијен. *Raison d'etre* ове претпоставке лежи у чињеници стварања услова за правну заштиту странке. Наиме, према Закону о општем управном поступку орган пред којим се води поступак поводом захтјева странке је дужан донијети рјешење и доставити га странци што прије, а најкасније у року од мјесец дана од дана предаје уредног захтјева, ако пословним прописима није одређен краћи рок, односно најкасније у року од два мјесеца (ако је потребно проводити посебан испитни поступак, рјешавати претходно питање и сл.), ако посебним прописима није одређен краћи рок (чл. 206 ст. 1).

Ако надлежни орган против чијег је рјешења дозвољена жалба не донесе рјешење и не достави га странци у прописаном року, странка има право жалбе као да је њен захтјев одбијен.

Закон о управним споровима такође предвиђа заштиту странке у случају ћутања управе. Према чл. 8 Закона "управни спор може се покренути и кад надлежни орган о захтјеву, односно жалби странке, није донио одговарајући управни акт, под условима предвиђеним овим законом".

За разлику од негативних управних аката који се искључиво доносе на захтјев странака, позитивни управни акти доносе се како на захтјев странке тако и по службеној дужности. Позитивни управни акти могу бити истовремено конститутивни и декларативни, а негативни управни акти само декларативни. Разлика са повлачи и у вези са стицањем својства правоснажности. Само позитивни управни акти могу стећи својство правоснажности, док то негативни не могу, што значи да немају својство непромјењивости као позитивни управни акти.

12.2.3.7. Прости (једноставни) и сложени (збирни) управни акти

Подјела управних аката на **просте (једноставне) и сложене (збирне)** полази од броја овлаштених субјеката који судјелују у доношењу неког управног акта.

Прости управни акт је такав акт у чијем доношењу учествује само један овлаштени орган, за разлику од сложеног управног акта за који је правно предвиђено да у његовом доношењу судјелује више овлаштених органа⁴⁶⁷. Према томе, сложени управни акт представља резултат сарадње више овлаштених органа, чије је учешће различито, а чије облике сарадње више органа при доношењу управног акта прописује Закон о општем управном поступку. Сагласно томе, разликује се неколико подврста службених управних аката:

а) **управни акт који доносе два или више органа истовремено (али одвојено) при рјешавању исте управне ствари, тиме да се као формални издавалац ове врсте управних аката јавља само један орган.** Органи који судјелују у доношењу управног акта споразумно утврђују који ће од њих издати рјешење, а у рјешењу мора бити наведен акт другог органа (чл. 191 ЗУП-а).

б) **управни акт који доноси један надлежни орган, уз претходну сагласност другог органа.** Надлежни орган дужан је да прибави сагласност прије него што донесе рјешење и да у њему наведе акт којим је други орган дао или одбио дати сагласност (чл. 192 ст. 1 ЗУП-а). Ускрађивање сагласности ствара забрану надлежном органу да донесе акт.

в) **управни акт који се доноси од стране једног надлежног органа, али уз накнадну сагласност, потврду или одобрење другог органа.** Потврда, сагласност, односно одобрење другог органа може се дати на самом рјешењу или у виду посебног акта. Овај орган не судјелује у доношењу акта, али му на неки начин потврђује правилност (чл. 192 ст. 2 и 3).

г) **управни акт који се доноси од стране једног надлежног органа, уз претходно прибављено мишљење или сагласност другог органа (чл. 192 ст. 4).** Ако тај други орган у предвиђеном року не обавијести надлежни орган да одбија или не даје сагласност, сматраће се да је дао сагласност, а ако не дâ никакво мишљење, надлежни орган може донијети рјешење и без прибављеног мишљења, ако посебним прописом није другачије одређено.

⁴⁶⁷ Упореди: Д. Милков, *Управно право* II, Н. Сад, 1997, стр. 36.; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 221-222; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 211-212.

Уколико надлежни орган донесе рјешење без законски (и на законски заснованом пропису) прописане сагласности, одобрења, потврде или мишљења другог органа, такав недостатак представља пуноважан основ за поништавање тог рјешења, не само поводом изјављене жалбе него и по праву надзора (чл. 248 ст. 1 тач. 3 ЗУП-а).

12.2.3.8. Управни акти који се доносе по службеној дужности и управни акти који се доносе по захтјеву странке

Овдје се повлачи разлика према околностима ко даје, односно коме припада право иницијативе за покретање поступка ради доношења управног акта: надлежни орган који то мора учинити по службеној дужности кад се за то стекну услови или странка која то по диспозитивном начелу чини својим захтјевом. Управни акт доноси се по службеној дужности кад то одређује закон или на закону заснован пропис, као и кад надлежни орган утврди и сазна да, с обзиром на постојеће чињенично стање, треба ради заштите јавног интереса покренути управни поступак (чл. 112 ст. 1 ЗУП-а).

Управни акт доноси се на захтјев странке када је по закону или по природи ствари за покретање и вођење управног поступка потребан захтјев странке (чл. 114 ЗУП-а).

Код управних аката који се доносе по службеној дужности у правилу се намећу одређене обавезе странкама, мада се могу донијети и управни акти којима се укидају или редукују одређена права странака, за разлику од аката који се доносе по захтјеву странака, гдје се у правилу признају нека права странкама или им се умањују раније установљене обавезе. У случају доношења управног акта без захтјева странке, а захтјев је неопходан, јер представља важну процесну претпоставку за поступање надлежног органа са сврхом вођења поступка и услов за његово доношење, такав управни акт сматра се ништавим. Ништави управни акти улазе у оквир оних аката који садрже најтеже облике незаконитости, па се зато могу у свако доба уклонити из правног поретка. Међутим, странка може накнадно изричито или прећутно пристати на управни акт, у ком случају акт може да конвалидира.

12.2.3.9. Формални и неформални управни акти

Подјела управних аката на формалне и неформалне произлази из чињенице да ли управни акт има прописани предвиђени облик и све саставне дијелове. Форма управног акта представља облик кроз који се изражава садржај самог акта. Ако је форма управног акта прописана правним прописима, ради се о формалном управном акту, а ако није, ради се о неформалном управном акту.

Закон о општем управном поступку утврђује да се рјешење доноси у писменом облику. Само изузетно закон (и на њему заснован пропис) предвиђа могућност доношења рјешења и у усменом облику (чл. 201 ст. 2 ЗУП-а). Таква рјешења, поред тога што се не издају у писменом облику, не потпадају под строгу процедуру доношења и немају све саставне дијелове (увод, диспозитив, образложење и упутство о правном средству), а доносе се само кад се ради о предузимању изузетно хитних мјера ради обезбјеђења јавног мира и безбједности или ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи и имовине. У оквир неформалних аката спадају и рјешења која се доносе у стварима мањег значаја, а њима се удовољава захтјеву странке, и не дира у јавни интерес. Ова рјешења имају само диспозитив и доносе се у виду забиљешке на спису, а странци се саопштавају усмено, а писмено само онда када она то захтијева.

Поред тога, важно је напоменути да **управни акт (рјешење) мора бити означен као такав** (чл. 194 ст. 1 ЗУП-а).

За разлику од формалних управних аката против којих странка може изјавити жалбу у одређеном року након што јој се достави управни акт, а која има суспензивно дејство, код **неформалних аката одмах се приступа њиховом извршењу, а жалба нема суспензивно дејство**. Циљ сваке жалбе у овом случају је да се оствари евентуална накнада штете.

Писана форма акта несумњиво је у интересу правне сигурности физичких и правних лица, олакшава правну контролу над актима и пружа веће могућности у кориштењу правних средстава против неправилних и незаконитих управних аката.

12.2.3.10. Управни акти у форми рјешења и управни акти у форми закључка

Ради се о двије врсте управних аката који се доносе према Закону о општем управном поступку, а основна разлика међу њима је у томе што се **рјешењем одлучује о ствари која је предмет поступка, док се закључком одлучује о споредним питањима везаним за доношење управног акта**.

Рјешење представља управни акт којим се одлучује о главној ствари, а доноси се након спроведеног управног поступка. Већ је истакнуто да се доноси у писменој форми и да мора садржавати одређене саставне дијелове (чл. 194 ЗУП-а).

Закључак представља акт којим се одлучује о:

- а) процесноправним питањима која се односе на ток поступка и о

- б) свим другим питањима о којима се не одлучује рјешењем, а која имају споредан значај везан за поступак (чл. 208 ЗУП-а).

Кад се ради о процесноправним питањима, закључком се нпр. одлучује о спајању ствари у један поступак (чл. 115 ст. 3 ЗУП-а), о приједлогу за повраћај у пређашње стање (чл. 94 ст. 2 ЗУП-а), о прекидању поступка ради рјешавања претходног питања (чл. 132 ст. 1), итд.

Везано за питања која имају споредан значај, а која се не рјешавају рјешењем, закључком се нпр. одлучује о изузећу службеног лица и вјештака (чл. 35 ст. 6 и чл. 176 ст. 3 ЗУП-а), о износу накнаде трошкова свједоцима, вјештацима, тумачима и службеним лицима (чл. 107 ст. 3 ЗУП-а), о накнади трошкова причињених увиђајем (чл. 185 ст. 4 ЗУП-а), итд.

Поред наведених питања о којима се одлучује закључком, који у односу на рјешење има помоћни, односно акцесорни карактер, Закон о општем управном поступку познаје и врсту закључака који имају самосталну правну егзистенцију, чија процесна садржина елиминише потребу доношења рјешења о управној ствари. Ова врста закључака има већи значај за правну позицију странака. Овдје се ради нпр. о закључку којим се одбацује захтјев странке за покретање поступка (чл. 113 ст. 2 ЗУП-а); закључку којим се обуставља управни поступак због одустанка странке од захтјева (чл. 119 ст. 2 ЗУП-а); закључку о поравнању (чл. 122 ст. 2) итд.

За разлику од рјешења које се издаје у писменој форми, а само изузетно усмено, код закључка имамо супротну ситуацију. Закључак се издаје у правилу усмено, а само изузетно у писменој форми. Писмена форма је обавезна кад то захтијева лице које може изјавити посебну жалбу или кад се може одмах тражити извршење закључка (чл. 209 ст. 3 ЗУП-а). Закључак донијет у писменој форми у правилу има обиљежје управног акта, па се може самостално извршавати и побијати. Закључци који немају самосталну правну егзистенцију, против којих није дозвољена жалба, могу се побијати, али у оквиру жалбе против рјешења. Правило је да жалба против рјешења, има суспензивно дејство, што значи да одлаже извршење рјешења, док се о њој не одлучи, за разлику од закључка, гдје жалба и кад је дозвољена не одлаже извршење закључка, осим ако је законом или самим закључком другачије одређено (чл. 210 ст. 4 ЗУП-а).

12.2.4. Правно дејство управног акта

Управни акт производи правно дејство према три категорије субјеката, и то према странкама, органу који га је донио и према трећим

лицима. Само законити управни акти дјелују према овим субјектима, јер такви акти црпе своју обавезност из закона или на закону заснованог прописа⁴⁶⁸.

У првом реду дјеловање управног акта управљено је према странкама. Управни акт правно дјелује према странкама. Њиме се стварају, мијењају или укидају права или обавезе. Странци се на основу донијетог управног акта признаје неко право или намеће одређена обавеза. Управни акт, захваљујући својој обавезности која произилази из ауторитативности, намеће одређено понашање странци, која нема могућност избора осим да прилагоди своје понашање садржају управног акта. У противном, доносилац га може принудно извршити (то правило вриједи код обавезујућих аката).

Правно дејство управног акта односи се и на његовог доносиоца. Обавезност према доносиоцу акта испољава се различито, у зависности од тога да ли се ради о обавезујућим или о овлашћујућим управним актима. Код обавезујућих управних аката издавалац управног акта је дужан да се брине о извршењу наметнутих обавеза, а у случају отпора странке, може их извршити принудним средствима. Овлашћујући управни акти дају странци неко право, а да ли ће странка користити признато право, зависи од воље саме странке, па доносилац управног акта има само дужност да својим ауторитетом омогући ефикасно кориштење датих права.

Дјеловање управног акта према трећим лицима јавља се код аката који имају дејство апсолутног карактера, тј. дјелују *erga omnes* (према свима), па се правно дејство управног акта посредно простире и на трећа лица, за разлику од управних аката који извршавају учинак тзв. релативних субјективних права или обавеза, који дјелују строго према странкама (*inter partes*). Дјеловање управног акта према трећим лицима испољава се на негативан начин, јер намеће обавезу трећим лицима да се уздрже од сваког ометања како странке у остваривању њених права тако и доносиоца акта у вршењу његових права и обавеза.

12.2.4.1. Почетак дјеловања управног акта

Као почетак дјеловања управног акта могао би се означити онај тренутак од којег управни акт обавезује свог доносиоца, а тако и онај тренутак од којег почиње да обавезује странке на које се односи. Према томе, почетак дјеловања управног акта може се одређивати како у односу

⁴⁶⁸ Упореди: Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 44; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 213.

на доносиоца акта тако и у односу на странке као лица на која се акт односи.⁴⁶⁹

У теорији је прихваћено становиште да моменат отпочињања дејстава управног акта према његовом доносиоцу треба почети прије него према странци, а то из разлога да би се избјегла могућност промјене односно повлачења управног акта од стране његова доносиоца у међувремену, док је управни акт у фази доставе странци, чиме би се довела у питање правна сигурност странке. Наиме, могло би се десити да странка у кратком времену добије два акта различитог садржаја, од којих нови ставља изван снаге старији, а странка је већ почела извршавати раније субјективно право⁴⁷⁰. Имајући у виду наведене разлоге, рјешење је нађено у формули да **везаност доносиоца управног аката почиње у тренутку када је управни акт издат од стране органа, односно када је предат лицу које је дужно извршити доставу странци.**

Нешто другачија ситуација је са управним актом који издаје другостепени орган, јер га он у правилу доставља странкама заједно са списима предмета, преко првостепеног органа. Према становишту судске праксе, везаност другостепеног органа својим рјешењем у овом случају наступа у оном тренутку када другостепени орган преда вршење, ради достављања, првостепеном органу.⁴⁷¹

С друге стране, обавезност управног акта у односу на странке наступа у тренутку **уредно извршене доставе акта**, односно у тренутку усменог саопштења његове садржине присутним лицима. Наступ обавезности може бити преиначен одложним условом, односно одложним роком.

12.2.4.2. Ретроактивно дјеловање управног акта

Правило је да управни акти немају ретроактивно дејство. Међутим, од овог правила постоји изузетак и то само у случајевима који су предвиђени законом, тј. када такво дјеловање има правни основ у донесеном управном акту и када се неким управним актом на основу упоришта у закону уклањају правне посљедице другог акта (нпр. поништење акта на основу накнадно утврђене незаконитости).⁴⁷²

⁴⁶⁹ Упореди: Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 45. и 46.; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 214.

⁴⁷⁰ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 248.

⁴⁷¹ Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 46.

⁴⁷² З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 214-215.

У правилу, прихвата се становиште да само декларативни управни акти дјелују ретроактивно, јер је у њиховој природи и функцији да дјелују ретроактивно, тј. уназад.

Међутим, ово становиште може бити само дјелимично тачно, јер је правни основ за настајање односа који утврђује декларативни управни акт закон, а не управни акт. Управним актом се само утврђује постојање одређеног правног односа, који је на основу закона раније постојао, што говори да нема суштинске ретроактивности.⁴⁷³

У нашем праву прихваћено је начело забране ретроактивности конститутивних управних аката, јер ови акти правно дјелују само за убудуће (*ex nunc*), пошто би у противном била доведена у питање правна сигурност и заштита права грађана. Забрана ретроактивности може се изузети само у случајевима изричито предвиђеним законом.

Управни акт издат од другостепеног органа којим се поништава акт првостепеног органа по својој природи има ретроактивно дејство, јер се тим актом уклањају све посљедице које је поништени управни акт до тада произвео. Иста је ситуација и код ванредних правних средстава којим се поништавају незаконити управни акти, као и код управних аката који се доносе ради извршења судске пресуде у управном спору којом је поништен неки управни акт.⁴⁷⁴

12.2.4.3. Антиципирано дјеловање управног акта

За разлику од ретроактивног дјеловања управног акта, антиципирано дјеловање управног акта не производи правно дејство одмах односно унатраг, већ протеком извјесног времена. Према томе, ради се о актима чије се правно дјеловање јавља касније него што би требало (нпр. дозвола за прикључак на водовод чија изградња је у току). Ови акти имају одређене сличности са актима који садрже одложни рок. Разлика се испољава у чињеници што рок код ових аката није изричито предвиђен.

12.2.4.4. Престанак важења управног акта

Престанак важења управног акта означава тренутак када настаје престанак правног дејства управног акта. Зависно, већим дијелом, од карактера управног акта, до његова престанка може доћи у сљедећим случајевима:

⁴⁷³ Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 46.

⁴⁷⁴ Исто, стр. 47.

1) **искориштавањем (конзумирањем) овлаштења**, односно извршењем обавезе која произлази из управног акта, чија се садржина тиме исцрпљује. Овдје се ради о тзв. тренутним управним актима, чије се правно дејство конзумира једнократним извршењем њихове садржине (нпр. акт о одржавању јавног скупа).

2) **испуњењем одређеног услова или рока**, што значи да управни акт престаје да важи испуњењем тог раскидног услова, односно истеком рока (нпр. престаје важење дозволе за градњу ако се градња не започне у одређеном року).

3) **невршењем овлаштења** установљеним управним актом. Овдје су битне двије околности, и то да странка пропушта користити овлаштења установљена управним актом и да је само пропуштање предвиђено правном нормом као разлог за престанак важења самог управног акта. У овим случајевима утврђује се рок у којем странка може користити дата овлаштења, тако да истеком тог рока долази до престанка важења управног акта (нпр. одрицање од држављанства).

4) **пропашћу ствари о којој је управним актом одлучено, а која је била предмет права** односно обавезе (нпр. саобраћајна дозвола која гласи на одређено возило, а возило буде уништено у саобраћајном удесу).

5) **смрћу странке**. Ради се о правима и обавезама утврђеним управним актом која се везују строго за неку личност, без могућности преношења на другога (нпр. дозвола за држање и ношење оружја).

6) **одрицањем од овлаштења**, утврђених управним актом, којима странка може слободно располагати. Овдје само некориштење овлаштења није довољан разлог за престанак важења управног акта, јер без обзира на ову чињеницу управни акт не престаје да производи правна дејства. Услов за престанак акта је да је предвиђен раскидни услов повезан са раскидним роком, тј. некориштење овлаштења мора бити предвиђено као раскидни услов повезан са раскидним роком. Одрицање од овлаштења не може ићи на штету јавног интереса нити интереса трећих лица (нпр. власник зграде изјави да одустаје од надоградње за коју је добио дозволу).

7) **доношењем новог управног акта** којим се ранији ставља изван снаге поништавањем или укидањем. Поништавање односно укидање управног акта може услиједити због употребе редовних односно ванредних правних средстава.

8) **на основу закона**, јер је судбина управног акта везана за закон, па се свака промјена која се врши у прописима може манифестовати на важење управних аката. Законом се могу укидати ранија овлаштења или обавезе које су постојале у ранијем пропису, па и укинути односно ставити ван снаге сви управни акти који су издати на основу тог прописа (нпр. укидање приватне љекарске праксе).

12.2.4.5. Извршење управног акта

Извршење управног акта представља фазу оживотворења садржине одлуке неког органа којом се одлучује у конкретној управној ствари.

Извршење управног акта се начелно може проводити само према адресату (странци), који је дужан испунити утврђену обавезу, и то тек након истека рока у којем је странка могла извршити утврђену обавезу добровољно. Постоје управни акти чије одлуке не захтијевају принудно извршење, па се ова фаза поступка и не примјењује (нпр. када се у једностраначким стварима странци даје неко овлаштење, осим у случају ако је такво овлаштење дато у јавном интересу, па се такво овлаштење мора користити). Затим, рјешење којим се одбија захтјев странке и које је постало коначно не може бити предмет принудног извршења.

Према томе, да би до принудног извршења могло доћи, потребно је да постоји одлука (рјешење) којом се странци намеће нека обавеза (чињење или обавеза трпљења односно пропуштања) и да странка у одређеном року није извршила своју обавезу добровољно. Рок који је остављен странци да изврши своју обавезу (парициони рок) одређује, према околностима, надлежни орган, а у недостатку таквог рока, примјењује се законски рок од 15 дана од дана доношења рјешења. Парициони рок примјењује се у случају обавезне чинидбе и рјешење без тог рока није правоваљано, ако законом није одређено другачије.⁴⁷⁵

Међутим, сама чињеница да је рјешење постало извршно није довољна за примјену принудних средстава, јер њихова примјена подлијеже посебној процедури која је утврђена Законом о општем управном поступку односно Законом о извршном поступку. Који правни режим извршења ће се примијенити, зависи од врсте обавезе из диспозитива управног акта⁴⁷⁶. Ако је диспозитивом управног акта (рјешења) утврђена неновчана обавеза, примијениће се правила управног извршног поступка, а ако је утврђена новчана обавеза, примијениће се правила судског извршног поступка.

Из изложеног произлази да постоје двије врсте извршења, и то: административно (управно) и судско извршење.

Административним путем извршавају се у правилу неновчане обавезе, а извршавају их надлежни органи управе према одредбама ЗУП-а, односно по одредбама посебних закона. Изузетно, административним

⁴⁷⁵ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 445.

⁴⁷⁶ З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 218-219.

путем могу се извршавати и новчане обавезе, ако се те обавезе подмирују из примања на основу радног односа и ако извршеник на то пристане.

Судским путем извршавају се у правилу новчане обавезе настале одлуком донијетом у управном поступку, а извршење спроводи надлежни суд, примјењујући прописе који важе за судско извршење.

У управном поступку постоје три врсте одлука које чине извршни наслов, а то су: **извршно рјешење, извршни закључак и поравнање склопљено у управном поступку.**

Извршност првостепеног рјешења наступа:

- а) **истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена;**
- б) **достављањем странци, ако жалба није допуштена;**
- в) **достављањем странци, ако жалба не одлаже извршење;**
- г) **достављањем странци рјешења којим се жалба одбацује или одбија.**

Извршност другостепеног рјешења, којим је измијењено првостепено рјешење наступа достављањем странци. Кад је рјешењем наложена одређена чинидба, рок у којем странка може да је изврши почиње тећи од момента извршности акта.

Закључак донесен у управном поступку постаје извршан (чл. 256):

- а) **саопштавањем, односно достављањем странци (То важи за закључке против којих се може изјавити посебна жалба, као и за оне закључке против којих се не може изјавити посебна жалба несуспензионог дејства).**
- б) **истеком рока за жалбу ако жалба није изјављена, а ако је изјављена, достављањем странци рјешења којим се жалба одбацује или одбија (То вриједи за оне случајеве кад је законом, односно самим закључком, одређено да жалба одлаже извршење закључка).**
- в) **у свим осталим случајевима према условима предвиђеним за извршност рјешења.**

"Извршење се може спровести и на основу поравнања, али само против лица које је учествовало у поравнању" (чл. 255 ст. 5 ЗУП-а).

Посебно се третира случај у којем може доћи до принудног извршења при чему надлежни орган власти користи принудна средства ради извршења обавезе наређене управним актом (то може бити и непосредна физичка принуда према извршитељу). Орган може прићи принудном извршењу само ако за то има овлаштење у закону, а може користити само она принудна средства и на начин одређен правним прописима.

Извршење се спроводи на захтјев странке или по службеној дужности, зависно од карактера акта који се извршава. Опште је правило да је за спровођење административног извршења надлежан орган који је о ствари рјешавао у првом степену, ако другим прописом није другачије одређено. Административно извршење се проводи на темељу рјешења које је постало извршно и закључка о дозволи извршења.

Административно извршење што га проводи неки други орган, проводи се на темељу рјешења на којем је стављена потврда извршности и закључка о дозволи извршења.

"Извршење ради остваривања неновчаних обавеза спроводи се преко других лица или путем присиле" (чл. 267), што је регулисано Законом о општем управном поступку (чл. 267-271).

12.2.5. Правоснажност управног акта

У теорији управног права правоснажност управног акта означава процесноправни институт који спречава да се међу истим субјектима води поново поступак о истој ствари у којој је у редовном поступку дефинитивно одлучено⁴⁷⁷ (*non bis in idem*). У ствари, правоснажност означава непромјенљивост управног акта. Овај правни институт преузет је након дугих расправа из судских поступака (парничног и кривичног поступка), јер се дуго сматрало да је правоснажност својство судског акта и да зато није примјерено природи управног акта. Захваљујући напорима теорије, законодавству и пракси, правоснажност постаје значајан квалитет управног акта, посебно са становишта правне сигурности.

Правоснажност настаје као посљедица законитости и правног дејства управног акта, јер се кроз поштовање овог института остварује начело законитости. Важност овог својства управног акта не испољава се само у учвршћивању начела законитости и успостави веће правне сигурности, већ и у потпунијој заштити права и интереса странака. Правна сигурност захтијева да се у одређеној фази поступка обезбиједи непромјенљивост управног акта којим је одлучено о правима и обавезама странака, што значи да се одлука надлежног органа о признавању неких права не може мијењати након проведеног законом утврђеног поступка (и признато право ускратити или умањити), нити се може мијењати одлука о наметању неке обавезе. Концепцијом правоснажности **окончава се вођење поступка и спречава његово понављање**, без обзира на то да ли је предмет правилно или неправилно ријешен.

⁴⁷⁷ Упореди: В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1983, стр. 278; И. Борковић, *Управно право*, Згб, 1984, стр. 316.

12.2.5.1. Формална правоснажност

Као и код извршности и код правоснажности треба разликовати субјекте на које се односи неопозивост управног акта. На том трагу врши се подјела на формалну и материјалну правоснажност⁴⁷⁸.

Формална правоснажност везује странку и онемогућава јој да побија управни акт који је постао дефинитиван у редовном поступку, након што она исцрпи сва предвиђена правна средства. Правоснажан управни акт не може се више оспоравати редовним правним средствима (жалбом или тужбом у управном спору), што значи да странка против таквог акта не може изјавити ни жалбу нити покренути управни спор. Према Закону о општем управном поступку правоснажно је оно рјешење против којег се не може изјавити жалба нити покренути управни спор, а којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци наметнуте неке обавезе. Из овога произлази да негативни управни акти не могу стећи правоснажност, јер њима странке не стичу никаква права нити им се намећу обавезе. За правоснажност је мјеродавно утврдити због чега се странка не може користити редовним правним средствима: а) зато што (жалба и тужба) у конкретном случају нису допуштена; б) или се странка тим средствима већ користила или је пропустила рок за њихово изјављивање. Зависно од тих околности, моменат формалне правоснажности различито наступа. Ако је странка пропустила рок за жалбу против првостепеног акта, чиме губи право на тужбу, јер суд одбацује тужбу ако странка није претходно користила своје право на жалбу, тада правоснажност а и коначност наступају истеком рока за жалбу. Ако странка пропусти рок за подизање тужбе против коначног управног акта, тада правоснажност наступа након коначности, истеком рока за жалбу. Формална правоснажност се дефинише као спољашња (не тангира садржину акта) и посматра се с позиција странке. У вишестраначким стварима управни акт може постати правоснажан према појединим странкама у различито вријеме (нпр. ако се једна од њих жали, а друга пропусти да то учини).

12.2.5.2. Материјална правоснажност

Материјална правоснажност означава се као унутрашње својство управног акта. Међутим, у овом случају важна је чињеница да материјална правоснажност управног акта веже његовог доносиоца да не

⁴⁷⁸ С. Поповић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 315; И. Крбек, *Управни акт*, Згб, стр. 105; В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 278-280; Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 51; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 235.

може опозвати, односно поништити, укинути и мијењати раније донијети управни акт. Према томе, у овом случају орган не може опозвати свој властити акт након што је проведён поступак и акт постао дефинитиван, фактички исто онако као што странка не може побијати управни акт након наступа формалне правоснажности. Доносилац управног акта мора респектовати одлуку којом је одлучио о правима и обавезама странака у управноправном односу. Важност материјалне правоснажности управног акта произлази из чињенице што она штити права и интересе странака и тиме ствара не само правну сигурност већ и повјерење грађана у одлуке државних органа и правни систем у цјелини.

12.2.5.3. Објективна и субјективна правоснажност

Објективна правоснажност⁴⁷⁹ спречава надлежни орган да поново рјешава исти предмет, све у циљу смањења трошкова који се не могу пребацити на терет странака. Према томе, смисао објективне правоснажности лежи у друштвеном интересу да се неопозивошћу управног акта смање трошкови управног поступка, па примјена објективне правоснажности може послужити као ефикасан инструмент штедљивог трошења буџетских средстава.

Субјективна правоснажност⁴⁸⁰ узима у обзир аспект заштите правног положаја странке, тиме што забрањује поновно одлучивање о ствари, ако би се тиме преиспитивала стечена права странке.

Према томе, субјективна правоснажност превасходно штити субјективна права која је странка стекла самим актом. Међутим, овом врстом правоснажности нису захваћени управни акти којима странка није стекла одређена права (негативни управни акти), као ни акти којима се странци намеће нека обавеза. Нису захваћени ни они управни акти којима је странка стекла нека права ако би поновно одлучивање ишло у прилог странке тиме да јој се прошире овлашћења. Исто тако, субјективна правоснажност допушта дирање у акте којима је странка стекла неко право (под условом да захтјев подноси странка која је правоснажном одлуком стекла неко право, односно да странка да пристанак на измјену или стављање ван снаге самог акта).

У овом случају дирање у акт је допуштено под условом да није супротно правном поретку и да се тим не вријеђа право треће странке.

⁴⁷⁹ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 280.

⁴⁸⁰ Исто, стр. 342.

12.2.5.4. Дијелови управног акта који стичу својство правоснажности

Сви дијелови управног акта (рјешења) не стичу правоснажност **већ само његов диспозитив**⁴⁸¹. Остали дијелови (образложење и упутство о правном средству) не могу постати правоснажни, при чему није важно да ли је диспозитив једноставан или сложен (састављен од више тачака) или садржи посебне додатке (услов, рокови и др.). **Овдје је важно напоменути да правоснажност рјешења не захвата претходно питање које чини саставни дио образложења рјешења које је изван домашаја правоснажности.** Рјешење претходног питања, уколико се појави у управном поступку као самостална правна цјелина из надлежности неког другог правног органа, има за сврху доношење одлуке о главној ствари. У погледу закључка, ствари се одвијају слично као и код рјешења. Код закључка против кога је дозвољена посебна жалба и посебан управни спор, **сви његови дијелови не стичу правоснажност, већ само диспозитив.** Нешто другачија ситуација је у погледу закључка који се може оспоравати посредно жалбом против рјешења, у ком случају закључак дијели судбину рјешења.

12.2.5.5. Правоснажност, коначност и ванредна правна средства

Иако концепција правоснажности⁴⁸² означава непромјенљивост управног акта, **она ипак нема апсолутни карактер**, што значи да постоје озбиљни разлози да се управни акти који су задобили својство правоснажности могу под одређеним околностима **поништавати, мијењати или укинути.** Апсолутна неизмјенљивост акта могла би у одређеним ситуацијама, посебно кад су у питању теже повреде закона, нанијети већу штету не само јавном интересу него и интересу странака, па се начелу законитости и материјалној истини даје примат над правном сигурношћу и извјесношћу странака у остваривању њихових права и обавеза. У том смислу у ЗУП-у је предвиђено да се правоснажно рјешење којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци одређене неке обавезе може поништити, укинути или измијенити само у случајевима који су законом предвиђени.

То су случајеви у којима се могу користити тзв. **ванредна правна средства.** За разлику од редовних правних средстава, која се у начелу могу користити увијек, осим у случају када су изричито законом

⁴⁸¹ С. Поповић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 317; В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 289-290.

⁴⁸² С. Поповић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 318.; Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 52; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 235-236.

искључена, ванредна правна средства могу се користити само у случају када су изричито законом предвиђена. То су, углавном, случајеви код аката који садрже грешку оборивости. Ништави акти не производе правне учинке, па их није потребно нападати правним средствима. Они не могу стећи својство правоснажности нити могу конвалидирати.

Поред стицања правног својства извршности и правоснажности, управни акти могу стећи и правно својство коначности. Коначност представља такво својство управног акта када се против њега не може покренути жалба као редовно правно средство у управном поступку, али се може покренути управни спор. Могу га стећи како првостепена тако и другостепена рјешења у управном поступку. Треба разликовати наступање коначности код првостепених од наступања коначности код другостепених рјешења. Првостепена рјешења постају коначна доношењем рјешења када је законом искључена жалба, као и у случају истека рока за жалбу, а жалба није изјављена. Изјавом жалбе првостепено рјешење неће постати коначно. Другостепена рјешења постају коначна самим доношењем.

12.2.6. Додаци управном акту

Кад се говори о додацима управном акту, онда се ту традиционално мисли на **услов, рок, налог и придржај опозива**.

Услов се везује за правно дејство управног акта. Представља будућу неизвјесну околност или чињеницу од чијег наступања зависи правно дејство управног акта. Зависно од тога да ли правно дејство управног акта одлаже или раскида, врши се диференцијација услова на одложне или раскидне. Одложни или суспензивни услов је додатак диспозитиву рјешења према којем ће овлаштења односно обавезе странке моћи бити реализоване након што наступи будући неизвјестан догађај. Раскидни или резолутни услов представља додатак диспозитиву рјешења који има супротно дејство. Наиме, у овом случају, испуњењем одложног услова управни акт престаје са дејством. Наступање услова најчешће се попраати доношењем новог акта који има декларативни карактер. Уношења услова у управни акт може бити само ако је то предвиђено правним прописима⁴⁸³. Услови су својствени конститутивним управним актима.

Рок представља, такође, посебан додатак диспозитиву рјешења. Гледајући са аспекта правног дејства управног акта, рок означава проток времена усљед кога наступа или престаје правно дејство управног акта. Истеком рока, управни акт или ступа на снагу или престаје да важи.

⁴⁸³ Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 53.

Према томе, имамо ситуацију као и код услова. У првом случају имамо одложни рок, а у другом раскидни, јер је дејство управног акта одложено до тренутка истека рока, односно истеком рока управни акт престаје важити. Међутим, за разлику од услова који је увијек попраћен неизвјесношћу, рок је увијек извјестан. Могуће је комбиновање услова и рока, чиме се неизвјесност наступања неког услова веже за наступ рока. Рок се може додавати диспозитиву управног акта само ако је то изричито законом дозвољено.

Налог представља посебну врсту додатка управном акту којим се странци налаже да изврши неку додатну чинидбу. Не везује се директно за правно дејство управног акта, јер се ради о самосталној правној обавези, па њена реализација не утиче на важење самог акта. Та самосталност манифестује се и у могућности да се налог изда у виду посебног накнадног управног акта, ако доносилац управног акта пропусти да његову садржину унесе као додатак првобитном акту. Налог ствара правну обавезу коју је странка дужна извршити. Ако странка не изврши правну обавезу, доносилац управног акта може налог принудно извршити, или под одређеним условима утврђеним законом сам акт ставити ван снаге, и то путем доношења новог управног акта. У погледу уношења налога као додатка управном акту вриједи такође правило да је то могуће само ако је то изричито предвиђено законом.

Придржај опозива чини такву врсту додатка управном акту којим његов доносилац задржава себи право да га касније опозове односно стави ван снаге. Разлози за то могу бити у наступању нових околности и оцјени органа о нецјелисходности управног акта и у самој вољи доносиоца управног акта. Код придржаја опозива не долази до престанка дејства управног акта аутоматски (као што је то код раскидног услова), већ доношењем новог управног акта конститутивног карактера са дјеловањем убудуће, *ex nunc*. У начелу, овај додатак управном акту није прихваћен у нашем праву, јер се коси са начелом правоснажности управног акта, а у случају да се посегне за његовим кориштењем, односно уношењем у управни акт, то би морало бити изричито предвиђено законом.

12.2.7. Погрешни управни акти

Погрешним управним актом сматра се сваки акт који садржи било какав недостатак (ману)⁴⁸⁴.

⁴⁸⁴ Упореди: И. Крбек, *Управни акт*, Згб, 1957, стр. 53; С. Поповић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 318; В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 331-332; Д. Милков, *Управно право*, Н. Сад, 1997, стр. 56; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 224.

Теорија под погрешним управним актима обично подразумијева неисправне, незаконите и неправилне или нецјелисходне акте. Међутим, све док се не докаже супротно, управни акт се сматра правно перфектним, што имплицира како његову техничку исправност тако и његову законитост и цјелисходност. У теорији се ова претпоставка изражава латинском формулом: *Omnia praesumuntur rite et solemniter esse acta donec probetur in contrarium* (акт се сматра ваљаним док се не установи противно). Пресумпција о правоваљаности управног акта (уз могућност задржавања његовог побијања) произлази из његове ауторитативности и правне снаге коју му даје правни поредак, а има за циљ да створи повјерење у ваљаност акта, као и повјерење у носиоце власти да дјелују законито и цјелисходно. Исто тако, претпоставка о правоваљаности управног акта оставља могућност доказивања да управни акт садржи одређену грешку. У том смислу постоји обавеза државних органа да по службеној дужности предузимају одређене мјере против аката који садрже грешке, али то могу учинити и странке својим захтјевом. Опште је правило да се управни акт са грешком мора уклонити из правног поретка, било да се начињена грешка исправи, или да се такав управни акт уклони у цјелини, али само на захтјев, односно интервенцијом овлашћених субјеката, и то у предвиђеном временском периоду. Уколико у датом временском оквиру недостаци управног акта остану неоткривени због некориштења расположивих правних средстава или због њихове неефикасности (осим ако су у питању ништавни акти и изузетне грешке рушљивости), такав акт и даље производи правне посљедице и сматра се правоваљаним, па и у случају његове несагласности са правном нормом.

12.2.7.1. Неисправни управни акти

Ова врста погрешних управних аката садржи грешку која се односи на технички аспект, дакле на недостатке ванправног карактера. Ради се о грешкама које се тичу имена, бројева, писања, рачунања и других читих нетачности у рјешењу (његовим овјереним преписима), односно закључку. Погрешност је обично резултат омашке која се поткрала у управном акту за коју се претпоставља да није настала намјерно. Неисправни управни акти су нетачни или неуредни.

Нетачне управне акте исправља орган који их је донио, и то доношењем посебног закључка који дјелује *ex tunc*, тј. од момента отпочињања правног дејства управног акта.

Неуредни управни акти су такви акти који су неупотребљиви из разлога своје нечиткости, неразговјетности, непрегледности, поцијепаности и сл.

Неуредност управног акта не отклања се доношењем новог управног акта, већ довођењем у такво стање акта као да грешка није ни постојала.

12.2.7.2. Незаконити управни акти

Незаконити управни акти су такви акти који садрже грешку правног карактера, а која се састоји у несагласности управног акта са законом или другим прописом заснованим на закону. Имајући у виду чињеницу да је доносилац управног акта дужан поштовати процедуру која претходи његовом доношењу, као и прописе који одређују облик и садржај управног акта, грешка незаконитости може настати као посљедица погрешне примјене материјалног односно процесног права. Полазећи од тежине правне грешке и утицаја на правно дејство, незаконити управни акти дијеле се на рушљиве или обориве, ништаве и непостојеће управне акте.

12.2.7.2.1. Рушљиви или обориви управни акти

Рушљиви управни акти су акти који садрже грешку лакшег карактера, тако да и уз постојање такве грешке задржавају правну снагу ако се за њихово уклањање из правног поретка у предвиђеном року не искористе допуштена правна средства. За уклањање незаконитости као разлога рушљивости управног акта могу бити заинтересовани разни субјекти. Превасходно су то странке и доносилац управног акта: странке ради заштите својих права и интереса, а доносилац управног акта односно другостепени орган као и орган који врши надзор ради заштите јавног интереса. Рушљиви управни акти могу стећи пуну правну снагу, односно могу временом конвалидирати, ако се у одређеном року не утврди њихова незаконитост. Закон о општем управном поступку садржи широку лезезу разлога који чине управни акт рушљивим, и то у оквиру разлога за жалбу и у оквиру ванредних правних средстава.

Постоје различити системи у одређивању повреда законитости које се квалификују као повреде које чине управне акте рушљивим. Преовлађује систем тзв. негативне формуле. Таксативно се у закону набрајају разлози који управни акт чине ништавим, док се сви остали управни акти са правним недостацима уврштавају у категорију рушљивих управних аката.

У теорији о погрешности управног акта, по угледу на правосуђе, прави се разлика између битних и небитних грешака управних аката⁴⁸⁵. За

⁴⁸⁵ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 341-343.

разлику од судских поступака који таксативно набрајају битне повреде поступака и при том дефинишу релативно битне повреде, код управног поступка тога нема, па зато ова подјела нема своје чврсто легислативно упориште. На том трагу наводи се да **битне грешке увијек постоје кад се ради о ненадлежности, материјалној повреди закона и грешкама у циљу (сврси)**. Оставља се отвореним питање облика акта, односно писменог рјешења, као и процедуралних правила ЗУП-а. Овдје се покушава наћи рјешење које потиче из јуриспруденције француског Државног савјета⁴⁸⁶, према коме битне, односно супстанцијалне грешке чине "...повреде формалних и процесуалних прописа које непосредно утјечу на материјалну законитост управног акта, а небитне би биле оне без таквог непосредног утјецаја - то су акцесорне грешке".⁴⁸⁷

У теорији се врше различите класификације видова незаконитости управног акта⁴⁸⁸. С обзиром на своју природу, разлози рушљивости дијеле се на **формалноправне** (*errores in procedendo*) и на **материјалноправне** (*errores in indicando*).⁴⁸⁹

12.2.7.2.2. Формалноправни разлози рушљивости

У оквиру формалноправних разлога рушљивости, у правилу се уврштавају: а) грешке везане за издаваоца управног акта; б) повреда правила поступка доношења управног акта; в) грешке везане за утврђивање чињеничног стања и г) грешке везане за форму акта.

12.2.7.2.2.1. Грешке везане за издаваоца акта

Односе се на ненадлежност, незаконит састав доносиоца управног акта и недостатак овлаштења службеног лица.

Ненадлежност се дефинише различито, а означава чињеницу да управни акт није донио надлежни орган односно овлаштено службено лице. Разликује се стварна ненадлежност (*ratione materiae*); мјесна ненадлежност (*ratione loci*); временска ненадлежност (*ratione temporis*).

Стварна ненадлежност сматра се већом грешком од мјесне ненадлежности. Стварна ненадлежност дијели се на релативну и апсолутну ненадлежност. Ту се додаје и узурпација надлежности и тзв. унутрашња стварна ненадлежност, с тим да се прве три означавају

⁴⁸⁶ Исто, стр. 342.

⁴⁸⁷ Исто, стр. 342.

⁴⁸⁸ Шире о томе: З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 222-231; В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 355. и даље.

⁴⁸⁹ Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 216.

спољном стварном ненадлежношћу⁴⁹⁰. Апсолутна ненадлежност излази изван оквира разлога рушљивости, јер је покривена најтежом посљедицом, ништавошћу управног акта. Релативна ненадлежност остаје у оквиру организационе структуре управе, па - према томе - постоји онда кад неку управну ствар ријешити орган управе који према прописима не одлучује о тој врсти управних ствари. Овај вид правне грешке спада у рушљивост управног акта.

Мјесна ненадлежност представља грешку управног акта везану за његова доносиоца, односно његову територијалну припадност. Рјешавање неке управне ствари не поклапа се са подручјем органа који је надлежан да одлучује о тој ствари.

Временска ненадлежност у погледу одређеног акта постоји ако је његов доносилац прије његова доношења престао да буде надлежан у односу на неку управну ствар, или то још није постао.

Кад је у питању ненадлежност као разлог рушљивости управног акта, треба имати у виду поједине начине мицања надлежности⁴⁹¹, јер код сваког од њих може доћи до грешке. Као видове мицања надлежности треба разликовати **пророгацију, деволуцију, делегацију, супституцију и реквизицију.**

Пророгација је споразум о надлежности који се користи у грађанско-процесном праву, а који ЗУП не дозвољава, и то ни у погледу стварне надлежности (у поступцима с контрарним странкама) нити у погледу договора органа са странком, као ни договора међу самим органима. Недопуштеност пророгације увијек је разлог за поништење рјешења, не само у жалбеном поступку него и за поништавање по праву надзора.

Деволуција означава мицање надлежности с нижег на непосредно виши орган који је овлаштен да контролише законитост и правилност управног акта. До деволуције може доћи само на захтјев легитимисаног субјекта, а никако по службеној дужности. То је случај жалбе против првостепеног рјешења. Грешка може настати у случају погрешне упуте о правном средству, нпр. да се назначи погрешан орган којем се странка треба обратити (грешка у стварној надлежности).

Делегација представља мицање стварне надлежности које може извршити орган надлежан за рјешавање о одређеној управној ствари али само на основу изричитог законског овлаштења. Грешка може настати у делегирању ако је оно настало без законског овлаштења.

⁴⁹⁰ З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 224-225.

⁴⁹¹ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 368-374.

Супституција је мицање надлежности до којег долази без воље стварно надлежног органа и странке у поступку, на основу воље органа који ту ствар узима у властито рјешавање, користећи позицију инстанционог органа. Најчешће до дозвољене супституције долази кад нижи орган пропусти извршити одређени посао из своје надлежности. Недопуштена супституција представља битну повреду стварне надлежности.

Реквизиција је мицање надлежности на замољени орган да изврши само одређене процесне радње прије доношења рјешења. Овдје се ради о мицању мјесне надлежности због економичности поступка. Замољени орган дужан је извршити процесну радњу у оквиру свог подручја и дјелокруга чије прекорачење представља грешку за оборивост управног акта.

Незаконит састав доносиоца управног акта и недостатак овлаштења службеног лица улази у оквир формалноправних разлога рушљивости управног акта. То је случај кад колегијални орган који је донио рјешење није рјешавао у саставу предвиђеном важећим прописима, или ако за рјешење није гласала предвиђена већина, односно ако је рјешење донијело службено лице надлежног органа које није било овлаштено за његово доношење.

12.2.7.2.2.2. Повреда правила поступка

Грешке у поступку чине формално-процесну незаконитост, која се испољава кршењем прописаног начина поступања од стране надлежног органа при рјешавању неке управне ствари. Грешке у поступку могу се појавити у више видова, и то у погрешном избору правила поступка у конкретном случају, повреди процесних начела и повреди појединих процесних солуција⁴⁹².

12.2.7.2.2.3. Грешке везане за утврђивање чињеничног стања

Ради се о правним грешкама управног акта до којих долази у поступку његова доношења а тичу се утврђивања чињеничне основе за примјену материјалног права на конкретан случај. Формално-процесна незаконитост при утврђивању чињеница може се јавити кроз два вида, и то: кроз непотпуно утврђено чињенично стање и кроз погрешно утврђено чињенично стање⁴⁹³, што представља разлог за рушљивост управног акта.

⁴⁹² Тако З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 226.

⁴⁹³ Исто, стр. 226-227.

12.2.7.2.2.4. Грешке везане за форму акта

Грешке везане за подручје формалних незаконитости управног акта лоцирају се на грешке у диспозитиву, грешке у образложењу и грешке у упуту о правном средству⁴⁹⁴.

Диспозитив рјешења у техничком смислу мора бити одвојен од осталих дијелова рјешења. То је битна формалност, "јер техничка конфузија диспозитива с образложењем води до конфузије о правом материјалноправном одлучивању. Таква грешка је увијек битна, а последица јој је поништење акта, али може под извјесним претпоставкама довести и до његове ништавости, а то онда кад постаје неизвјесним што би требало бити предметом извршења па је рјешење немогуће извршити"⁴⁹⁵.

Диспозитив мора бити одређен, јер непотпун и нејасан постаје разлогом формалне незаконитости акта. Од нејасноће треба разликовати противрјечност у изреци диспозитива, која се схвата као битна грешка диспозитива.

Образложење мора да садржи свако рјешење, што укључује и рјешења која се доносе на основу дискреционе оцјене. Разлика се своди на његов садржај. Поред тога, ЗУП прави разлику између потпуног образложења и скраћеног образложења и прописује услове кад се саставља једно а кад друго.

Само диспозитив управног акта може бити објектом правног средства, "јер једино он ствара правне учинке, те се и једино у вези с њим могу разматрати грешке осталих дијелова рјешења, па тако и грешке образложења односно недостатка образложења"⁴⁹⁶. Под одређеним условима кад је учињена битна грешка у образложењу (у случају кад је садржај образложења измишљен, а прећутани прави разлози) и кад је образложење неадекватно, у управном поступку може се реаговати конвалидацијом⁴⁹⁷.

Погрешна упута о правном средству представља такође формалну грешку. И овдје се, такође, дозвољава конвалидација грешке. То је случај са рјешењем у којем је упута о правном средству изостављена или је непотпуна, па се странци оставља могућност да у одређеном року тражи допуну рјешења, која се врши доношењем одговарајућег закључка.

Посебан проблем чини случај кад је странка рјешењем путем упуте о правном средству погрешно упућена о употреби правних средстава: нпр.

⁴⁹⁴ Тако: В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 375.

⁴⁹⁵ Исто, стр. 375.

⁴⁹⁶ Исто, стр. 377.

⁴⁹⁷ Исто, стр. 379.

да против рјешења нема уопште правног средства, да је искључен управни спор и код првостепеног и другостепеног рјешења, а није, ако нема друге судске заштите и ако је управни спор искључен, а таква судска заштита постоји. Поставља се питање шта странка може учинити кад сазна да је погрешно обавијештена, из којих разлога је пропустила рок за употребу правног средства. Овдје се излаз проналази у повраћају у пређашње стање, чиме се ствара могућност за елиминисање ове грешке и спасавање странке од штетних посљедица.

12.2.7.2.3. Материјалноправна незаконитост

Ради се о грешкама материјалноправне природе, а односе се на **неправилну примјену закона на утврђено чињенично стање у конкретной правној ситуацији**. Овдје је управни акт оптерећен стварним односно мериторним грешкама⁴⁹⁸.

Материјална грешка сматра се битном и има непосредне правне посљедице на законитост управног акта, при чему треба разликовати материјалне грешке које имају за посљедицу ништавост управног акта од материјалних грешака које проузрокују оборивост управног акта.

И теорија и законодавна пракса код материјалне грешке углавном праве диференцијацију између **случајева ништавости и случајева оборивости управног акта**. Као случај оборивости у теорији се наводи погрешна примјена правне норме која произлази из погрешне интерпретације, као и код доношења управног акта који почива на околностима на које се не може примијенити правна норма.

Уз то, оборивост из материјалноправних разлога може произаћи и из избора погрешне мјере за остваривање законског циља, као и из непотпуности акта⁴⁹⁹. У теорији је прихваћено становиште да у дилеми да ли управни акт садржи грешку ништавости или оборивости треба управни акт са противправном грешком сматрати оборивим⁵⁰⁰. У законодавној пракси се питање разграничења оборивих од ништавих управних аката, чија оборивост односно ништавост произлази из материјалне незаконитости, рјешава тако што се у закону по принципу енумерације наводе процесноправне односно материјалноправне грешке које представљају разлоге ништавости управног акта, тако да се сви остали случајеви могу сматрати разлозима за рушљивост управног акта.

⁴⁹⁸ Лаза М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, Бгд, 1936, стр. 239.

⁴⁹⁹ В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 451.

⁵⁰⁰ И. Крбек, *Право југословенске јавне управе*, Згб, 1962, стр. 49.

Нема потребе да закон за сваки случај одређује санкцију оборивости.

12.2.7.3. Уклањање рушљивих аката

Уклањање погрешних управних аката из правног система подразумијева кориштење правних средстава предвиђених правним прописима ради стављања управних одлука које су садржане у погрешним управним актима ван правне снаге.

За уклањање погрешних управних аката користе се различита правна средства (правни лијекови), као што су: жалба у управном поступку, ванредна правна средства, односно тужба у управном спору. Рушљивост управног акта предвиђена је у оквиру ванредних правних средстава, и то код понављања управног поступка; мијењања и поништавања у вези са управним спором; поништавања и укидања на основу службеног надзора, те захтјева за заштиту законитости.

Да би се уклонио погрешан управни акт из правног поретка, потребно је донијети посебне управне акте којим ће се санирати установљене противправне ситуације.

Против оборивих управних аката примјењују се санкције поништавања, укидања или мијењања управних аката. Из овог произлази да су управни акти о поништавању, укидању или мијењању рушљивих управних аката конститутивни акти на основу којих престаје дејство рушљивог акта.

Поништавањем управног акта ставља се ван снаге сам акт и све правне посљедице које је такав акт произвео од момента ступања на снагу. Дакле, санкција поништавања незаконитог управног акта дјелује унатраг, тј. ретроактивно (*ex tunc*), па убудуће (*pro futuro*). Поништавање се користи за стављање ван снаге управних аката са тежом грешком оборивости.

Укидање представља управни акт конститутивног карактера којим се ставља ван снаге управни акт са блажом грешком оборивости. Има за правну посљедицу стављање ван снаге његовог даљњег дјеловања. Укидање дјелује *ex tunc*, тј. убудуће, тако да укинути управни акт не може од тренутка укидања више производити правне ефекте. Правне посљедице до момента укидања остају на снази.

Мијењање представља акт конститутивног карактера којим се елиминишу само неке правне посљедице које је рушљиви акт произвео. Овим актом не уклања се оспорени акт у цјелини, већ само неки његови дијелови који нису у складу са прописима.

12.2.7.4. Ништавни управни акти

У развоју концепције незаконитости управног акта и према тежини посљедица које производе различити степен његове незаконитости, модел је потражен у теорији неваљаности грађанскоправних послова. Према овој теорији, неваљани правни послови могу бити ништави и побојни. Ништави правни послови (*negotium nullum*) су такви послови који садрже грубу грешку и за које правни поредак прописује да не могу производити никакве правне учинке од самог закључивања. С тим у вези користи се позната латинска изрека *quod ab initio vitiosum est tractu temporis convalescere nequit* (што је од почетка погрешно, не може оздравити протеклом времена). Богошићева варијанта: што грбо роди, вријеме не зацијели⁵⁰¹. Ова латинска максима односи се и на ништавост управног акта.

За разлику од незаконитих рушљивих аката, ништави управни акти садрже тежи вид незаконитости, тј. теже повреде прописа, које остављају трајне посљедице на њихову правну ваљаност. Ништавни управни акти не могу временом конвалидирати, нити могу стећи својство правоснажности, а њихово уклањање из правног поретка је временски неограничено. Посљедице које производи ништав акт су више привидне и привремене, с обзиром на то да је такав акт покривен претпоставком о сопственој законитости. Међутим, иако су посљедице које производи ништав акт правно неваљане, он производи правно дејство све до тренутка док се разлози ништавости управног акта формално не констатују. Ништав управни акт нема правне важности, али фактички егзистира. Посљедице ништавости управног акта дјелују унатраг (*ex tunc*), тј. од момента ступања на снагу ништавог акта, при чему се уклањају и све посљедице које је ништавни управни акт произвео. Управни акт (рјешење) се уклања из правног система у цјелини или дјелимично. Дјелимично се уклања у случају кад се управни акт састоји од два или више дијелова, па се установи да један од тих дијелова садржи повреду прописа која представља разлог ништавости. Ништавим се проглашава само тај дио управног акта.

Наш ЗУП (чл. 253) утврђује да се ништави управни акти елиминишу из правног поретка путем оглашавања управног акта (рјешења) ништавим. Овај вид правне интервенције има типично декларативни карактер. Исто тако ЗУП (чл. 252) таксативно наводи круг грешака које управни акт чине ништавим.

"Ништавим се проглашава рјешење:

⁵⁰¹ О томе види: В. Иванчевић, *Институције управног права*, Згб, 1984, стр. 334.

- 1) које је у управном поступку донесено о ствари из судске надлежности или у ствари о којој се уопште не може рјешавати у управном поступку;
- 2) које би својим извршењем могло проузроковати неко дјело кажњиво по кривичном закону;
- 3) чије извршење није могуће;
- 4) које је донио орган без претходног захтјева странке (чл. 126), а на које рјешење странка није изричито или прећутно пристала;
- 5) које садржи неправилност, која је по изричитој законској одредби предвиђена као разлог ништавости".

Процесну легитимацију за позивање на ништавост управног акта који садржи повреде закона које чине акт ништавим имају странка у управном поступку и тужилац. У погледу ове врсте повреде закона, посебне обавезе имају органи који воде управни поступак и суд у управном спору. Наиме, ови органи дужни су на ништавост пазити по службеној дужности, и то у свакој фази поступка.

12.2.7.5. Непостојећи управни акти

Док ништави управни акт нема правну важност, али фактички егзистира, дотле непостојећи управни акт нема ни једно ни друго⁵⁰². За његову елиминацију из правног поретка није потребна интервенција власти. У теорији се ништави акти оцјењују као мртворођенчад, а непостојећи акти - као лутке (човјек од картона). "Код мртворођених треба утврдити смрт, за лутку није потребно рећи да није човјек"⁵⁰³. Претпоставка законитости која важи за ништаве управне акте не покрива и не односи се на непостојеће управне акте.

Концепција непостојећег акта развила се у Француској. Према тој концепцији (иако у том погледу постоје различита становишта), управни акт се сматра непостојећим кад је његова грешка "тако флагрантна, да је он очигледно без сваке вриједности – такав акт не може ни уживати пресумпцију правилности"⁵⁰⁴. Непостојећи управни акт нема правно дејство, и свако се у свако доба може позивати на његово непостојање. Наш правни систем није прихватио правну конструкцију непостојећег управног акта, јер за то нема потребе поред институционализације појма ништавих управних аката.

⁵⁰² Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, II књига, Бгд, 1936, стр. 239.

⁵⁰³ Исто, стр. 239.

⁵⁰⁴ И. Крбек, *Управни акт*, Згб, 1957, стр. 81.

Међутим, и у нашој теорији има схватања да би се **непостојећим управним актима могли сматрати акти који су израз грубе узурпације власти**⁵⁰⁵. У том смислу непостојећим управним актом могао би се сматрати акт који је донио неовлаштени субјект, грубо узурпирајући власт (најгрубља повреда стварне надлежности) која му ни по ком основу не припада. Није спорно да такав акт уопште не постоји, па се зато и не може проглашавати ништавим. Орган који би се евентуално упуштао у контролу таквог акта не може га прогласити ништавим, али га може прогласити непостојећим.

Уз овај тип правно непостојећих аката, неки аутори у прототип непостојећих управних аката уврштавају и акте са фактичном и априорном немогућности извршења⁵⁰⁶, који по позитивном праву спадају у разлоге ништавости.

12.2.7.6. Нецјелисходност управног акта

Нецјелисходност представља такву грешку управног акта која се јавља код управних аката који се доносе на основу дискреционог овлаштења погрешним избором правно понуђене варијанте према критеријуму који одговара ангажованом јавном интересу у конкретном случају. Према томе, нецјелисходност се не може јавити код свих управних аката, као незаконитост, већ само код тзв. слободних управних аката који се доносе на основу дискреционог овлаштења. Овдје се ради о грешци у вршењу слободне (дискреционе) оцјене, што ће рећи да слободна оцјена није правилно употреједљена. Доносилац управног акта, рјешавајући у конкретној управној ствари, није - доносећи управни акт - између више правно једнаких варијанти изабрао ону која највише, са становишта јавног интереса, одговара конкретном случају⁵⁰⁷.

Дакле, управни акт може садржавати грешку и кад непосредно није супротан правном пропису, ако је неправилан у смислу што се управним актом није остварио циљ који је постављен правним

⁵⁰⁵ И. Крбек, *Управни акт*, Згб, 1957, стр. 84; Р. Марковић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 220.

⁵⁰⁶ О томе шире: З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 233.

⁵⁰⁷ ЗУП прописује да орган при вођењу поступка мора водити рачуна да остваривање права странака не буде на штету права других лица, нити у супротности са законом и јавним интересом (чл. 6 ст. 1).

прописом, па је зато оптерећен грешком нецјелисходности, на коју се онда надовезују одређене правне посљедице⁵⁰⁸.

Контрола цјелисходности дискреционог управног акта може се вршити само у управном поступку, а врши је другостепени орган, поводом уложене жалбе. У случају да другостепени орган нађе одређене неправилности, он може поништити првостепено рјешење и сам ријешити ствар. Овдје би се могла укључити и могућност коју пружа ЗУП (чл. 220), а којом се даје овлаштење првостепеном органу који је донио рјешење да, ако нађе да је жалба оправдана, а није потребно спроводити нов испитни поступак, може ствар ријешити другачије и новим рјешењем замијенити рјешење које се жалбом побија. Према томе, за разлику од незаконитих управних аката који се могу оспоравати не само жалбом у управном поступку, већ и тужбом у управном спору, код нецјелисходних управних аката може се користити само жалба у управном поступку, а не и тужба у управном спору. У нашем праву жалбом се може оспоравати како законитост тако и цјелисходност управних аката. Међутим, овдје треба посебно нагласити да се у управном спору не могу оспоравати неправилно употребљена слободна оцјена, што значи да се у управном спору не може оспоравати тзв. везани дијелови управног акта донесеног на основу дискреционог овлаштења. И ови акти могу се оспоравати у управном спору због незаконитости, и то: 1) због повреде прописа о надлежности; 2) због повреде одредаба закона о поступку; 3) због повреде прописа о форми управног акта; 4) због прекорачења овлаштења за употребу слободне оцјене, и 5) због доношења рјешења супротно циљу у коме је овлаштење требало употребити.

12.3. Материјални акти управе (управне радње)

12.3.1. Појам и врсте

У обављању послова из оквира своје надлежности управа обавља низ радњи и доноси посебне врсте аката који не улазе у оквир општенормативних односно управних аката. Овдје се посебно издвајају материјални акти управе, који се могу означити и као управне радње. Круг ових аката чини низ разноврсних појединачних аката и радњи које управа доноси или обавља, али који, за разлику од управних аката, немају непосредно правно дејство. Међутим, ови акти имају неке заједничке

⁵⁰⁸ ЗУП такође прописује да орган при рјешавању по слободној оцјени мора рјешење донијети у границама овлаштења и у складу са циљем у којем је овлаштење дато (чл. 5 ст. 2).

елементе са управним актима, а то су⁵⁰⁹: **циљ, заснованост на закону, везаност за појединачне ситуације и ауторитативност.**

Циљ се испољава у чињеници што су управне радње у функцији примјене права (извршење и стварање услова за његову примјену). Заснованост на закону представља важну димензију функционисања правне државе. **Законитост управних радњи обухваћа како садржајни, тако и формални задани оквир.** У смислу везаности управних радњи за појединачне правне акте, подвлачи се чињеница да управне радње стварају услове за њихово доношење и непосредно извршавање правила садржаних у појединачним правним актима. Ауторитативност је иманентна у вршењу управе као вршењу државне власти. Са становишта управних радњи она је изражајна код спровођења у живот појединачних ауторитативних правних аката и вршења непосредне принуде ради непосредне примјене закона. Непосредно вршење принуде на основу законских овлаштења представља изузетак и долази у обзир у ванредним околностима (нпр. предузимање хитних мјера ради обезбјеђења јавног реда, мира и безбједности). Према томе, управне радње представљају материјалне акте који немају непосредно правно дејство, а врше се на основу и у извршавању правних аката, било да се њима стварају услови за доношење појединачних правних ауторитативних аката (управних односно судских) или да ове правне акте непосредно извршавају⁵¹⁰.

Зависно од критеријума који се узимају као основ за подјелу, врше се различите класификације материјалних аката управе, односно управних радњи. Полазећи од околности да ли се при вршењу управних радњи примјењује принуда или не, врши се подјела на а) **неауторитативне управне радње** и б) **ауторитативне управне радње.**

12.3.1.1. Управне радње неауторитативног карактера

У теорији се најчешће као управне радње неауторитативног карактера разликују: а) **документовање**, б) **саопштавање**, в) **примање изјава** и г) **остале врсте управних радњи.**

12.3.1.1.1. Документовање

Под документовањем се подразумијевају разноврсне радње овлаштених органа којима ови биљеже одређене чињенице, околности и стања и издају акте којима се те активности потврђују. Иако акти који се

⁵⁰⁹ Према: З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 235.

⁵¹⁰ Упореди: Н. Стјепановић, *Управно право*, Бгд, 1973, стр. 19; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1991, стр. 238; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 236.

издају на основу евиденција имају извјесну сличност са управним актима, превасходно по својој индивидуалности и доносиоцу, они се ипак битно разликују од управних аката по томе што немају непосредно правно дејство. Међутим, њихов значај је велик, јер су неопходни за остваривање права или обавеза појединца.

Документовање се јавља у два вида, и то: као вођење евиденција и као издавање увјерења.

Вођење евиденција везано је у управи за евидентирање одређених чињеница и појава. Вођење евиденција о одређеним чињеницама (стањима) има своју основу у правном пропису који утврђује обавезу односно надлежност за одређени орган да врши ову врсту дјелатности. У пракси се воде разне евиденције, као што су вођење регистара (саобраћајних возила, о издатим дозволама за набавку и ношење оружја и др.), вођење матичних књига (рођених, вјенчаних и умрлих), вођење дјеловодника, картотеке, разних именика, спискова итд. Вођењу одређених евиденција претходи доношење управних аката и других правних аката.

Издавање увјерења представља обавезу надлежног органа којом он потврђује постојање или непостојање одређених правно релевантних чињеница о којима води службену евиденцију. Увјерењима се не установљавају никаква права и обавезе, већ она служе за предузимање других правних радњи (нпр. издавање увјерења о статусу редовног студента може послужити за одгоду војног рока). Увјерења као јавне исправе снабђевена су оборивом пресумпцијом истинитости. Међутим, да би увјерење имало карактер јавне исправе, морају бити испуњене двије претпоставке, и то: а) да је орган овлаштен да изда увјерење и б) да се увјерење односи на нешто о чему тај орган води службену евиденцију. Под службеном евиденцијом подразумијева се евиденција установљена прописом, односно општим актом субјеката којима је повјерено вршење јавних овлаштења. Увјерења се издају у складу са Законом о општем управном поступку (чл. 150 и 160). Статус јавне исправе имају нпр. увјерења о држављанству, увјерења о завршеној средњој школи, лекарско увјерење и др. Органи могу издавати увјерења, односно друге исправе и о чињеницама о којима не воде службену евиденцију, ако је то одређено законом или другим прописом. У том случају чињенице се утврђују у поступку прописаном ЗУП-ом. Међутим, увјерења или исправе издате на овај начин не обавезују орган који рјешава у управним стварима, па он стога може поново утврђивати чињенице наведене у увјерењу, односно у другој исправи. Увјерења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција издају се странкама на усмени захтјев у поступку истог дана кад је странка затражила издавање увјерења односно друге

исправе, а најкасније у року од осам дана, ако прописом којим је установљена службена евиденција није другачије одређено. Ако орган одбије захтјев, дужан је да о томе донесе посебно рјешење. Ако он у року од осам дана од дана подношења захтјева не изда увјерење или другу исправу, нити донесе рјешење којим одбија захтјев, странка може изјавити жалбу као да је захтјев одбијен. У случају да орган не изда увјерење о чињеницама о којима се не води службена евиденција у року од 15 дана од дана подношења захтјева, сматраће се да је захтјев одбијен.

Посебну врсту увјерења односно исправа чине нпр. лична карта, путна исправа, легитимација инспектора, возачка дозвола и др. Иако увјерења не производе правно дејство као управни акти, она су често у релацији са управним актом или представљају услов за доношење управног акта или се издају на основу управног акта.

12.3.1.1.2. Саопштавање

Саопштавање обухваћа такве управне радње којима надлежни органи управе саопштавају заинтересованим лицима правно релевантне чињенице, тј. чињенице које могу утицати на остваривање њихових права и обавеза. Органи управе могу саопштавати информације појединим субјектима о различитим питањима, било на захтјев тих субјеката или по властитој иницијативи. (Нпр. издавање саопштења о уведеним визама за улазак у земљу, саопштење о извршеном дезинфиковању одређеног подручја због заразних болести и др.). Акти саопштавања немају карактер управног акта и не производе непосредно правно дејство. Међутим, у пракси се може десити да се правне посљедице повезују са одређеним саопштавањем, у ком случају саопштавање прераста у управни акт (нпр. случај гдје се странци путем обавјештења саопштава да не испуњава одређене услове за признавање одређеног права).

12.3.1.1.3. Примање изјава

Примање изјава одвија се на релацији странака и других лица са надлежним органима, а путем њих управа долази до сазнања о релевантним чињеницама и околностима. Саопштавање одређених чињеница и података пред надлежним органима управе може бити предвиђено одређеним прописима, а у одређеним случајевима имати и обавезан карактер (нпр. пријава промјене адресе становања, пореска пријава и сл.). У овом случају предвиђена је процедура давања и примања изјаве, као и посљедице неизвршавања ове обавезе. Изјаве могу имати и необавезан карактер, а могу се појавити у различитим облицима. Изјава

странке или другог лица у форми захтјева пред надлежним органима може имати за посљедицу покретање управног поступка. Затим, **примање изјаве може се појавити у форми представки или поднесака које одређена лица подносе органима управе, а који имају одређени правни значај.** Правни значај имају и друге врсте изјава, као што су изјаве свједока, вјештака и сл, затим **разне пријаве, као што су пријава о одржавању јавног скупа и сл.** Иако акти примања изјава имају важну позицију у раду органа управе, они немају непосредног правног дејства и по томе се битно разликују од управних аката.

12.3.1.1.4. Остале врсте управних радњи

У оквир ове врсте управних радњи уврштавају се материјални акти управе, који се односе на **атипично подручје друштвене стварности** (нпр. контрола мјера и драгоцености метала), **те вршење стручних односно техничких радњи** које врше органи државне управе односно субјекти са јавним овлашћењима (нпр. прегледи каса и књига између разних студија, елабората и сл.).

12.3.1.2. Управне радње ауторитативног карактера

Овдје се ради о управним радњама које врше надлежни органи примјеном ауторитативних средстава, користећи средства принуде.

Средства принуде користе се само у законом предвиђеним ситуацијама, и то у два случаја⁵¹¹: а) **ради извршења извршних управних аката уколико одређени појединац не изврши наметнуту обавезу добровољно и б) ради непосредне примјене закона у тзв. ванредним околностима** (нпр. ради отклањања непосредне опасности по живот и здравље људи или имовине).

Вршење принуде подлијеже строгој законитости. У том смислу избор средстава принуде, као и субјеката овлаштених за примјену принуде, утврђен је правним прописима. **Уз начело законитости, примјену принуде одликује и начело сразмјерности**⁵¹². Примјена принуде мора бити у сразмјери са постављеним циљем. Надлежни орган дужан је примијенити принудна средства која су најблажа за појединца, али која су у функцији остваривања циља. Вршење принуде супротно правним прописима је санкционисано. Уколико су претрпјели штету услед незаконитог вршења принуде, појединци имају право да поставе захтјев за накнаду штете органу који им је нанио штету. Поред тога, и службена

⁵¹¹ Д. Милков, *Управно право* II, Н. Сад, 1997, стр. 67.

⁵¹² Исто, стр. 67 - 68.

лица повлаче одређене консеквенце за незаконито вршење принуде (материјална, дисциплинска, прекршајна, па и кривична одговорност).

Управне радње ауторитативног карактера могу се вршити према лицима (грађанима) и према појединим добрима (стварима, животињама и биљкама), иако се принуда увијек врши према лицима која су власници или држаоци добара.

Многобројни су примјери управних радњи које су усмјерене према лицима (грађанима), као нпр. легитимисање, лични претрес лица, привођење и задржавање, употреба гумене палице и ватреног оружја у строго предвиђеним случајевима, принудно исељавање лица у бесправно усељени стан и др.

Од управних радњи које се предузимају према добрима грађана (стварима, животињама и биљкама) могу се навести примјери рушења бесправно саграђених објеката, претрес стана, преглед возила, обавезно вакцинисање паса и других животиња, убијање обољеле стоке и уништавање зараженог биља и сл. Поред подјеле управних радњи према критеријуму њихове усмјерености, у теорији се спомињу и друге подјеле⁵¹³. Полазећи од правног основа за вршење управних радњи, управне радње се дијеле на управне радње које се врше ради оживотворења појединачних правних аката (превасходно управних аката) и управне радње које се врше непосредно на основу закона. Затим, полазећи од субјеката овлаштених за вршење управних радњи, управне радње се дијеле на оне које врше искључиво органи управе (који су овлаштени и оспособљени за примјену принуде) и управне радње које врше други овлаштени субјекти. Према средствима која се користе у вршењу управних радњи, оне се дијеле на управне радње за чију реализацију се користе уобичајена средства (људска физичка сила) и управне радње које се врше посредством посебних средстава (употребом ватреног оружја, средстава за везивање, специјалних возила, посебно дресираних паса, коњице, хемијских и гасних средстава и др.). Полазећи од ситуације која захтијева примјену управне радње, управне радње се дијеле на управне радње које се врше у редовним ситуацијама (нпр. принудно извршење појединачног правног акта) и управне радње које се врше у посебним ситуацијама (нпр. управне радње које се врше ради обезбјеђивања јавног реда и мира у чији оквир спада легитимисање, привођење, задржавање, употреба ватреног оружја и др., регулисање саобраћаја на јавним путевима, вршење војних послова и др.).

⁵¹³ Шире о томе: Д. Милков, *Управно право* II, Н. Сад, 1997, стр. 69-70; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 243-244; З. Томић, *Управно право*, Бгд, 1997, стр. 237-238.

КАДРОВИ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

ГЛАВА

8

Кадрови државне управе

8.1. Кадрови државне управе

Уопштено речено, под кадровима државне управе подразумијевамо све физичке субјекте који су ангажовани да према својим стручним и другим способностима обављају послове и задатке из дјелокруга органа државне управе. Прецизније речено, кадрови државне управе чине круг лица која имају својство службених лица (која на трајној основи обављају одређене послове као своје занимање) укључујући и старјешине органа државне управе, као и лица која обављају одређене помоћне послове у органу.

Због чињенице што лица која обављају различите послове у органима управе чине дио укупног броја носилаца јавних, односно државних функција, у нашој новијој теорији управног права вршила се класификација тих лица на различите категорије, као што су³⁰²: **народни представници** (непосредно бира народ, а правни положај им је одређен уставним правом); **политички функционери** (које бирају представнички органи власти); **службена лица**, која се дијеле на **службена лица од каријере** (професионалци) и **пригодне службенике**. **Први** обављају јавну службу као **споредну дјелатност, повремено или привремено**. Затим, спомињу се још **прагматички, принудни и контрактуални службеници**. Прагматични службеници су лица која сама одлучују да ли ће ступити у службу, а њихова права по основи службеног односа се утврђују позитивним прописима. Принудни службеници су категорије лица о чијој вољи не овиси садржај службеничког односа, и коначно, контрактуални службеници су лица која о свом службеничком односу закључују уговор. Међутим, са становишта класификације управних кадрова, најчешће се спомињу двије категорије, и то³⁰³:

- а) **управни службеници**, који представљају доминантну категорију, а који обављају рад у управној организацији као своје стално и трајно занимање за које су плаћени. У нашој теорији и законодавству, зависно од периода који се разматра, за ову категорију лица употребљавали су се различити називи, најприје државни службеници, па јавни службеници негдје до Устава из 1963. године, када овај устав означава ова лица радним људима.
- б) **политички функционери**, који обављају рад у управној организацији на основу своје политичке функције. Дакле, они не обављају послове трајно и професионално, већ на основу

³⁰² И. Крбек, *Управно право* II, Згб, 1961, стр. 257. и 258.

³⁰³ С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1998, стр. 37.

политичке припадности странци која је на изборима добила мандат да формира владу.

8.1.1. Положај и улога кадрова

Историјски гледано, положај и улога управних кадрова се мијења у складу са друштвено - економским развојем уопште. Зависно од периода у којем се управни кадрови проматрају, биљежи се различита улога и позиција лица ангажованих у раду управне службе. На том трагу разликују се три схватања³⁰⁴.

Прво, најстарије схватање управну службу поистовјећује са вршењем политичке власти, а управни службеник се означава као лични носилац те власти. Најбољи примјер схватања управне дјелатности као вршења политичке власти јесте римска магистратура, која, у ствари, представља симбиозу политичке и управне власти у истом лицу. Магистратима се означавају изабрани политички функционери и управни службеници у истом лицу, чија је основна карактеристика "власт, *imperium* или *potestas*, а њихови помоћници, ако су их имали, били су њихова ствар, нису имали статус јавних службеника, нису се налазили ни у каквом односу према држави"³⁰⁵.

Друго схватање полази од управне службе као повластице, која омогућава вршиоцима управних активности одређене економске користи, на чијој основи је настала пракса куповања јавних служби, што је нарочито било развијено у Бизанту, француској монархији и Прусској. Служба се додјељивала по политичким, војним и другим заслугама, те породичним и пријатељским везама³⁰⁶. У XVIII вијеку Пруска је увелико попуњавала нижа чиновничка мјеста бившим војницима. У Енглеској је све до половине XIX вијека лична и политичка протекција била основ за ангажовање кадрова у јавној служби. Свакако да за новије вријеме оличење политичке патронаже представља амерички систем плијена (*spoils system*), који је био присутан у САД од 1829. до 1883. године, према којем је свака политичка странка доласком на власт мијењала све управне кадрове и постављала нове, себи лојалне људе.

Коначно, треће савремено становиште полази од јавне службе као друштвене функције у служби државе, гдје се као основни критеријум за пријем у службу узима способност, при чему се управни службеници

³⁰⁴ Е. Пусић, *Наука о управи*, Згб, 1981. стр. 193.-196.; С. Лилић, *Управно право*, Бгд, 1998, стр. 36. и 37.

³⁰⁵ Е. Пусић, *Наука о управи*, Згб, 1981, стр. 194.

³⁰⁶ Е. Пусић, *Исто*, стр. 195. и 196.

примају и распоређују према унапријед утврђеним критеријумима који представљају основ за њихово напредовање и награђивање у служби³⁰⁷. Овај систем познат је као мерит систем или систем стручности.

8.1.2. *Кратак историјски поглед на регулисање статуса лица у државној управи у Босни и Херцеговини*

Правно регулисање статуса лица у државној управи у БиХ почиње тек аустроугарском доминацијом (1878).

Непосредно прије смјене империјалне власти, Османлијско царство управљало је босанско-херцеговачким вилајетом са свега 120 чиновника³⁰⁸. Успоставом аустроугарске доминације тај број се знатно повећава, тако да је већ 1897. у Босни и Херцеговини било 7.379 чиновника, а 1908. тај број се попео на 9.535³⁰⁹.

Иако се аустроугарска власт залагала за високообразоване чиновнике, довођењем на водеће положаје људи из конзуларних служби, ипак тај ниво није био завидан, будући да су услови живота у БиХ били далеко тежи него у осталим дијеловима монархије. Почевши од 1882, Аустроугарска је донијела бројне прописе којима није заобиђено ни регулисање правног статуса лица запослених у државној управи. Лица која су обављала послове управе (чиновници и намјештеници) за тзв. земаљску владу у Босни и Херцеговини дијелила су се у двије групе, и то: службенике са високом стручном спремом, који су послове обављали самостално, и тзв. струковне службенике, који су обављали одређену врсту послова под надзором. У ужим територијалним јединицама (окрузима, котарима и котарским испоставама), као и градским општинама, послове управе обављали су чиновници, службеници и помоћно особље. Сва лица била су разврстана у тзв. чиновничке разреде. У општинама, послове управе обављали су чиновници са ограниченим временом трајања службе.

По уласку БиХ у Краљевину СХС (1918), чији је она интегрални дио, правни статус лица у државној управи оличавају два закона³¹⁰: Закон о чиновницима и осталим државним службеницима грађанског реда из 1923. године и Закон о чиновницима из 1931. године. Свакако да је главни правни извор чиновничког права у првој Југославији Закон о чиновницима из 1931. године, иако је у том периоду примјењиван низ специјалних закона о државним службеницима. Битне одлике овог закона

³⁰⁷ Е. Пусић, Исто, стр. 197.

³⁰⁸ Peter Sugar, *Industrialisation of Bosnia-Herzegovina 1878-1918*, Seattle, 1963, str. 29.

³⁰⁹ Исто, стр. 29.

³¹⁰ И. Крбек, *Управно право*, II књига, Згб, 1931, стр. 136. - 140.

су да он врши категоризацију државних службеника на **четири врсте: чиновнике, чиновничке приправнике, званичнике и служитеље**. Закон дијели сва чиновничка звања у десет положајних група, с тим да II, III и IV имају по два степена, а све групе од IV наниже и периодске повишице. Звања у струкама са непотпуном средњом стручном спремом била су распоређена од X до VII положајне групе, а са средњом стручном спремом од IX до V, а са високом стручном спремом од VIII навише.

Звања званичника за која се траже два разреда средње или њој равне школске спреме дијелила су се на три положајне групе, које су се даље дијелиле на периодске повишице. Звања служитеља дијелила су се на двије положајне групе, а групе на периодске повишице.

У другој (авнојевској) Југославији у чијем саставу је БиХ чинила федералну јединицу, одмах послје рата (1945) пришло се регулисању статуса лица запослених у државној управи. Већ 1946. донијет је Закон о државним службеницима који је обухватио веома широк круг службених лица, како оних који су радили у државним органима тако и оних који су радили у установама и предузећима. Овај закон класификује државне службенике комбиновањем радних мјеста и струке.

Посебну важност за службена лица имао је Закон о јавним службеницима донијет 1957. године, јер је у цјелини регулисао правни статус лица запослених у цивилним јавним службама. Овај закон упућивао је и на супсидијарну примјену Закона о радним односима из 1957. године, тако да су опште одредбе о радним односима овог закона примјењиване и на јавне службенике, ако споменутим законом није било друкчије одређено. Поред Закона о јавним службеницима, постојали су и допунски прописи, како на савезном тако и на републичком нивоу, који су се примјењивали на поједине врсте службеника. Закон о јавним службеницима групише службенике према појединим службама (струкама), а унутар службе службеници се разврставају у звања према стручној спреми. Полазећи од служби, службеници се начелно дијеле на: а) службенике државних органа; б) службенике образовних, научних и културних установа; в) службенике здравствених установа и г) службенике осталих служби.

Службеници државних органа дијеле се на службенике државне управе (у тај оквир, поред лица запослених у органима управе улазе и лица запослена у представничким тијелима и извршним вијећима) и службенике судова, главног тужилаштва и правобранилаштва. Даља диференцијација службеника државних органа с обзиром на врсту и карактер послова врши се на: а) управне; б) извршне и в) канцеларијске.

Значајне промјене у статусу службених лица у државној управи у другој Југославији уноси Устав из 1963. године. Овај устав у складу са општим тенденцијама уводи извјесне елементе самоуправљања у органима државне управе, те изједначава друштвено - економски положај радних људи у државним органима са друштвено - политичким положајем радних људи запослени у привредним дјелатностима. Разрада уставних одредби услиједила је доношењем Закона о самоуправљању радних људи у органима управе 1964. године, те посебним законима у појединим републикама. На трагу тих промјена било је предвиђено да се **Основни закон о радним односима из 1965. године** примјењује и на лица запослена у државним органима, уколико посебним законом није било другачије одређено. За лица запослена у државним органима за овај период везани су и други прописи којима су регулисана нека питања у вези са правним статусом тих лица, као што су: **Закон о савезној управи из 1965. године**, **Закон о савезним органима управе, савезним савјетима и савезним организацијама из 1967.** као и **Закон о организацији и дјелокругу савезних органа управе и савезних организација из 1971.**

Уставом СФРЈ из 1974. године заокружена је институционализација тзв. самоуправног модела. Промјене у друштвено - економском и политичком систему које је инаугурисао овај устав институционализацијом тзв. концепције удруженог рада и делегатског система, одразиле су се на положај и функције државне управе, а самим тим и на статус лица запослених у органима државне управе. Разрада уставних одредаба дошла је до изражаја у **Закону о удруженом раду (1976), Закону о основама система државне управе и о савезном извршном вијећу и савезним органима управе (1978),** те одговарајућим републичким законима о управи и радним односима.

Полазећи од ондашњих позитивних прописа, у теорији су се под појмом кадрова државне управе сматрали: а) **функционери** који су руководили органима управе и њихови замјеници; б) **руководећи радници** в) **радници с посебним овлашћењима и одговорностима** у органима управе и г) **остали радници** (лица која су трајно и на професионалној основи обављала одређене послове и задатке у органима управе као своје стално занимање).

8.1.3. Садашњи правни режим

На нивоу заједничких институција БиХ донесени су прописи којима се регулише правни статус лица запослених у тим институцијама. То су Закон о управи, Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, Закон о министарствима и другим органима државне управе, те Закон о раду у институцијама Босне и Херцеговине. У Републици

Српској то је Закон о државним службеницима Републике Српске, а у Федерацији БиХ Закон о радним односима и платама службеника органа управе Федерације БиХ и други прописи.

8.1.3.1. Правни статус лица на раду у државној управи

Кадрови представљају кључну претпоставку за изградњу модерне и ефикасне јавне управе. Објективне промјене друштвене ситуације у којој управа дјелује (њезино нарастање, све већа диференцијација, промјене у методама рада и др.) захтијевају изградњу службеничког режима који одговара потребама управе у модерном друштву. *Spoils system*³¹¹ (систем плијена), који се заснива на самовољи побједничке политичке странке да након избора отпусти своје политичке конкуренте и поставља властите кадрове, давно је напуштен.

Критеријум партијске припадности за пријем у службу (који је најдоследније испробан у САД, 1829 - 1883) довео је до низа негативних појава. Злоупотреба положаја, корупција, нестабилност чиновничког апарата, неодговорност и нестручност у раду, главне су одлике *spoils* - система. Иако је уведен под плаштом демократизације (јер је правдан чињеницом непосредног избора и непосредне одговорности пред бирачима), резултирао је чистом подјелом плијена након избора и грубом борбом за лични интерес.

Данас се готово у свим демократским државама користи тзв. *merit system*³¹² (систем стручности) чије се главне карактеристике манифестују кроз примјену објективних критеријума за пријем чиновника у државну службу. Селекција кадрова врши се према унапријед нормативно утврђеним условима, уз обавезни конкурс и разне видове провјере способности, при чему се предност даје лицима одговарајућег образовања и квалификације, односно лицима која су показала боље резултате на провјери способности. Дакле, примјеном овог система жели се елиминисати овисност и лојалност службеника према побједничкој политичкој странци, ограничити самовоља и арбитрарност политичких

³¹¹ *Spoils-system* или систем плијена представља такав начин регрутовања управних службеника гдје побједничка странка на изборима поставља своје присталице готово од најнижег до највишег мјеста, што фактички доводи до промјене целокупног управног апарата.

³¹² "Израз *merit system* припада лингвистички и културално Енглеској, гдје се обично повезује са јавном службом, конкурсом за запослење и управном класификацијом у јавној управи. У другим културама такав израз не постоји и релевантни поступци дефинишу се на други начин"; S. Cassesse, J. Pellew, *The Merit System II SA*, Bruxelles, 1987, стр. 12.

функционера и створити претпоставке доступности положаја у државној служби под једнаким условима, тако што се цијени у првом реду **стручност, компетентност и способност, лојалност знању и закону, те максимална професионалност.**

Међутим, уз све негативно испољене показатеље *spoil -systema* и апсолутну доминацију *merit*-система, још увијек се не може рећи да је систем политичке патронаже у потпуности елиминисан за све категорије људи у управи. Истина, утицај политичких странака на вршење управне власти своди се на минимум, али је још увијек присутан и остварује се преко политичких функционера (министара и других високих управних функционера) који чине врх управне пирамиде. Политички критеријум за њихов избор је неопходан, јер се на тај начин могу успјешније остваривати прокламовани политички циљеви и вршити демократска политичка контрола над управом. Који круг лица врха управне пирамиде подлијеже политичкој патронажи, овиси од политичког система сваке земље. Чињеница је да анализа савремених кретања у овој области упућује на то да се круг тих лица стално смањује у корист управног апарата који чине стручњаци експерти³¹³.

8.1.3.2. Категорије лица на раду у државној управи

С обзиром на положај, овлаштења и степен одговорности, обично се прави разлика између политичких функционера и државних службеника.

Шире гледано, класификација се може извршити на:

- а) **изабрана лица,**
- б) **именована лица,**
- в) **намјештенике односно запосленике.**

8.1.3.2.1. *Изабрана лица*

Изабрана лица чине политичари које бира скупштина односно парламент. Ова лица креирају политику у складу са политичким и идеолошким приоритетима. На нивоу државе чине их министри и замјеници министара а у Републици Српској чине их само министри. У

³¹³ Савремене тенденције у управи (унутрашња диференцијација, смањење улоге силе у њеном раду, експоненцијални раст јавних служби и др.) не би се могле замислити да у одабиру радника у управи не превладава мерит систем. Сматра се да је главни разлог настанка и ширења мерит система потреба за техничким знањем. За инспекторе парних котлова, стручњаке за контролу нуклеарних постројења, санитарне инспекторе, стручњаке за информатику и др. пресудна је чињеница да располажу стручним знањем.

овај круг лица могли би се уврстити и посланици који су у професионалном радном односу у Скупштини, односно Парламенту. Радни однос министара и замјеника министара је одређен трајањем мандата, а може престати и раније, у случајевима предвиђеним уставом, односно законом. Њихов избор везан је за доношење двају аката. На нивоу државе за акт о именовању од стране предсједавајућег Савјета министара и аката о потврди именовања од стране Представничког дома Парламентарне скупштине, а на нивоу Републике (гдје се бирају само министри) за акт о именовању од стране мандатара Владе и акт о избору од стране Народне скупштине.

Министри су изабрана лица и бирају се на основу политичких критеријума и припадности конститутивним народима (нивоу ентитета). Док се на нивоу државе тражи додатни критеријум а то је припадност ентитетима³¹⁴. Они обављају послове на основу политичке припадности странци која је на изборима добила мандат да формира владу. Министар се налази на челу хијерархијске пирамиде (министарства) и има не само хијерархијску власт већ и дисциплинску над свим лицима у министарству. Одлучује о њиховим правима, обавезама и одговорностима. У свом раду дужан је да се придржава Устава, закона, других прописа и Кодекса о понашању министара. Дужан је да се придржава и извршава одлуке судова. Министри и замјеници министара немају статус државних службеника па своја права из радног односа остварују у складу са другим прописима. Издају многобројне налоге којима одређују појединачне задатке. Посебно је значајно њихово овлаштење да издају налоге о кориштењу финансијских средстава у оквиру буџета министарства. Поред тога што су политичари они су и чиновници, јер обављају и административну функцију.

Функција министра је неспојива са било којом другом дужношћу. Према Закону о влади РС, министар подноси Влади приједлоге за уређивање питања из надлежности Владе и Народне скупштине, учествује у раду и одлучивању о свим питањима о којима се расправља на сједници Владе. Министру престаје мандат истеком мандата Владе и изгласавањем неповјерења Влади, разрјешењем и оставком. Министар на државном нивоу подноси Савјету министара приједлоге за уређивање питања из надлежности Савјета министара и Парламентарне скупштине. Учествује у раду Савјета министара и о одлучивању о свим питањима из надлежности Савјета министара.

³¹⁴ Закон о Савјету министара, „Службени гласник БиХ“, бр. 30/03, 81/06, 76/07, 81/07 и 24/08.

Министар без портфеља (без ресора) има превасходно политичку улогу, а обавља управне и друге послове из оквира надлежности владе које му повјери предсједник владе, коме је и одговоран.

Замјеници министра су изабрана лица који се такође бирају на основу политичких критеријума и додатних критеријума који се односе на припадност ентитетима, односно конститутивним народима.

Замјеници министра замјењују министре ако другачије није одређено законом. Замјеник министра који учествује на сједници Савјета министара умјесто одсутног министра, има право одлучивати у његово име по свим или по појединим питањима у складу с овлаштењима које му одсутни министар пренесе и који о томе писмено обавијести предсједавајућег Савјета министара³¹⁵. У случају смјене министра, обавља дужност министра и то привремено од потврде смјене министра до ступања на дужност новоименованог министра³¹⁶.

8.1.3.2.2. Државни службеници

Радни односи односно попуњавање органа државне управе државним службеницима улази у општеприхваћене елементе кадровске политике.

Кадровска политика представља систематску дјелатност попуњавања радних мјеста у органима државне управе и управним организацијама службеницима и стварање одговарајућих услова рада, с циљем постизања максималне ефикасности организације и оптималног развоја те личног задовољства људи који у њој раде³¹⁷

Кадровска политика обухваћа три групе послова³¹⁸:

- примање у службу и размјештај службеника на радна мјеста,
- послови стручне обуке и помоћи у изградњи службеника,
- стварање оптималних услова за рад службеника.

Правни оквир статуса државних службеника у Републици Српској регулисан је Законом о републичкој управи³¹⁹, Законом о државним службеницима³²⁰ и Законом о раду³²¹ за она права и дужности државних службеника које нису уређене Законом о државним службеницима.

³¹⁵ Члан 1 Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара БиХ, бр. 81/07.

³¹⁶ Члан 3 Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара БиХ, бр. 81/07.

³¹⁷ Е. Пусић, *Наука о управи*, књига I, Згб, 1989. стр. 218.

³¹⁸ Исто, стр. 218.

³¹⁹ Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.

³²⁰ Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.

³²¹ Службени гласник Републике Српске, бр. 55/07.

Поред ових прописа, низ других материјалних прописа уређује поједина питања правног положаја запослених, која се због природе посла које врше службеници тих органа специфична и одступају од правног режима запослених у државним органима (нпр. област полицијских послова, област правосудне управе и др.) Из овог круга не би се могли искључити ни прописи из области здравственог и пензијско-инвалидског осигурања и други прописи којима се уређују поједина питања запослених у органима државне управе.

Посебно значајна новина Закона о државним службеницима је планирање запошљавања државних службеника, чиме се обезбјеђује јединствено праћење, селекција и евиденција кадрова у органима државне управе. Сваки републички орган управе припрема свој план, који мора бити усклађен са буџетом Републике. На основу појединачних кадровских планова, Агенција за државну управу припрема приједлог кадровског плана за све органе државне управе и службе Владе и доставља Влади уз претходно прибављено мишљење Министарства финансија. Кадровски план Владе чини збир појединачних кадровских планова. Агенција путем централног регистра кадрова води централну кадровску евиденцију, која има важну улогу за управљање кадровима и служи другим потребама из области радних односа.

Државни службеници су именована лица која представљају најбројнију групацију кадрова државне управе, која на трајној и професионалној основи обавља послове државне управе као своје главно занимање. Трајност³²², стабилност и сигурност представљају важне квалификативе за положај државног службеника.

Према Закону о државним службеницима, под државним службеником подразумијева се лице са високом стручном спремом које је засновало радни однос у органу републичке управе и обавља послове основне дјелатности републичке управе. Изузетно, статус државног службеника може имати и лице са вишом и средњом стручном спремом, ако обавља управно-стручне послове основне дјелатности³²³.

³²² Трајност запослења државног службеника означава да државни службеник обавља посао који има трајни карактер (за који су предвиђена буџетска средства), и који не зависи од промјена власти. Међутим, трајан ипак не значи и доживотан, већ да посао траје релативно дуг период. Трајност запослења произлази из његова именовања на трајан посао. Он може престати са обављањем своје функције само након проведених процедура које му осигуравају посебну заштиту.

³²³ Основну дјелатност органа републичке управе чине нормативно-правни послови, извршавање закона и других прописа, одлучивање у управном поступку, инспекцијски надзор и остали стручни послови органа републичке управе (чл. 2 тач. 3 Закона о државним службеницима).

Одредбе Закона поред органа републичке управе примјењују се и на запослене у стручној служби Владе и Правобранилаштва Републике Српске³²⁴. На права и дужности државних службеника која нису регулисана Законом службеницима примјењују се општи прописи о раду и колективни уговор.

Државни службеници приликом стицања статуса државног службеника и у току трајања радног односа државног службеника, не могу се бавити самосталном дјелатношћу. Влада посебном уредбом уређује услове и случајеве у којима се може дати одобрење државном службенику у органу управе да обавља додатну дјелатност. Послодавац државним службеницима и намјештеницима је руководилац републичког органа управе³²⁵.

Радна мјеста државних службеника у органима републичке управе дијеле се на руководећа радна мјеста за чије постављање и разрешење је надлежна влада и радна мјеста државних службеника за која је надлежан руководилац органа.

8.1.3.2.2.1. Руководећи државни службеници

У круг руководећих државних службеника уврштавају се:

- помоћник министра, секретар министарства, руководилац републичке управе, републичке управне организације;
- замјеник и помоћник руководиоца републичке управе, републичке управне организације, главни републички инспектор и секретар у Агенцији.

8.1.3.2.2.1.1. Помоћник министра

Помоћник министра не улази у круг политичких функционера већ има положај државног службеника. Њега поставља Влада на мандат од 5

³²⁴ У најмању руку треба изразити чуђење зашто се Закон не примјењује и на запослене у осталим републичким органима (у судској и правосудној управи, стручним службама Народне скупштине, предсједника Републике и Уставног суда и др.). Рационалан разлог није могуће пронаћи осим да се државним службеницима запосленим у овим институцијама жели дати одређен привилегован статус.

³²⁵ Државни орган дјелује у име и за рачун државе у конкретном случају у име и за рачун Републике и представља интегрални дио државног апарата. Стога се поставља питање може ли руководилац органа управе бити послодавац. Република је правно лице, она закључује уговоре и има сопствену одговорност, може бити осуђена на накнаду штете или сношење парничких трошкова, па стога само она може бити послодавац а не руководилац органа државне управе. Руководилац органа државне управе врши само права и дужности послодавца у име Републике.

(пет) година у складу са законом а руководи једним ресором у министарству.

Број помоћника министра зависи од величине министарства, обима послова као и о областима које министарство покрива. Статус као и права, обавезе и одговорности помоћника министра по основу радног односа уређују се Законом.

8.1.3.2.2.1.2. Секретар министарства

Секретар министарства није такође политички функционер већ руководећи државни службеник који поможе министру у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим питањима која се односе на унутрашњу организацију и рад министарства. Поставља га Влада на приједлог Агенције за државну управу.

8.1.3.2.2.1.3. Руководилац републичке управе, односно републичке управне организације

Радам републичке управе односно републичке управне организације руководи директор. Директор који руководи републичком управом, односно републичком управном организацијом која је у саставу министарства за свој рад одговоран је министру док директор који руководи самосталном управном односно управном организацијом, за свој рад одговара Влади.

Директора републичке управе односно управне организације поставља Влада у складу са законом којим се уређује положај државних службеника.

Директор има замјеника и једног или више помоћника. Замјеника и помоћника директора поставља Влада на 5 година, на приједлог министра, према закону којим се уређује положај државних службеника.

Самосталну управу и управну организацију која није у саставу министарства представља директор а брине о спровођењу закона и других прописа, доноси спроведбене прописе, рјешава у управним стварима, одлучује о правима и дужностима запослених у органу. На прописе које доноси директор из свог дјелокруга даје сагласност Влада.

Послове из свог дјелокруга управа односно управна организација у саставу министарства обавља самостално, тиме да министар усмјерава њихов рад и доноси прописе из њиховог дјелокруга, представља ове субјекте пред Владом и Народном скупштином.

Директор (што се односи на самосталне и републичке управе и управне организације у саставу министарстава) организује, надзире и

обезбјеђује законито, правовремено и ефикасно обављање послова тих субјеката, брине о законитом кориштењу имовине и средстава за рад, предузима мјере за повреде радне обавезе те се брине о законитом кориштењу средстава у оквиру утврђеним буџетом.

*8.1.3.2.2.1.4. Замјеник и помоћник директора републичке управе
односно републичке управне организације*

Замјеник директора замјењује директора и обавља друге послове које му одреди директор, а за свој рад одговара директору.

Помоћник директора руководи пословима у једној или више међусобно повезаних области рада.

Замјеника и помоћника директора поставља Влада на 5 година на приједлог Агенције за државну управу.

8.1.3.2.2.1.5. Главни републички инспектор

Главни републички инспектор у Републичкој управи за инспекцијске послове има положај помоћника министра. Покрива једну или више управних области. Именује га и разрјешава Влада на приједлог Агенције за државну управу. Дужан је да подноси извјештај о раду из одговарајуће управне области.

8.1.3.2.2.1.6. Секретар агенције

Секретар у Агенцији је руководећи државни службеник који помаже директору и углавном обавља послове који се односе на унутрашњу организацију и рад Агенције. Њега на приједлог Агенције за државну управу поставља Влада³²⁶ на основу конкурса.

8.1.3.2.2.2. Остали државни службеници

У круг радних мјеста осталих државних службеника уврштавају се:

1. Инспектор,
2. Интерни ревизор,
3. Стручни савјетник,
4. Руководилац унутрашње организационе јединице,
5. Виши стручни сарадник и
6. Стручни сарадник.

³²⁶ Није јасно зашто је законодавац секретара агенције уврстио у руководеће службенике, а секретаре управних организација не спомиње.

Влада уредбом регулише категорије државних службеника и њихова звања и критеријуме за аналитичку процјену радних мјеста.

Руководиоци органа дужни су да поштују принципе једнаких могућности и различитости и несмију правити дискриминацију по било ком основу (старосну доб, пол, инвалидност, национално и етничко поријекло, језик, вјероисповијест и слично).

За разлику од руководећих државних службеника које на основу конкурса именује влада на приједлог Агенције за државну управу, остале државне службенике на основу конкурса именује руководилац органа управе односно управне организације. Влада је надлежна да у складу са законом и разрјешава руководеће државне службенике док је руководилац органа управе односно управних организација надлежан да у складу са законом разрјешава остале државне службенике.

Остали државни службеници чине најшири круг лица запослених у органима државне управе. Обављају углавном послове из оквира основне дјелатности органа републичке управе у чији оквир улазе нормативно-правни послови, извршавање закона и других послова, одлучивању у управном поступку (када су овлаштени), вршење инспекцијског надзора, те и остали стручни и управни послови органа републичке управе.

8.1.3.2.2.3. Намјештеници

Намјештеници представљају лица која обављају пратеће помоћно-техничке послове у органу државне управе. Обављају углавном административне, рачуноводствено-финансијске или помоћно-техничке послове чије запослење је потребно ради обављања послова из дјелокруга основне дјелатности органа државне управе.

Намјештеници закључују уговоре о раду и на њих се у правилу примјењују општи прописи о раду, а само изузетно одредбе које важе за државне службенике.

8.1.3.3. Радни однос државних службеника – републички ниво

Државни службеник у правилу заснива радни однос на **неодређено вријеме** а изузетно радни однос на **одређено вријеме**.

Радни однос на **одређено вријеме** државни службеник заснива:

- због замјене одсутног државног службеника, до његовог повратка,
- због привремено повећаног обима послова, најдуже до шест мјесеци, и

- ради обуке приправника, за период трајања приправничког стажа.

Радни однос ради замјене одсутног државног службеника и ради привремено повећаног обима послова заснива се без јавног конкурса.

Радни однос на одређено вријеме не може прерасти у стални радни однос.

Услови за заснивање радног односа на радном мјесту државног службеника су кумулативно постављени а кандидати морају испуњавати опште и посебне услове.

Општи услови које кандидати морају испуњавати при заснивању радног односа у органу државне управе су:

- држављанство Републике Српске или Босне и Херцеговине,
- да је кандидат старији од 18 година,
- да има општу здравствену способност,
- да није осуђиван за кривично дјело на безусловну казну затвора од најмање шест мјесеци или за кривично дјело које га чини неподобним за обављање послова у републичком органу управе,
- да није отпуштен из органа управе као посљедица дисциплинске мјере на било којем нивоу власти у БиХ три године прије објављивања конкурса,
- да испуњава и друге услове одређене законом, другим прописима или актом о организацији и систематизацији радних мјеста у републичком органу управе.

Посебни услови су:

- одговарајућа школска спрема,
- положен стручни испит за рад у републичким органима управе,
- радно искуство у траженом степену образовања.

Запошљавање и попуњавање упражњених радних мјеста врши се путем јавног конкурса и попуњавањем упражњених радних мјеста из реда запослених. Свакако да треба разумјети да се јавни конкурс оглашава у случају кад радно мјесто државног службеника није могуће поунити из реда интерних ресурса.³²⁷

³²⁷ Закон о државним службеницима је пропустио да то каже, нити је утврдио правни основ да се то питање регулише подзаконским актима, што у пракси, не само да може стварати потешкоће већ и одређен вид самовоље.

8.1.3.3.1. Поступак заснивања радног односа

Сам поступак заснивања радног односа може се условно диференцирати у неколико фаза³²⁸ и то: припремна фаза, фаза попуњавања из реда запослених, фаза јавног оглашавања, фаза провјере и спровођења услова јавног конкурса и улазни интервју, фаза утврђивања и потврђивања листе успјешних кандидата и приједлог за запошљавање и постављање и фаза постављања односно доношења одлуке о заснивању радног односа.

Припремна фаза обухваћа утврђивање испуњености услова за доношење одлуке о заснивању радног односа, те провјеру да ли је радно мјесто слободно и предвиђено актом о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста органа државне управе.

Фаза попуњавања из реда запослених врши се:

- актом о постављању вршиоца дужности до 90 дана,
- интерним оглашавањем,
- напредовањем у служби,
- распоређивањем и
- премјештајем

Ова фаза подразумијева попуњавање радног мјеста из тзв. интерних ресурса. Под ресурсима се сматрају како кадровски ресурси унутар једног органа тако и кадровски ресурси из другог органа.

Акт о постављању вршиоца дужности на период до 90 дана доноси влада у случајевима разрјешења постављених државних службеника предвиђеним законом без спровођења процеса конкуренције.

Упражњено радно мјесто може се попунити и путем интерног оглашавања. Објављивање интерног огласа врши се на огласној табли републичког органа управе и на Интернет страници Владе, односно Агенције. На интерном огласу могу учествовати државни службеници из свих републичких органа управе који испуњавају услове из интерног огласа. Процедуру избора кандидата путем интерног огласа спроводи Агенција у складу са законом. У случају кад је изабран кандидат из истог републичког органа руководиоца органа доноси рјешење о његовом премјештају са једног радног мјеста на друго, а ако је изабран кандидат из другог републичког органа, рјешење о његовом премјештају доноси руководиоца органа у који је изабрани кандидат премјештен. Учесник интерног огласа који није изабран има право жалбе у року од 15 дана од

³²⁸ Тако: Проф. др. Предраг Димитријевић и проф. др. Ђорђије Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица 2008, стр. 226.

дана пријема обавјештења. Жалба се предаје Одбору државне управе за жалбе.

Упражњено радно мјесто може се попунити **напредовањем у служби** и то премјештајем на непосредно више мјесто државног службеника и преласком у виши платни разред. Државни службеник може да напредује и **преласком у виши платни разред** без промјене радног мјеста у складу са посебним законом. Основ за напредовање државног службеника је позитивна оцјена рада, постојање слободног радног мјеста и радно искуство потребно за напредовање.

Привременим распоредом, државни службеник може бити распоређен у истом републичком органу управе на радно мјесто које одговара његовој стручној спреми без његове сагласности у случају потребе посла или повећаног обима посла, а највише шест мјесеци у току двије године.

Државни службеник може бити привремено упућен у други републички орган управе у истом мјесту рада на радно мјесто које одговара његовој стручној спреми, без његове сагласности, због потребе посла или повећаног обима послова, ако се о томе споразуме руководиоци тих органа, али најдуже три мјесеца у току једне године.

Жалба на рјешење о привременом распоређивању у истом републичком органу и привременом упућивању у други републички орган управе, подноси се Одбору у року од 15 дана од дана пријема рјешења која не одгађа извршење рјешења.

Државни службеник може бити трајно распоређен без своје сагласности у истом републичком органу управе на радно мјесто које одговара његовој стручној спреми, ако то захтијева нова организација или рационализација послова или потребе посла.

Државни службеник може бити трајно премјештен у други републички орган управе ако у органу у којем ради нема упражњеног радног мјеста који одговара његовој стручној спреми. Премјештај се врши на основу споразума руководиоца органа и сагласности службеника.

У случају привременог повећања обима послова или потребе замјене одсутног државног службеника, он је дужан да по налогу руководиоца органа обавља и послове ван оквира свог радног мјеста. Исто тако у случају више силе, елементарних непогода или других непредвиђених околности, државни службеник је дужан да по писаном налогу старјешине ради на радном мјесту нижег степена стручне спреме, док трају те околности. Дужан је да поступи по писаном налогу руководиоца којим га одређује на рад у радној групи у свом или другом органу републичке управе.

Фаза јавног оглашавања се спроводи у случају када се попуна радног мјеста не врши из реда запослених службеника. Јавни конкурс представља институт конкуренције који расписује Агенција за државну управу на захтјев и у име републичког органа управе, а објављује се у средствима јавног информисања. Конкурс је отворен 15 дана од дана објављивања у дневним новинама. Јавни конкурс садржи услове за запошљавање на радном мјесту државног службеника, предвиђене законом и Правилником о организацији и систематизацији радних мјеста. Уз пријаву кандидати су дужни да приложе доказе о испуњавању општих и посебних услова. За спровођење поступка избора Агенција именује **Комисију за избор кандидата**. Комисију сачињава 5 (пет) чланова од којих су три члана државни службеници из реда републичког органа управе на који се јавна конкуренција односи и 2 (два) члана са листе коју утврђује Агенција (по предвиђеној процедури) а на основу критеријума који утврди Влада. У случају избора кандидата за руководиоца републичког органа управе или републичке управне организације три члана комисије предлаже руководиоца у чијем су саставу, односно Влада за оне републичке управе и републичке управне организације које за свој рад одговарају Влади.

Фаза провјере испуњавања услова јавног конкурса и улазни интервју са кандидатом спроводи Агенција за државну управу односно Комисија. Агенција за државну управу сачињава листу кандидата који испуњавају услове конкурса, тј. кандидати који улазе у конкуренцију за избор на оглашено радно мјесто. Поступак утврђивања листе кандидата представља селекцију испуњености формалноправних услова за заснивање радног односа. Након тога, лица која испуњавају формалноправне услове конкурса, подвргавају се обавезној провјери способности за вршење радног мјеста. Начин провјере зависи од врсте послова и знања, односно практичних вјештина које кандидат треба да посједује да би могао успјешно обављати послове радног мјеста за које се натјецео. То може бити провјера путем писаних тестова, усменим интервјуом и сл.³²⁹ Сматра се да конкурс није успио уколико Комисија утврди да ниједан од кандидата не испуњава услове конкурса.

Фаза утврђивања и потврђивања листе успјешних кандидата обухваћа листу за избор кандидата сачињену након спроведене провјере способности кандидата који испуњавају формалноправне услове. Листу

³²⁹ Ближа правила и процедуре јавне конкуренције за запошљавање и постављање државних службеника утврђују се правилником који доноси Агенција за државну управу уз сагласност Владе (чл. 37 Закона о државним службеницима).

утврђује Комисија а потврђује Агенција и предлаже Влади, односно старјешини органа државне управе ради доношења одлуке о избору.

Агенција објављује резултате јавне конкуренције на Интернет страници Агенције. Кандидати имају право увида у огласну документацију.

Доношење одлуке о избору је последња фаза поступка пријема државног службеника. О постављању, односно избору кандидата одлучује Влада, односно старјешина органа државне управе. Уколико Влада не донесе рјешење о постављању у року од 60 дана, односно старјешина органа републичке управе не донесе рјешење о заснивању радног односа у року од 30 дана, од дана пријема приједлога Агенције, сматра се да конкурс није успио.

За разлику од општег режима радноправних односа у коме радник заснива радни однос на основу уговора о раду са послодавцем, радни однос државних службеника се заснива рјешењем старјешине органа државне управе, односно рјешењем Владе о постављању државног службеника.

Овдје се ради о управном акту, из чега произлази да је законодавац прихватио становиште да се радни односи државних службеника уређују посебном врстом правних норми које излазе из оквира општег радноправног режима и спадају у тзв. „службеничко право“ које чини дио управног а на радног права.

Учесник јавног конкурса изузев државног службеника којег поставља Влада има право да у року од 15 дана од дана пријема обавјештења изјави жалбу Одбору државне управе за жалбу, ако сматра да су повријеђени прописи о избору. Одлука Одбора је коначна и против ње се може покренути спор пред надлежним судом, што укључује и рјешење о постављању државног службеника од стране Владе.

8.1.3.4. Услови за пријем државних службеника у радни однос – државни ниво

Државни закон³³⁰ не прави диференцијацију на опште и посебне услове за запошљавање државних службеника. Постоје извјесне разлике између услова које поставља државни закон у односу на републички. Овај закон као опште услове захтијева:

- држављанство Босне и Херцеговине,
- да је лице старије од 18 година,

³³⁰ Закон о државној служби у институцијама БиХ, „Службени гласник БиХ“, бр. 19/02.

- универзитетску диплому и друге образовне или академске квалификације најмање VII степена стручне спреме, уз изузетак који предвиђа закон за стручне сараднике (чл. 22 тач. 2 III). Изузетно државни службеник који је раније постављен на радно мјесто стручног сарадника може, у складу са законом, бити и лице са вишом стручном спремом,
- здравствену способност за вршење одређених послова (одређеног положаја),
- регулисану војну обавезу,
- увјерење да се против лица које претендује на мјесто државног службеника не води кривични поступак,
- да лице није отпуштено из државне службе као резултат дисциплинске мјере на било којем нивоу власти у Босни и Херцеговини у року од три године прије објављивања упражњених радних мјеста у „Службеном гласнику БиХ“;
- да лице није пред оптужницом Међународног суда за бившу Југославију и да не служи казну изречену од стране суда.

Агенција у државну службу на нивоу државе обезбјеђује да се при избору државних службеника не може вршити ниједан вид дискриминације (било по националној припадности, социјалном поријеклу, ентитетском држављанству, религији, политичком или другом увјерењу, полу, раси и др.).

Закон о државној служби у институцијама БиХ предвиђа два начина попуњавања упражњених радних мјеста, и то путем:

- **интерног оглашавања, и**
- **јавног оглашавања.**

Дакле, овај закон не спомиње акт именовања о напредовању у служби, односно унапређење се врши према овом закону искључиво путем јавног конкурса.

Интерним оглашавањем ограничава се могућност учесника и своди се само на запослене, и то у случају ако у институцији постоји упражњено радно мјесто државног службеника. Уколико се интерни премјештај не може провести јер за то не постоје законске претпоставке, Агенција је дужна покушати поунити упражњено радно мјесто екстерним премјештајем прекобројног службеника који је на сличном положају у другој институцији (чл. 19 тач. 2 Закона). Тек у случају да екстерни премјештај није могућ упражњено радно мјесто оглашава се путем јавног оглашавања.

Интерни као и јавни оглас расписује Агенција за државну службу на приједлог органа у којем се врши попуна радног мјеста. Рјешење о запошљавању на приједлог Агенције доноси старјешина органа у којем се врши попуна, и то у року од седам дана од дана пријема приједлога.

Јавни конкурс представља институт конкуренције који расписује Агенција за државну службу, а објављује се у средствима јавног информисања. Садржи услове које предвиђа Закон о државној служби у институцијама БиХ (чл. 26). Агенција утврђује карактер и садржај јавног Конкурса.

Запошљавање и напредовање државног службеника засновано је на јавном конкурсима и професионалној способности.

8.1.3.4.1. Поступак именовања односно постављања државних службеника

Кључну улогу у поступку именовања, односно постављања државних службеника имају Агенција за државну службу и Комисија за избор. Поступак за именовање, односно постављање државног службеника спроводи се у складу са Законом о државној служби као и подзаконским актима које доноси Савјет министара³³¹ и Агенција за државну службу³³².

Постављена, односно именована лица чине професионални државни службеници који се дијеле на функционере који руководе унутар органа управе и остале државне службенике. О поступку избора Агенција за државну службу расписује јавни конкурс у складу са законом (чл.26). Конкурсни рок траје 30 дана у ком су кандидати за државног службеника дужни поднијети своју пријаву са потребном документацијом. Агенција именује посебну комисију за избор које морају бити непристрасне у спровођењу јавног конкурса. Комисију за избор чини најмање 5 (пет) чланова од којих су најмање 3 (три) члана државни службеници из институције на коју се јавни конкурс односи и који имају академско и професионално искуство у областима обухваћеним процесом јавног конкурса, док се остала два члана именују са листе експерата коју утврди Агенција.

³³¹ Одлука о начину и програму јавног и стручног испита за лица која се постављају за државне службенике у институцијама БиХ („Службени гласник, бр. 20/03); Одлука о условима и начину полагања стручног управног испита приправника и запосленика на нивоу БиХ („Службени гласник, бр. 46/04); Одлука о категоријама у оквиру радних мјеста у државној служби у институцијама БиХ („Службени гласник“, бр. 38/02 и 42/03).

³³² Одлука о условима и начину пријема запосленика у радни однос у Агенцији за државну службу БиХ на огласној плочи Агенције и *web* страници Агенције 02.04.2004. године.

Уколико постоји сукоб интереса који се односи на члана Комисије за избор, тај члан дужан је да поднесе оставку на чланство у Комисији

Сваки пријављени кандидат може тражити да добије имена чланова Комисије и затражити њихову дисквалификацију од Одбора за жалбе ако за то постоје разлози. У случају кад то затражи Одбор, односно надлежни суд, цјелокупан процес пријема кандидата биће проглашен неважећим. У том случају Агенција је дужна поново организовати поступак јавног конкурса.

Комисија за избор провјерава и бира кандидате на основу професионалних способности процијењених на основу конкурсног материјала. Систем подјеле бодова за сваког кандидата утврђује се подзаконским актима.

Агенција објављује резултате јавног конкурса и писмено обавјештава све кандидате о резултатима које су постигли.

Руководеће државне службенике именује надлежна институција (Влада, министарство или управна организација) на основу мишљења Агенције са листе успјешних кандидата који су прошли конкурс.

Остале државне службенике поставља Агенција на основу резултата које је кандидат постигао на изборном процесу, уз претходно прибављено мишљење надлежне институције.

Резервна листа успјешних кандидата чува се до истека пробног рока постављеног државног службеника.

Постављање државног службеника врши се управним актом који се објављује у „Службеном гласнику БиХ“. Државни службеник преузима дужност полагањем заклетве вјерности према тексту који утврђује Агенција.

Сваки државни службеник пролази период пробног рада који траје 12 (дванаест) мјесеци ако законом није другачије одређено. Непосредно надређени државни службеник одређује се као супервизор који даје оцјену рада на крају пробног периода. Задовољавајућа оцјена представља основ за потврду постављања државног службеника од стране надлежног органа, док незадовољавајућа оцјена представља основ за разрјешење дужности државног службеника који тиме губи свој статус.

Разријешени државни службеник може од Одбора затражити преиспитивање свог предмета. Државном службенику може се, уколико за то постоје оправдани разлози, продужити пробни рад до шест мјесеци.

Уколико је државни службеник разријешен дужности, на радно мјесто поставља се сљедећи успјешни кандидат са резервне листе.

8.1.3.4.2. Оцјењивање и напредовање државних службеника

Оцјењивање и напредовање државних службеника иманентан је принцип службеничким системима, који се заснивају на каријери и професионализму. Основни смисао оцјењивања службеника јесте да се споји објективност и економичност³³³. Оцјена треба да буде што тачнија и да што вјерније одражава право стање ствари у поједином случају. Стога оцјењивање државног службеника мора бити континуиран процес који се одиграва у сталном контакту оцјењивача и оцјењиваног како би оцјена остварила свој основни циљ, а то је да постане средство одгајања и развијања службеника, а не средство његове елиминације. Основна слабост разних метода оцјењивања је произвољност која се углавном појављује кад оцјену даје појединац (углавном претпостављени). Рјешење се тражи увођењем колективности у оцјењивању, тј. оцјену да је група оцјењивача (колегиј институције, комисија као посебно образовано тијело за оцјењивање и сл.).

Оцјењивање представља кључну претпоставку и услов за примјену система напредовања, јер је напредовање у директној зависности од оцјене коју државни службеник добије у обављању послова предвиђених одређеним радним мјестом. Напредовање се означава као редовно кретање службеника, тј. поступно прелажење на оне одговорније положаје на љествици радних мјеста и постизање све повољније ситуације у сопственом разврставању, уз праћење одговарајуће висине плате³³⁴.

Углавном постоје два вида напредовања и то: отворени и аутоматски.

Отворени систем напредовања представља такав систем напредовања у којем службеник напредује превасходно на темељу оцјене његових способности за одговорнији положај, док аутоматски систем напредовања претпоставља неке објективне критеријуме (нпр. проток одређеног времена у служби, стицање више квалификације) дакле независно од нечије воље. Може се рећи да је главна сврха напредовања да се службенику даде импулс за бољи учинак и властито усавршавање и да им се стави већа сигурност кретања у служби.

Према Републичком закону оцјена рада државног службеника подразумијева постигнуте резултате при усавршавању послова радног мјеста и постављених радних циљева, квалитет рада, ефикасност у раду, самосталност, стваралачка способност и иницијативе, вјештину комуникације, спремност прилагођавања промјенама и остале способности

³³³ Е. Пушић, *Наука о управи*, Згб, 1989, стр. 214–218.

³³⁴ Е. Пушић, *Наука о управи*, Згб, 1989, стр. 211.

које захтијева радно мјесто (чл. 55 ст. 2). Државни службеници се оцјењују сваких шест мјесеци и имају право увида у оцјену свога рада као и право давања примједби руководиоцу. Оцјену рада помоћника министра и секретара министарства врши министар. Оцјену рада осталих државних службеника врши непосредно постављени државни службеник или руководилац органа, док руководилац републичких управа и републичких управних организација који су за свој рад одговорни влади оцјењује комисија коју именује влада. Уколико је периодична оцјена рада негативна непосредни руководилац даје писане смјернице за отклањање разлога за негативну оцјену, док у случају кад су двије узастопне оцјене негативне, руководилац органа доноси рјешење о престанку радног односа по процедури предвиђеној по посебним правилником. Против рјешења државни службеник има право жалбе одбору у року од 15 дана од дана пријема рјешења. Уколико руководиоци државни службеник добије двије узастопне негативне оцјене, Влада доноси рјешење о разрјешењу против којег се може покренути спор пред надлежним судом.

Оцјењивање представља кључну претпоставку и услов за примјену процедуре напредовања. Државни службеник може да напредује премјештајем на непосредно више радно мјесто и преласком у виши платни разред као и преласком у виши платни разред без промјене радног мјеста. Приједлог за напредовање даје старјешина који руководи органом државне управе.

Поступак, начин и критерије напредовања утврђује Агенција за државну управу посебним правилником³³⁵. Напредовање у државној служби у институцијама БиХ, врши се искључиво путем јавног конкурса. Заснива се на позитивној оцјени рада државног службеника (чл. 31 Закона о државној служби у институцијама БиХ) и о њему одлучује орган надлежан за његово постављање. Оцјена рада врши се у складу са критеријима утврђеним Законом о државној служби у институцијама БиХ (чл. 30).

8.1.3.4.3. Премјештај

У одређеним ситуацијама државни службеник, ако то захтијевају објективне потребе државне службе, може бити премјештен у истом или

³³⁵ Правилник о поступку оцјењивања и напредовања државних службеника и намјештеника, „Службени гласник Републике Српске“, бр. 43/09.

другом мјесту рада. Премјештај се у правилу може вршити само на радно мјесто које одговара његовој стручној спреми, истом знању и платном разреду.

Према републичком закону премјештај се користи за попуњавање упражњених радних мјеста. Према државном закону, премјештај државног службеника може бити добровољан и наметнут у складу са објективно одређеним потребама државне службе. За добровољни премјештај потребно је упражњено радно мјесто које се попуњава путем интерног оглашавања и на основу одговарајућих заслуга државног службеника који се пријавио на радно мјесто. Уколико интерни премјештај није могућ, упражњено радно мјесто попуњава Агенција за државну службу путем екстерног премјештаја из реда прекобројних службеника. Коначно, ако и овај вид премјештаја није могућ, упражњено радно мјесто попуњава се путем јавног конкурса (чл. 19 и чл. 33 закона).

Институт интерног и екстерног премјештаја користи се код попуњавања радних мјеста која настају по основу преноса надлежности са ентитета на институције Босне и Херцеговине, или кад Босна и Херцеговина у складу са уставом преузима надлежности од ентитета. Зависно од околности, новонастала надлежна институција БиХ може упражњено радно мјесто, настало преносом надлежности, попуњити из одговарајуће државне службе или управе ентитета, и то путем интерног или екстерног премјештаја. Ова радна мјеста могу се попуњити и путем отвореног јавног конкурса. Надлежна институција БиХ може одлучити да проведе било који од ових поступака истовремено или један за другим. Поред Закона о измјенама и допунама Закона о државној служби у институцијама БиХ³³⁶ којим се уређује пријем државних службеника у наведеним околностима, поступак, услове и начин премјештаја односно постављања државних службеника путем интерног односно екстерног премјештаја, уређује Агенција за државну службу, уз претходно прибављену сагласност Савјета министара.

8.1.3.4.4. Вишак (прекобројност) државних службеника

Прекобројност представља вишак државних службеника а настаје углавном као посљедица реорганизације и смањења обима послова институције.

Према републичком закону вишак државних службеника може настати у случају укидања или реорганизације републичког органа управе или укидања радног мјеста, ако државни службеник не буде распоређен на друго радно мјесто. У случају да државни службеник

³³⁶ „Službeni glasnik BiH“ br. 17/04.

остане нераспоређен у трајању од три мјесеца на радно мјесто које одговара његовој стручној спреми у истом или другом републичком органу, проглашава се вишком на основу критеријума које доноси Влада на приједлог Агенције уз прибављено мишљење синдиката. Одлуку о проглашењу вишка радника у органу републичке управе доноси руководилац републичког органа управе. Влада на приједлог Агенције уз мишљење синдиката доноси програм збрињавања вишка државних службеника. Службенику који је проглашен вишком припада право на докуп стажа у складу са Законом о пензијско-инвалидском осигурању или отпремнина у складу са Посебним колективним уговором.

Закон о државној служби БиХ умјесто синтагме вишак државних службеника користи ријеч **прекобројност** (чл. 33 закона). Према овом закону, прекобројност државних службеника утврђује Агенција за државну службу, на приједлог надлежне институције у којој се прекобројност појављује. Распоред, разрјешење дужности као и пријевремено пензионисање вишка службеника врши се у складу са споменутиим одредбама закона. Државни службеник који је проглашен прекобројним има право на отпремнину те на накнаду за случај незапослености у складу са законом.

8.1.3.5. Права и дужности државних службеника

8.1.3.5.1. Дужности државних службеника

Дужности државних службеника регулишу се превасходно Законом о државним службеницима, док се општа права и обавезе регулишу општим прописима о раду. Полазећи од обавезе поступања према начелу **професионалности, стручности, одговорности, политичке неутралности**, државни службеници дужни су:

- да обављају послове савјесно у складу са законом, другим прописима и правилима струке;
- да се придржавају прописа о службеној дужности и правила службе;
- да извршавају послове и задатке радног мјеста, усмене налоге колега и упутства надлежног руководиоца, осим када државни службеник сматра да је налог супротан позитивним прописима, правилима струке, кодексу понашања или да његово извршење може да проузрокује штету, о чему обавјештава надлежног руководиоца. У том случају дужни су да изврше поновљени писмени налог руководиоца осим ако би извршење писаног налога представљало кривично дјело;

- да чувају као тајну све податке до којих дођу у току поступка о странкама и њиховим правним интересима у складу са законом, те службену тајну или другу тајну утврђену законом или другим прописом;
- да са дужном пажњом користе имовину која им је повјерена у сврху обављања његових задатака и не смије се користити за постизање личног интереса или за друге незаконите активности;
- да за учешће у раду и комуникацијама са органима и институцијама изван републичког органа управе прибаве став руководиоца и да му о томе поднесу писани извјештај;
- да избјегавају конфликт интереса;
- да чувају углед органа државне управе;
- да воде рачуна о заштити јавног интереса и дјелују без политичких предрасуда и политичке пристрасности;
- државни службеник дужан је извршавати и друге дужности утврђене законским и другим прописима.

8.1.3.5.2. Права државних службеника

Поред дужности органи државне управе имају и права утврђена Законом о државним службеницима и другим прописима. Права државних службеника се углавном своде на:

- право на заштиту свог физичког и моралног интегритета;
- право једнаког третмана (поштен и праведан однос у кадровској политици, без обзира на политичка опредјељења, националну припадност, пребивалиште, старосну доб, инвалидност, пол и вјерску припадност);
- право на коректан однос надређених (поштовање моралног интегритета и људског достојанства);
- право на плату и накнаде у складу са важећим прописима;
- право на одморе и одсуство у складу са прописима;
- право на стручно образовање и професионално усавршавање;
- право на оснивање или учлањење у синдикат или професионално удружење, у складу са законом и друга права утврђена законским прописима. На права и дужности која нису утврђена Законом о државним службеницима примјењују се супсидијарне одредбе Закона о раду и колективни уговор. Готово идентична права и дужности садржи и Закон о државној служби у институцијама БиХ.

8.1.3.5.3. *Нespoјивост са дужностима државних службеника и сукоб интереса*

Нespoјивост са дужностима државних службеника означава обавезу државних службеника да не смије обављати функцију, активност или бити на положају који доводи до сукоба интереса са његовим службеним дужностима. Сврха ове обавезе је да се осигура објективност и независност државног службеника и спријечи могућност злоупотребе његова положаја и овлашћења за стицање и промовисање личног интереса. Под личним интересом подразумијева се стицање материјалне и друге користи за државног службеника, његову породицу, блиске рођаке, пријатеље или друга правна и физичка лица са којима државни службеник остварује приватни, пословни или политички контакт и сарадњу.

Имајући у виду карактер државне власти, лична својства државног службеника као и циљеве који се желе остварити вршењем државне власти, државни службеници подлијежу одређеним ограничењима. У ствари, на државне службенике примјењује се принцип забране кумулације двију или више служби³³⁷. Не могу обављати послове за које се плаћа накнада, изузев ако то законом није у одређеним ситуацијама дозвољено. Не могу бити власници приватног или неког другог предузећа, нити се може бавити самосталном дјелатношћу. Такође, не могу бити оснивачи или чланови органа политичке странке, као ни чланови управних одбора, надзорног одбора или другог органа управљања правног лица, изузев ако их именује влада или други републички орган управе или Народна скупштина према посебном пропису. Не могу обављати функцију одборника или посланика, нити извршну функцију у органима власти Републике и јединице локалне самоуправе. Забрањено им је да примају поклоне за личну корист, корист породице или органа, ради повољнијег рјешења предмета управног или другог поступка. Такође, не смију нудити нити давати поклоне или друге користи другом државном службенику, његовом сараднику или брачном односно ванбрачном другу ради остваривања властите користи, као и доносити одлуке које утичу на финансијски или други интерес његовог брачног или ванбрачног друга, дјетета или родитеља. Не могу за вријеме радног времена подстицати остале државне службенике да се укључе у рад политичке странке.

³³⁷ *Случај кумулације послова који је могуће наћи и законом је дозвољен односи се на професоре у високом образовању (у Француској), који истовремено могу бити посланици, па и адвокати (види о томе: Ги Бребан, *Административно право Француске* – превод са француског, Бгд. 2002, стр. 339).*

У случају постојања сукоба, Влада или руководиоца органа по спроведеном поступку разрјешава дужности државног службеника чиме му престаје радни однос. Изузетно, државни службеник може бити члан управних и других одбора хуманитарних организација, спортских клубова, друштава и савеза, бавити се научноистраживачким радом, обављати активности предавача на свим нивоима образовања, бавити се и другим сличним активностима према условима које утврђује влада посебном уредбом.

8.1.3.5.4. Кодекс државних службеника

Кодекс државних службеника представља скуп друштвених правила (моралних) која се испостављају као мјерило вриједности државног службеника у циљу задобијања повјерења јавности и јавних институција. Морална начела и правне норме садржане у Кодексу комплементарно регулишу понашање државних службеника. Основу Кодекса чине скуп тзв. меких правила (*soft rules*) које имају интерно обавезно дејство. Етичке стандарде и правила Кодекса, службеник је дужан поштовати, у противном повлачи дисциплинску одговорност у складу са законом³³⁸. Кодекс државних службеника, његове стандарде и правила понашања, државни службеник дужан је примјењивати према свим релевантним субјектима према којима управа дјелује. У том оквиру државни службеник треба обављати своју дужност **стручно, професионално, одговорно, непристрасно, уз једнако поштовање према свима. Честитост, поштовање, учтивост, радиност и општа култура су важне одлике државног службеника. У обављању своје службе мора избјегавати било какву активност која је у супротности са вршењем његових службених обавеза и не може остваривати неопходну личну корист, као ни подржавати ни спроводити било какав вид дискриминације. Јавни интерес и служба јавности је служба изнад службе за личну корист. Злоупотреба, лоше управљање, превара, корупција, бирократска бахатост и шиканирање грађана је неспојиво са кодексом државних службеника.**

Свакако да посебну димензију кодекса државних службеника чини заштита грађана од незаконитих поступака те пружање услуга грађанима на принципу равноправности и једнакости без фаворизовања, дјеловањем у оквиру његове струке и службе. Према Закону о државним службеницима Кодекс државних службеника доноси влада на приједлог Агенције за државну управу (чл. 5. Закона).

³³⁸ Види о томе: Кодекс понашања државних службеника Републике Српске „Службени гласник Републике Српске“, бр. 83/09.

8.1.3.5.5. Одговорност државних службеника

Прихваћено је опште правило да лица на раду у државним органима одговарају за повреду радне обавезе и дужности, као и за штету коју учине на раду или у вези с радом, што значи да одговарају материјално и дисциплински. Кривична односно прекршајна одговорност државног службеника не искључује дисциплинско кажњавање за исто дјело које је било предмет кривичног, односно прекршајног поступка, без обзира на то да ли је државни службеник ослобођен кривичне односно прекршајне одговорности. Уколико државни службеник учини кривично дјело или прекршај њему ће се изрећи казне предвиђене у општем правном поретку.

8.1.3.5.5.1. Дисциплинска одговорност

Дисциплинска одговорност је најчешћи вид који се појављује у пракси одговорности државних службеника.

Републички и државни закон предвиђају подужи списак повреда радних односно службених дужности и при томе их Републички закон дијели на теже и лакше, док државни не врши ову диференцијацију.

Тако се, према републичком закону (чл.68 и 69), поред осталог као теже повреде спомињу: "неизвршење, несавјесно, односно неблаговремено извршавање радних дужности или налога непосредног руководиоца, "понашање које штети угледу службе", " злоупотреба службеног положаја или прекорачење овлаштења", "незаконито располагање материјалним средствима"...

Као лакше повреде спомињу се: "а) учестало кашњење, неоправдано одсуствовање у току радног времена или ранији одлазак са радног мјеста, и б) несавјесно чување службених списа или података и в) неоправдан изостанак са посла један дан".

Из подужег списка државног закона (чл. 54) закона помињемо неке: "одавање државне, војне и службене тајне, односно повреда прописа о чувању тих тајни", " злоупотреба и прекорачење службених овлаштења", "неоправдан изостанак са посла"....

Дисциплински поступак против државног службеника покреће руководиоца органа или лице које он овласти на иницијативу било којег лица. Иницијатива мора бити образложена. Влада покреће дисциплински поступак против државних службеника које она поставља.

Дисциплински поступак се покреће писаним захтјевом, који се доставља државном службенику и дисциплинској комисији. Против

захтјева није дозвољена жалба. Дисциплински поступак води дисциплинска комисија коју именује руководилац органа односно влада за оне службенике које поставља. Дисциплинска комисија дужна је да захтјев за покретање дисциплинског поступка са релевантном документацијом достави надлежном синдикату ради прибављања мишљења. Дисциплинске мјере на приједлог дисциплинске комисије изриче руководилац органа, односно влада за државне службенике које она поставља. Коначна одлука доставља се Агенцији ради евиденције и централном регистру кадрова.

За теже повреде радне дужности могу се изрећи дисциплинске мјере:

- новчана казна од 20% до 30% плате за пуно радно вријеме у трајању од 6 мјесеци и забрана напредовања у служби у трајању од једне до три године,
- престанак радног односа.

За лакше повреде радне дужности може се изрећи:

- новчана казна до 20% плате за пуно радно вријеме/

Новчане казне извршавају се административним путем, док престанак радног односа настаје даном коначности рјешења којим је дисциплинска мјера изречена. Покретање дисциплинског поступка због теже повреде радне дужности застаријева истеком једне године од учињене повреде, односно шест мјесеци за лакше повреде. Застара увођења дисциплинског поступка за теже повреде настаје истеком рока од двије године од дана покретања, односно једне године за лакше повреде. Дисциплинска мјера не може се извршити после истека рока од 60 дана од дана коначности рјешења којим је мјера изречена. Застара не тече ако дисциплински поступак није могуће покренути или водити због одсуства државног службеника или из других оправданих разлога.

Ближе одредбе о покретању и вођењу поступка и друга питања од значаја за заштиту радне дисциплине прописују се уредбом Владе.

Државни закон такође предвиђа широку могућност давања иницијативе за покретање дисциплинског поступка. То могу учинити државни службеници и запосленици против државног службеника за којег постоји претпоставка да је прекршио службену дужност предвиђену законом (чл. 54). Захтјев се подноси органу надлежном за постављање државног службеника, уз загарантовану дискрецију. Орган надлежан за пријем захтјева издаје потврду о пријему захтјева, а уједно га доставља Агенцији за државну службу. Може га прослиједити омбудсману који као посебан институт (чл. 61) предвиђен Законом о државној служби. Његова улога је да израђује извјештај за сваки конкретан случај који доставља

заинтересованим странкама (лицу које је захтјев предало, лицу против кога је захтјев предат и органу надлежном за постављање државног службеника). Омбудсман може дати препоруке или предложити мјере органу надлежном за постављање уз обезбјеђење дискреције поступка пред омбудсманом. Он изриче дисциплинске мјере за лакше повреде, тј. писмену опомену и писмени укор. Ако повреде дужности од стране државног службеника захтијева строжу мјеру, омбудсман предмет просљеђује Агенцији за државну службу, уз претходно прибављање мишљење органа надлежног за постављање државног службеника. На основу прибављеног мишљења Агенција утврђује дисциплинске мјере за државне службенике који спадају у њену надлежност. Међутим, уколико извјештај омбудсмана не садржи одговарајућу препоруку или уколико орган надлежан за постављање државног службеника против којег се води дисциплински поступак, државни службеник има могућност да се обрати Одбору за жалбе или надлежном суду ради преиспитивања препоруке или изречене мјере. Поред тога, службеник има приступ службеном досијеу, има право да буде саслушан, да добије правног заступника пред органом надлежним за постављање, Агенцијом и Одбором.

Поступак за утврђивање дисциплинске одговорности државног службеника за повреде радне дужности **спроводи се у складу са начелима кривичног поступка**, уколико Законом о државној служби није другачије одређено.

Држави закон предвиђа следеће дисциплинске мјере (чл. 56):

- писмену опомену;
- писмени укор;
- суспензију права учешћа на јавним конкурсима у државној служби у периоду од двије године;
- суспензију са посла и умањење плате за период од два до тридесет дана
- деградирање на нижу категорију у оквиру радних мјеста и
- престанак радног односа у државној служби. Савјет министара својом одлуком детаљније уређује повреде радне дужности, дисциплинске мјере и дисциплински поступак.

8.1.3.5.5.2. Суспензија

Суспензија као институт има **обиљежја привремене мјере** а у радним односима се предвиђа као **привремена превентивна мјера у вези са повредама радне дужности**.

Према Закону о државним службеницима (чл. 76), рјешење о суспензији (у одјељењу) државног службеника из републичког државног органа управе доноси руководилац органа, односно влада за државне службенике које поставља влада у следећим случајевима:

- ако је против државног службеника потврђена оптужница за кривично дјело учињено у вршењу послова и задатака и
- ако се државни службеник налази у притвору

Државни службеник може се удаљити из републичког органа управе и у следећим случајевима:

- ако је против државног службеника потврђена оптужница за кривично дјело за које се може изрећи казна затвора у трајању од најмање три године, или и
- ако је покренут дисциплински поступак због учињене теже повреде радне дужности до завршетка дисциплинског поступка.

За вријеме удаљења државни службеник има право на накнаду у износу од 50% своје плате.

Против рјешења о удаљењу државни службеник може изјавити жалбу Одбору државне управе у року од 15 дана од дана пријема рјешења. Одбор државне управе за жалбу одлучиће по жалби у року од 30 дана од дана њеног пријема. Против рјешења које доноси влада није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор пред надлежним судом.

Закон о државној служби предвиђа суспензију у следећим случајевима:

- кад се против државног службеника покрене кривични поступак за кривично дјело почињено у вршењу службене дужности,
- кад се државни службеник налази у притвору.

Суспензија се може извршити и у случајевима:

- кад је против државног службеника покренут кривични поступак за кривично дјело за које се изриче казна затвора у трајању од најмање пет година,
- кад се државни службеник затекне на извршењу кривичног дјела за које се изриче казна затвора у трајању од најмање пет година,
- кад постоје озбиљни разлози који указују на извршење кривичног дјела.

Лице које је суспендовано прима пуни износ плате а дисциплински поступак се суспендује све до доношења правоснажне одлуке суда.

8.1.3.5.5.3. Материјална одговорност

Материјална одговорност државног службеника за штету коју на раду или у вези са радом учини намјерно или из крајње непажње државном органу, правном или физичком лицу представља посебан вид одговорности која се по правилу огледа у репарацији штете у новцу. Према Закону о државним службеницима (чл. 83) **примарну одговорност за штету коју учини државни службеник на раду или у вези са радом има република**. Ако република надокнади штету коју је државни службеник проузроковао има право да од државног службеника **захтијева регрес плаћеног износа у року од шест мјесеци**.

Државни службеник се ослобађа одговорности за штету коју је извршио на основу налога непосредног руководиоца, под условом да је руководиоца упозорио да извршење налога може да проузрокује штету. Може бити и дјеломично ослобођен плаћања накнаде уколико би исплатом накнаде за штету причињену органу управе била угрожена егзистенција државног службеника и његове уже породице.

Руководилац органа дужан је да у року од 90 дана од дана исплаћене накнаде штете обавијести правобранилаштво са захтјевом за накнаду плаћеног износа. **Постојање штете, њену висину, околности под којима је настала, учиниоца штете и начин њене накнаде утврђује посебна комисија коју формира руководилац органа односно владе**. У случају да би поступак утврђивања висине штете проузроковао несразмјерне трошкове, висина штете може да се одреди у паушалном износу.

Висина и начин накнаде штете могу се утврдити и путем **писаног споразума између руководиоца органа, односно владе или лица које она за то овласти и државног службеника**. Ако државни службеник одбије да надокнади штету, право на накнаду штете може да се оствари у парничном поступку.

Република одговара за штету проузроковану државном службенику на раду или у вези са радом у складу са општим правилима облигационог права.

Закон о државној служби у институцијама БиХ није регулисао питање материјалне одговорности, већ се за материјалну одговорност примјењују одредбе Закона о раду у институцијама Босне и Херцеговине.³³⁹

³³⁹ Закон о раду у институцијама Босне и Херцеговине, „Службени гласник БиХ“, бр. 26/04.

8.1.3.6. Разрјешење руководећих државних службеника

Државни службеник којег поставља Влада разрјешава се у следећим случајевима:

- истеком времена за које је постављен,
- ако поднесе писану оставку,
- ако се изабере на јавну функцију,
- ако се укине радно мјесто на које је постављен,
- ако му престане радни однос у складу са законом и
- ако узастопно добије двије негативне оцјене о раду.

Руководећи државни службеник којем је истекао мандат а не буде поново изабран на исто радно мјесто, Влада га разрјешава и распоређује на исто или слично радно мјесто на којем је раније био распоређен или постављен у исти или други републички орган управе најкасније у року од три мјесеца од дана разрјешења. У случају да државни службеник одбије распоред, престаје му радни однос. Рјешење о разрјешењу доноси се у року од 15 дана од дана наступања разлога за разрјешење. Против рјешења није дозвољена жалба али се може покренути управни спор.

8.1.3.7. Престанак радног односа државних службеника

Републички и државни закон таксативно наводе у којим случајевима престаје радни однос државног службеника. Према републичком закону, радни однос државног службеника престаје:

- смрћу,
- истеком времена на који је заснован,
- вољом државног службеника,³⁴⁰
- испуњавањем законом прописаних услова који се односе на године стажа, осигурања и старосну доб за пензионисање,³⁴¹
- губитком радне способности, даном правоснажности надлежног органа,
- изрицањем теже дисциплинске мјере престанка радног односа,
- у случају незадовољавајућег пробног рада,
- због двије узастопне негативне оцјене о раду,

³⁴⁰ У правним рјешењима неких држава (нпр. Француска) дозволу за одлазак из службе мора дати хијерархијски виши орган. Отказ (оставка) може бити одбијен из разлога интереса службе.

³⁴¹ Опште рјешење је 65 година старости. Међутим, за одређене категорије лица дозвољава се одступање, као нпр. у Француској за професоре у високом образовању дозвољен је останак на раду до 68 година, и то на њихов захтјев.

- у случају укидања или реорганизације републичког органа управе или укидања радног мјеста, ако не буде распоређен на друго радно мјесто у року од три мјесеца од када је остао распоређен,
- ако правоснажном пресудом буде осуђен на безусловну казну затвора од најмање шест мјесеци,
- ако одбије премјештај или распоређивање, када није потребна сагласност државног службеника или из неоправданих разлога не ступи на радно мјесто на које је распоређен или премјештен,
- ако послије истека мировања радног односа не ступи на рад у року од пет радних дана или послије истека јавне функције у року од 30 дана,
- ако је приликом заснивања радног односа прећутио или дао нетачне податке који су били од значаја за заснивање радног односа и
- ако одбије распоређивање у истом и другом органу на радно мјесто које одговара његовој стручној спреми.

О престанку радног односа руководилац органа доноси рјешење против којег државни службеник може изјавити жалбу Одбору за жалбе у року од 15 дана од дана пријема. Жалба није дозвољена против рјешења Владе које она доноси за руководеће службенике. Против коначног рјешења Одбора за жалбе и коначног рјешења Владе може се покренути спор пред надлежним судом.

Радни однос на одређено вријеме престаје истеком времена на које је државни службеник примљен или завршетком посла за чије извршење је засновао радни однос на одређено вријеме.

Државни закон, поред споменутих разлога које утврђује републички закон, одређује да радни однос државног службеника може престати у сљедећим случајевима:

- губитком држављанства БиХ,
- стицањем држављанства друге државе супротно уставу БиХ и њеним законима,
- усљед прекобројности службеника,
- одбијањем полагања заклетве или потписивања текста заклетве,
- истеком периода на који је секретар са посебним задатком постављен, у случајевима када је секретар на посебном задатку прије постављен био државни службеник.

Државне службенике разрјешава Агенција за државну службу, по прибављеном надлежне институције у којој службеник има радни однос, док руководеће државне службенике разрјешава орган надлежан за постављање, уз претходно прибављено мишљење Агенције. Незадовољан одлуком, државни службеник може тражити њено преиспитивање пред Одбором државне службе за жалбу.

8.1.3.8. Плате државних службеника

Држаним службеницима припадају плате и накнаде и друга примања у складу са Законом о платама запослених у органима управе РС³⁴². Законом се утврђује начин обрачунавања основне плате, плате државних службеника, плате запослених који немају статус државног службеника, као и накнаду плате и остала лична примања. Плата државног службеника обрачунава се и исказује мјесечно за пуно радно вријеме, према његовом радном мјесту и одговарајућој платној групи и подгрупи.

Основна плата је резултата најниже цијене рада и коефицијента утврђеног према платној подгрупи и платном разреду износа о повећању плате по основу радног стажа од 0,15% за сваку навршену годину радног стажа. Накнаде за топли оброк, зимницу, огрев и регрес урачунате су у основну плату. Плате су везане за остваривање прихода буџета Републике. Руководећи државни службеници разврставају се у пет платних група са три или четири подгрупе са коефицијентима од 5 до 22. Могућ је прелазак из ниже у вишу групу и то на основу узастопне годишње оцјене рада "истиче се" и "нарочито се истиче".

Лица запослена у републичкој управи која немају статус државног службеника разврставају се у седам платних група. Прва и друга платна група имају више подгрупа, док преостале платне групе имају више платних разреда са коефицијентима од 4-37.

Државни закон разврстава државне службенике у шест платних разреда. Први чине стручни сарадници; други виши стручни сарадници; трећи стручни савјетници; четврти руководиоци организационих јединица; пети помоћници министара и шести секретари и секретари са посебним задатком. Коефицијенте за платне разреде утврђује Савјет министара. Плате се одређују тако да се основ за обрачун плате који утврђује Савјет министара) помножи са коефицијентом платног разреда и повећа за додатак ради унапређења у вишу категорију и укупан износ повећа за износ који се остварује на основу радног стажа. Повећање плате на основу унапређења може да износи највише 30% од укупне висине плате утврђене

³⁴² „Службени гласник Републике Српске“, бр. 118/07.

за радно мјесто, а по основу радног стажа плата се повећава за 0,5% за сваку започету годину радног стажа, а највише 20%. Поред права на плату, државни службеници у институцијама БиХ имају право на накнаде за случајеве утврђене Законом о државној служби у институцијама БиХ (чл. 39-42). На радне односе државних службеника у институцијама БиХ примјењује се супсидијарно Закон о раду у институцијама БиХ, осим у случају када је Законом о државној служби у институцијама БиХ другачије одређено.

8.1.3.9. Заштита права државних службеника

Заштита права државних службеника представља важну димензију радно правне материје која је путем службеничког система прилагођена његовим специфичностима и чини важан сегмент овог система. **Заштита права треба да обезбиједи сигурност државног службеника, инструменте, средства и процедуралне заштите његових права које им законски и други прописи гарантују.** Заштита се остварује кроз више видова и то углавном управним путем, судским путем и путем синдикалне заштите. Управна заштита остварује се у жалбеном поступку и у инспекцијском поступку. **Прихваћен је општи принцип службеничког система да о правима и обавезама државног службеника у вези са радом и по основи рада одлучује руководилац који руководи органом.** Против акта којим је одлучено о његовим правима и обавезама (изузев статусних питања) државни службеник има право да поднесе **приговор** руководиоцу органа у року од 8 дана од дана уручења рјешења или другог појединачног акта о коме је руководилац дужан да одлучи у року од 15 дана од дана његовог подношења. Поводом уложеног приговора руководилац **преиспитује своју властиту одлуку (самоконтрола)** и може је **измијенити или допунити.** Ако државни службеник у утврђеном року не одлучи о поднесеном приговору („ћутање на приговор“) или ако државни службеник није задовољан одлуком, државни службеник се може обратити Одбору државне управе за жалбе у року од 15 дана од дана пријема, односно истека рока у којем је требало одлучити о поднесеном приговору. Рјешење Одбора је коначно.

Поред управне заштите која се остварује у жалбеном поступку, управна заштита се остварује и кроз могућност **обраћања државног службеника ради заштите свог радноправног статуса управној инспекцији,** која врши управни надзор над примјеном прописа о правима и обавезама државних службеника у органима управе. Уколико управна инспекција утврди неправилности, дужна је предузети мјере прописане законом.

Судска заштита је други вид заштите државних службеника. Она се остварује поводом коначног акта Одбора државне управе за жалбе, при чему се остварује тужбом за покретање управног спора пред надлежним судом.

Синдикална заштита је трећи вид заштите државних службеника а остварује се на начин што синдикална организација мора учествовати у поступцима заштите права државних службеника у органима државне управе.

8.1.3.10. Одбор државне управе за жалбе

Одбор државне управе за жалбе представља независно тијело које је установљено како би се осигурала могућност употребе жалбе као редовног правног средства за заштиту права државних службеника у другостепеном поступку, ван оквира руководиоца органа који о његовом праву одлучује у првом степену. Предсједника и чланове Одбора именује Влада на мандат од четири године уз могућност поновног избора. Предсједник и чланови Одбора не могу бити државни службеници. Одбор у складу са законом и подзаконским прописима³⁴³ одлучује о жалбама које се односе на статусна питања³⁴⁴ државних службеника на захтјев:

- а) државног службеника учесника јавног конкурса, и
- б) републичког органа управе у ком државни службеник обавља своју дужност.

Одлуке Одбора су коначне и против њих се не може покренути управни спор пред надлежним судом.

На нивоу заједничких институција Босне и Херцеговине формиран је Одбор државне службе за жалбе, такође као независно тијело које разматра коначне одлуке, предузете или пропуштене радње институција БиХ или Агенције које се односе на статус државних службеника. Захтјев за поништавање могу поднијети државни службеник на кога се спорна одлука, одлносно пропуштена или предузета радња односи, институција гдје службеник обавља своју дужност и Агенције за државну службу. Одлуке Одбора су коначне и подлијежу судској контроли.

Чланове Одбора на државном нивоу именује Савјет министара на основу јавног конкурса. Одбор је независан и непристрасан у свом раду,

³⁴³ Правила поступка и начин одлучивања по жалби уређује се пословником који доноси Одбор а објављује се у „Службеном гласнику Републике Српске“.

³⁴⁴ Статусна питања одосе се на заснивање радног односа, распоређивање, оцјењивање, напредовање, дисциплинску и материјалну одговорност и престанак радног односа.

члан Одбора не може бити државни службеник и обављати јавне функције утврђене законом³⁴⁵.

8.1.3.11. Радни однос намјештеника

Овдје се ради о лицима запосленим у органима државне управе чији се прави статус разликује од правног статуса који вриједи за државне службенике. На републичком нивоу њихов статус уређује се Законом о раду, појединим одредбама закона о државним службеницима (поглавља II, V које се односе на оцјењивање, поглавље VI које се односи на стручно усавршавање и оспособљавање, поглавља VIII, IX, X и XII) те колективним уговором. Радна мјеста намјештеника регулишу се уредбом Владе. Попуна радних мјеста намјештеника врши се у складу са кадровским планом и правилником. Круг лица према ранијој уредби Владе³⁴⁶ чине: технички секретар, благајник, полицајац, преводилац, библиотекар, стенограф, дактилограф, висококвалификовани радник, квалификовани радник и неквалификовани радник. Запослени се распоређују на радна мјеста према занимању у оквиру одређених струка, зависно од школске спреме. **Радни однос намјештеници заснивају на основу уговора о раду.**

На државном нивоу статус ових лица уређен је Законом о раду у институцијама БиХ³⁴⁷. Овим Законом регулише се радни однос запосленика који нису државни службеници, запосленика у институцијама БиХ који су изричито изузети и Закона о државној служби, те запосленика који су запослени у јавним предузећима БиХ, удружењима и фондацијама БиХ, међуентитетским корпорацијама и другим институцијама за обављање додатних надлежности у БиХ, ако другим законом није другачије одређено. Закон се примјењује и на државне службенике, уколико није у супротности са Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине. Битно обиљежје радног односа запосленика је у чињеници да се заснива на основу уговора о раду између послодавца (институција БиХ и њених органа и других правних лица и институција које наступају у име државе) и запосленика (физичког лица). Уговор се закључује у писаном облику, а њиме се утврђују услови запослења, права, обавезе и остала питања која произлазе из радног односа. Уговор се може закључивати на одређено и неодређено вријеме а његов садржај се утврђује Законом о раду институција БиХ (чл.12).

³⁴⁵ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 55/07.

³⁴⁶ „Службени гласник Републике Српске“, бр. 29/03.

³⁴⁷ „Службени гласник Босне и Херцеговине“, бр. 26/04.

Одлуку о потреби пријема у радни однос запосленика доноси послодавац. На основу одлуке расписује се јавни оглас који садржи елементе утврђене законом (чл. 8). Рок за подношење пријаве не може бити краћи од осам дана. Пријаве за избор кандидата разматра комисија коју именује послодавац. Комисија за избор кандидата оцјењује кандидате и утврђује да ли испуњавају услове дате у огласу. Одлуку о пријему у радни однос доноси послодавац.

8.1.3.12. Средства за рад органа државне управе

Прави режим у погледу средстава за рад републичких органа управе је оквирно регулисан Законом о републичкој управи. У складу са одредбама споменутог закона средства за рад органа државне управе, обезбјеђују се у буџету Републике, с тим што органи управе могу остваривати и приходе својом дјелатношћу, ако је то предвиђено одређеним правним прописом. Висина средстава за рад органа државне управе преваходно зависи од обима рада органа државне управе, значаја, врсте и сложености послова појединих органа, те услова и резултата рада, и др.

Структуру средстава органа државне управе чине:

- 1) средства за исплату плата државних службеника и запослених без статуса државних службеника (средства за плате и накнаде нераспоређеним службеницима и намјештеницима за чијим радом је престала потреба)
- 2) средства за материјалне трошкове (трошкови за набавку потребног материјала, ситног инвентара, закупа, поштанско-телефонске услуге, путне и друге трошкове)
- 3) средства за посебне намјене (накнаде свједоцима, вјештацима, тумачима, отпремнине, стручно усавршавање, модернизација органа државне управе, и др.).
- 4) средства за набавку и одржавање опреме (инвентар и друге потребне ствари, те новчана средства за набавку опреме).

За законито кориштење средстава одговоран је руководилац органа. Средства за рад органа државне управе на државном нивоу утврђују се буџетом. Средства за рад органа државне управе према Закону о управи (чл. 90-97)³⁴⁸ чине: средства за плате и накнаде, средства за материјал и услуге, капитални издаци и програми и посебне намјене.

³⁴⁸ „Службени гласник БиХ“, бр. 32/02.

НЕДРЖАВНА УПРАВА

ГЛАВА

11

Јавне службе

Локална самоуправа

11.1. Опште напомене

Поред органа управе, посебних управних организација и других државних органа који се налазе у оквиру организационе структуре државе, као вршиоце управне дјелатности могу се под одређеним претпоставкама јавити и одређени недржавни субјекти: **предузећа, установе и друге организације**. С обзиром да ови субјекти не чине дио структуре државе, они немају изворна овлаштења за вршење управних активности, па им зато држава мора та овлаштења законом повјерити. То држава чини путем делегирања тзв. **јавних овлаштења**³⁸³ којима се у ствари недржавни субјекти снабдијевају са одређеним прерогативима државне власти. Са јавним овлаштењима која су везана за основну (неауторитативну) дјелатност тачно утврђених недржавних субјеката, недржавни субјекти могу ауторитативно дјеловати као држава са "јачом вољом". У том контексту јавна овлаштења могла би се дефинисати као овлаштења њихових носилаца (недржавних субјеката - предузећа, установа и других организација) да иступају ауторитативно и у том оквиру рјешавају у конкретним ситуацијама путем доношења појединачних правних аката и врше друга јавна овлаштења (издавање јавних исправа и др.)³⁸⁴. Јавна овлаштења могу се обављати само под условима, на начин и у поступку што је одређен законом.

Према томе, вршење управних активности не улази у оквир основне дјелатности недржавних субјеката, јер су они образовани за вршење неких других послова, најчешће за пружање разноврсних услуга грађанима. Послови су неауторитативног карактера и не заснивају се на наметању "јаче воље" лицима изван дотичне организације. Наведене констатације захтијевају одговор на питање којим субјектима држава повјерава јавна овлаштења а што чини рационални основ тог чина. При одредјељењу законодавца којим субјектима ће повјерити јавна овлаштења

³⁸³ О јавним овлаштењима види: Д. Милков, Карактер и суштина јавних овлаштења, *Правни живот*, 3/83, стр. 377-380; С. Лилић, *Однос управе и грађана* (докторска дисертација), Бгд, 1981, стр. 57-71; И. Фестић, Организације и заједнице које врше јавна овлаштења, *Годишњак Правног факултета у Мостару*, 1980, стр. 185; Ђ. Гатарич, *Дјелатности од посебног друштвеног интереса и јавна овлаштења*, Згб, 1986, стр. 100; П. Кријан, *Подруштвовање управне функције*, Самоуправна пракса, 1981/3, стр. 81; П. Кунић, Јавна овлаштења самоуправних организација и заједница у области социјалне заштите, *Социјална политика*, Бгд, 1986/3 и 4, стр. 37.

³⁸⁴ У виду јавних овлаштења недржавним субјектима се у принципу не могу повјеравати послови вршења управног надзора и управних радњи везаних за непосредну примјену физичке принуде, с обзиром да су ови послови резервисани за одређене органе државне управе.

примарна је природа дјелатности, као и ефикасније и рационалније њено обављање. У том контексту ова овлаштења се дају субјектима чија је дјелатност значајна за државу, посебно за нормално одвијање живота у државној заједници, јер се ради о дјелатностима које су од есенцијалног интереса за државу чије вршење, односно пружање услуга мора бити континуирано, несметано и једнако доступно за све.

Будући да према нашим прописима није могуће извршити прецизну класификацију недржавних субјеката са јавним овлаштењима, остаћемо на констатацији да се јавна овлаштења повјеравају организацијама у области образовања, науке, културе, физичке културе, здравствене и социјалне заштите, саобраћаја, комуникација, енергетике и др. Организације основане у овим областима називају се јавним службама.

11.2. Јавне службе

11.2.1. Развој јавне службе

Институт јавне службе од краја прошлог вијека без сумње је један од значајних института који заокупља пажњу јавноправне мисли. Изворно, појмовно одређење јавне службе везано је за праксу француског Државног савјета (*Conseil d'Etat*) који је дефинише као активност управе по начелима јавног права. Творцем теорије о јавној служби сматра се Леон Диги (*Léon Duguit*), за којег је држава само скуп јавних служби, чије вршење осигуравају и контролишу управљачи. "Оно што је главно" - истиче Диги - "то није више право заповедања, већ обавеза да се практички ради ... Они који у ствари држе власт немају субјективно право на јавну власт, већ имају дужности да употребе своју власт на организовање јавних служби и да обезбеде и контролишу њихов рад"³⁸⁵. За њега је јавна служба "свака она делатност чије вршење управљачи треба да регулишу, обезбеде и контролишу, пошто је она неопходна за остварење и развитак државне међузависности и такве природе да може бити потпуно обезбеђена само посредовањем силе којом располажу управљачи"³⁸⁶. По њему, као јавне службе треба организовати оне дјелатности чија ма и најкраћа обустава узрокује друштвене нередне, из чега произлази да Леон Диги заступа социолошку теорију о појму јавних служби.

Поред Дигија као творца теорије о јавној служби ваља споменути и неке његове сљедбенике који су дали значајан допринос разради овог

³⁸⁵ Л. Диги, *Преображај јавног права*, Бгд, 1929, стр. 19.

³⁸⁶ Исто, стр. 51.

института, а то су у првом реду Г. Жез (G. Jeze), Р. Бонар (R. Bonnard), Л. Ролан (L. Rolland), М. Валине (Waline), А. де Лобадер (A. De Laubader) и др.

Жез разматра појам јавне службе с правног гледишта и у том погледу критички се осврће на Дигиа који то чини с правнотехничког социолошког гледишта. Према њему за јавну службу релевантна је само одлука оних који владају, а све друго само је технички поступак којим се задовољавају потребе од општих интереса.

А. де Лобадер одређује јавну службу као активност јавног тијела у циљу задовољавања потреба **општег интереса**. По њему држава установљава јавну службу кад оцијени да нека јавна потреба у друштву не може бити задовољена кроз приватну дјелатност.

Ролан утврђује три карактеристична обиљежја јавне службе у литератури познате под формулом "три "Роланова правила". **Прва** је њено континуирано одвијање, што значи да се мора обављати свакодневно без застоја. Тај континуитет је толико наглашен да потиरे чак и право на штрајк. **Друго** обиљежје јест начело промјенљивости. Услови под којима се пружају услуге корисницима јавне службе промјенљиви су и морају се прилагођавати њиховим потребама. У литератури се као класичан примјер за то спомиње замјена плинске расвјете градских улица електричном. **Треће** обиљежје чини начело једнакости корисника. Јавна служба мора пружити услуге свим корисницима под **једнаким условима** и свакоме дати једнаку услугу³⁸⁷.

Институт јавне службе који се развија у француском праву снажно је утицао на његово профилисање у осталим земљама, посебно у Аустрији и Енглеској. Јасно, изван тих оквира није остала и наша земља. Под утицајем француске доктрине Дигиа и Жеза значајан допринос појмовном одређењу јавне службе дао је проф. И. Крбек, одређујући појам јавне службе у материјално-технолошком и формалноправном смислу. "Код материјалног појма јавне службе гледа се првенствено које лице обавља ову службу. Извјесну службу сматра заједница тако важном по своју егзистенцију, односно социјални, економски и културни развој, да јој даје значај јавне службе, и да ју подвргава једном нарочитом правном режиму, различитом од режима приватне службе и ова служба остаје јавном све ако ју не води непосредно сама држава, односно које друго јавноправно лице, већ неко приватно лице (био то појединац или приватно лице).

С друге стране, не чини неку службу јавном службом искључиво та околност што ју води држава, односно које друго јавноправно лице.

³⁸⁷ Роланова концепција приказана је у књизи: M. Waline, *Droit Administratif*, 8. izd, 1959, str. 351. i dr.

Није примјерице јавна служба неко обично меркантилно државно предузеће (примјерице државна творница шећера), а јест јавна служба велика јавна железница неког приватног предузећа. Видимо дакле да су могућа јавна предузећа без значаја јавне службе у описаном смислу речи, а да с друге стране постоје приватна предузећа, која имају овај значај. Чак и материјално једнака служба може према овом схватању уз разне околности сада имати, а сада опет немати значај јавне службе. Према овом схватању, примерице, јавна служба има вратара у државној кући у којој су смештени јавни уреди, а није једнако вратарска служба јавна ако у таквој кући нису јавни уреди, већ се она изнајмљује приватним станарима. Како се из овог примера види, није за овај појам јавне службе одлучена само садржина, већ и сврха службе. Зато смо и казали да је ово материјално-технолошки појам јавне службе.³⁸⁸

За формалноправни појам јавне службе није одлучујући садржај и циљ службе, "... већ само квалитет лица које врши ову службу. Јавна служба у формалном смислу речи предложи оним часом чим неку службу обавља неко лице као орган јавне власти"³⁸⁹. Употребом тог критеријума јавна служба могла би се дефинисати као служба коју врше субјекти јавног права, а то су држава и локална самоуправа односно разна комунална тијела³⁹⁰.

Иако у теорији није постигнута општа сагласност о свим елементима у појмовном одређењу јавне службе, ипак највећи дио теорије прихвата неколико елемената који имају доминантан положај у њеном одређењу. Примарно је у том погледу задовољење општег интереса, затим што се дјелатност јавне службе обавља у режији државе или другог јавноправног лица или режији приватног лица (правног или физичког лица) као концесионарна јавна служба, и треће, обављање ове дјелатности уређује се посебним режимом.

Одатле произлази да би се јавном службом могла означити свака дјелатност која се због своје изузетне важности за друштвени, економски и културни развој неке заједнице подводи под посебан правни режим, а при том није важно да ли је обавља државни орган или приватно лице.

11.2.2. Подјела јавних служби

С обзиром на то ко води јавну службу, она се дијели на:

³⁸⁸ Иво Крбек, *Управно право II*, Згб, 1932, стр. 13-14.

³⁸⁹ Исто, стр. 16.

³⁹⁰ Овај критеријум искључује приватно лице (правно и физичко) од обављања јавне службе, што представља његов основни недостатак.

- а) јавну службу у режији државе (или другог јавноправног тијела),
- б) јавну службу у режији приватног лица (правно или физичко лице).

У првом случају могућа су два рјешења. Једно је да јавну службу непосредно обављају органи државе када они сnose трошкове и ризик обављања те службе, а друго је да службу обављају посебне организације (разне установе) и предузећа које имају одређену самосталност, правни субјективитет и сnose трошкове и ризик обављања јавне службе.

У другом случају трошкове и ризик вођења јавне службе сноси приватно лице, то је друга врста јавне службе, у теорији позната под називом **концесионирана јавна служба**. Концесионирану јавну службу обавља приватно лице (правно и физичко лице) у своје име и уз овлаштење надлежног државног органа, при чему је **концесионар** приватно лице, а **концедент** је јавна власт. Ради се дакле о служби која се из прагматичних разлога (рационалност и економичност) повјерава приватном предузетнику који је обавља према условима утврђеним од јавне власти. Концесионар је дужан обављати службу и пружити услуге корисницима континуирано, под једнаким условима уз наплату услуга чију цијену утврђује јавна власт. У овом облику организују се дјелатности које су технички сложеније и захтијевају позамашна материјална средства па их зато јавна управа није у стању сама организовати. То су првенствено службе јавног карактера (нпр. жељезнице, трамвајски, ријечни и поштански саобраћај, дистрибуција електричне енергије и др.). У мањем броју то могу бити и одређене овлаштене службе (нпр. школе, болнице и др.).

Концесионар може бити и неко самоуправно тијело, као општина или град. Концесија се додјељује актом о **концесији** који доноси јавноправно тијело у облику закона или неког другог акта на основи овлаштења из закона. Концесионарна јавна служба престаје истеком рока на који је концесија дата, губитком концесије, споразумним раскидом концесије и откупом концесије.

Као посебан облик јавне службе појављују се и **мјешовита предузећа**. Овдје ризик и трошкове вођења службе преузимају заједно јавна управа и приватници - то јамчи да ће у служби због судјеловања приватне иницијативе њено пословање бити рационално и економично³⁹¹.

Институт концесиониране јавне службе није нашао своје мјесто у послератном југословенском праву, јер се на њега гледало с идеолошких

³⁹¹ И. Крбек, *Управно право*, II књига, Згб, 1932, стр. 310-313.

позиција сматрајући га рецидивом буржоаског права. У последњих неколико деценија дошло је до експоненцијалног раста броја јавних служби а и мијењања њиховог карактера, тако да се данас више не може говорити о јединственом правном режиму који би био апликативан за све јавне службе, савремени развој примјеном нових технологија, те процеси економске, културне, комуникацијске и информатичке интеграције захтијевају у много чему посебне и специфичне правне режиме утемељене на реалним друштвеним односима. Може се евентуално говорити само о најосновнијим начелима као заједничким за бројне облике јавних служби. Управо на подлози различитих правних режима у теорији је дошло до подјеле на тзв. **административне јавне службе** и тзв. **индустријске и трговачке јавне службе**. Административне јавне службе подвргнуте су нормама управног права и управног судства, а индустријске и трговачке јавне службе подвргнуте су нормама јавног и дјелимично нормама приватног права.

11.2.3. Развој јавних служби у југословенском праву

Уобичајено је да се развитак јавних служби у претходној Југославији дијели на **три периода**. **Први период** обухваћа административно-централистички систем управљања, тј. од стварања нове југословенске државе до доношења Закона о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива из 1950. године. **Други период** почиње 1950. године и траје до доношења Устава из 1963. године, а **трећи** од тада па до деведесетих година.

У првом периоду, које карактерише административно-централистички система управљања свим подручјима друштвеног живота, у првом плану били су оперативни циљеви државе. У том склопу државна управа, најоперативнији дио државне власти, преузима на себе све активности почевши од индустријализације и организације производње до опскрбе становништва готово у свим подручјима друштвеног живота. Снажан утицај државе у свим подручјима друштвеног живота није представљао погодно тло за развој јавних служби, те у овом раздобљу појам јавних служби није био диференциран.

Почетком педесетих година почиње се напуштати концепција система административно-централистичког устројства политичког система Југославије постепеном оријентацијом на изградњу самоуправног модела.

Институционалну основу ове оријентације чине Закон о управљању државним привредним предузећима и вишим привредним удружењима од стране радних колектива (1950) и Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти (1953). Увођењем радничког управљања најприје у привреду, а затим нешто касније и друштвеног управљања у друштвене службе створени су услови за појаву јавне службе чиме је отпочео и други период у развоју тог института у нас.

Треба разликовати услове настанка и развоја овог института у нас од околности под којима се развијао и настајао у грађанским државама. У грађанским државама овај се институт развија паралелно с државом. Због нагле индустријализације праћене урбанизацијом и све већом међузависношћу људи, од државе тражи активно укључивање у многе друштвене односе ради стварања и осигуравања услова за несметано функционисање друштва. У том склопу држава организује одређене службе ширег значаја. Због њихове важности, а с циљем да осигура свој утицај на те службе, држава их ставља под посебан режим и тиме проширује сферу свог дјеловања посредством недржавних структура. Уствари, дјелујући у општем интересу, држава одређене дјелатности подржављује, што ће рећи да су јавне службе у грађанском друштву резултат етатизације друштва и снажне интервенције државе у одређене друштвене односе.

За разлику од грађанске државе, институт јавне службе у социјалистичкој држави каква је била наша, стварао се обрнутим путем, кроз децентрализацију, дакле не кроз јачање њене улоге, него кроз њено слабљење преношењем њене функције на разне недржавне субјекте (предузећа, установе и друге организације).

Управо због тога појава јавних служби у нас поклапа се са увођењем друштвеног управљања 1953. године. Јавне су службе биле погодан оквир за остваривање идеолошког концепта израженог у синтагми "подруштвљавање државне управе", посебно у сфери друштвених дјелатности.

Уставни закони република стварају институционалне основе за формирање јавних служби кад наводе да се законом могу уредити питања организације јавних служби од општег значаја. Установљење институционалне основе дало је јавној служби "визу" да буде кориштена у домаћем праву. Иако се почињу оснивати већ 1952. године (оснивањем Завода за социјално осигурање³⁹²) јавне се службе масовније оснивају

³⁹² Уредбе о оснивању Завода за социјално осигурање и о привременом управљању средствима социјалног осигурања, Сл. лист ФНРЈ, бр. 30/52.

доношењем основне Уредбе о установама са самосталним финансирањем³⁹³. Том су уредбом проглашене организацијама које обављају јавну службу све установе које обављају службу комуналне, научне, културне, просвјетне и социјалне дјелатности. Исте године (1953) статус јавних служби добиле су Југословенска жељезница³⁹⁴ и Југословенска ППТ служба³⁹⁵, а годину дана касније (1954) и електропривредна предузећа³⁹⁶.

Иако у позитивноправним прописима тога времена нигдје није децидирано одређен појам јавне службе, анализом тадашњих прописа може се установити да је опсег тог појма стално прошириван. На почетку је обухваћао само дјелатности које су обављале установе (просвјета, наука, култура, заштита здравља и социјалне службе) изван оквира привреде и државних органа, а касније се проширио, најприје на привредне дјелатности, а затим, Законом о јавним службеницима из 1957. године³⁹⁷ и на државне органе. Према том закону јавну службу, поред самосталних установа, обављали су и државни органи. Тако широко постављање јавних служби није се уклапало у почетну концепцију подруштвљавања тих дјелатности и њихово постепено одвајање од државног механизма, у склопу чега су управо те службе требале да послуже као погодан терен у процесу одумирања државе и њене интервенције. Поред тога, проширивање појма јавне службе и на државне органе у бити је погрешно јер они имају власт изворно, па зато нема потребе да им се додјељује јавном службом.

Анализа позитивноправних прописа упућује на још неке битне моменте значајне за садржајно одређење јавне службе. Ту се мисли у првом реду на чињеницу да се према тадашњим прописима статус јавне службе утврђивао законом односно прописом донесеним у складу са законом што ће рећи да се јавном службом могу сматрати друштвене активности опште друштвене користи које су прописима означене као јавне службе. Одатле недвојбено произлази да су јавне службе у анализираном раздобљу сходно одређеним теоретским и практичним начелима **подвргнуте посебном правном режиму**. У складу с тим, Законом о општем управном поступку³⁹⁸, било је предвиђено да су самосталне установе и организације дужне поступати по овом Закону кад на основу

³⁹³ Сл. лист ФНРЈ, бр. 51/53.

³⁹⁴ Сл. лист ФНРЈ, бр. 52/53.

³⁹⁵ Уредба о организацији, пословању и управљању Југословенским поштама, телеграфима и телефонима, Сл. лист ФНРЈ, бр. 53/53.

³⁹⁶ Уредба о заједницама електропривредних предузећа, Сл. лист ФНРЈ, бр. 46/54.

³⁹⁷ Сл. лист ФНРЈ, бр. 53/57.

³⁹⁸ Сл. лист ФНРЈ, бр. 52/56 (чл. 1 ст. 2).

овлаштења датим им законом односно другим прописом утемељеним на закону у вршењу јавне службе рјешавају о правима, обавезама и правним интересима појединца, правних лица или других странака, ако посебним прописом није другачије одређено.

Вршење јавних овлаштења било је везано за вршење јавне службе. Поред тога, јавне службе биле су подвргнуте јачој контроли друштвене заједнице која се манифестовала у надзору законитости рада јавних служби од државних органа, прописивању начина рада, именовању руководиоца, давању сагласности на акте јавних служби, прописивању цијена услуга и др.

11.2.3.1. Напуштање назива "јавна служба" и увођење општег назива радна организација која обавља послове од посебног друштвеног интереса

Трећи период у развоју јавних служби у нас почиње доношењем Устава из 1963. године. Тај устав у ствари напушта термилошки израз "јавна служба" и умјесто њега установљава јединствени генерички појам "радне организације", разликујући при том с једне стране предузеће или друге привредне организације које покривају дјелатности у области образовања, науке, културе, заштите здравља, социјалне заштите и других друштвених служби.

Устав такође предвиђа да се на темељу закона могу прописати општи услови за обављање одређених дјелатности организација од особитог друштвеног интереса³⁹⁹. Таква уставна конструкција створила је претпоставку да се одређене врсте радних организација издвоје у посебну категорију радних организација које обављају дјелатности и послове од "посебног интереса", које се по свом правном положају и овлаштењима разликују од осталих радних организација. Као дјелатности од посебног друштвеног интереса могле су бити проглашене и привредне и непривредне активности.

Основу те разлике чини посебан интерес друштва за развој тих дјелатности које их због тога подводи под посебан правни режим, који предвиђа судјеловање заинтересованих грађана и представника заинтересованих организација и друштвене заједнице у управљању одређеним пословима организација тих дјелатности, затим могућност прописивања општих услова за обављање одређених дјелатности - радних организација од посебног друштвеног интереса, те посебно утврђена права и дужности друштвено-политичких заједница у погледу контроле

³⁹⁹ Сл. лист СФРЈ, бр. 14/63 (чл. 16 ст. 1).

законитости њихова рада. Поред тога, Устав из 1963. године уводи у правни систем појам "друштвене службе", иако се заправо овај термин почео употребљавати нешто раније паралелно с термином "јавна служба" те су многи мислили да се ради о синонимима, а последије напуштања израза "јавне службе" јављају се мишљења да је тај израз само замијенио израз "јавне службе", а да се при том садржајно ништа није измијенило.

Међутим, у теорији се разликују та два појма. Тако проф. др Славољуб Поповић појмом друштвених служби означава дјелатности које имају задатак непосредног задовољавања одређених потреба грађана (евентуално радних и других) која не спадају у област привреде, а у којима државна интервенција одумире. С друге стране, друштвене се службе издвајају од привредних дјелатности које су убројане у "јавне службе" због свог значења али оне по свом садржају не могу бити укључене у њихов рад. Према томе, појам друштвене службе обухваћа и оне друштвене активности које нису биле обухваћене појмом јавне службе, а - на другом мјесту - не обухваћа оне привредне активности које су биле обухваћене јавном службом. Иначе за друштвене службе било је карактеристично то да су их обављале организације којима су управљали органи друштвеног управљања. Коначно, вршење друштвених служби појмовно није било нужно повезано примјеном инструмената власти и принуде.

Дефинишући јавне службе исти аутор истиче: "Јавне службе су посебно квалификоване друштвене активности којима се непосредно задовољавају виталне друштвене потребе. Оне могу бити како привредног тако и непривредног карактера. За њих је битно да имају изузетно велики значај за друштво и да је због тога друштво заинтересовано да обезбиједи њихово несметано и трајно вршење и тако спријечи поремећаје који би настали ако би наступио застој у њиховом функционисању."⁴⁰⁰

На основу изложеног може се закључити да су постојале значајне разлике између ова два појма, а битне су ове: друштвене службе обухваћају само непривредне дјелатности, док јавне службе обухваћају и привредне и непривредне, за јавне службе није од значаја подручје друштвеног живота њихове дјелатности, што јест од значаја за друштвене службе, већ су од значаја дјелатности које те јавне службе обављају. С обзиром на то да је формула посебног друштвеног интереса везана углавном за дјелатности које су у претходном периоду проглашаване за јавне службе, поставило се питање да ли је ова формула само нови израз

⁴⁰⁰ П. Димитријевић и А. Јовановић - Рајс, *Основе науке о јавној управи*, Ниш, 1967, стр. 239.

(прилагођен новим односима) који покрива раније јавне службе или је то промјена битног карактера. Већина писаца сматра да су дјелатности од посебног друштвеног интереса само замјена за нови назив за "јавне службе", јер се анализом позитивноправних прописа којима се ове дјелатности подводе под посебан правни режим долази до закључка да оне имају све карактеристике јавних служби⁴⁰¹.

Уставни амандмани 1971. године, односно Устав из 1974. године наставља континуитет и задржава формулу "дјелатности од посебног друштвеног интереса". Међутим, овај устав још више усложњава односе у овој области. Разликује организације друштвеног рада које обављају одређене привредне дјелатности (које су подвргнуте дјеловању тржишних законитости) и организације које обављају друштвене дјелатности (организације које остварују доходак у правилу путем слободне размјене рада). Овим уставним рјешењима успостављени су и нормативни услови за оснивање тзв. самоуправних интересних заједница које су програмски имале првенствени задатак стварање непосредних веза између радника у материјалној производњи и радника у друштвеним дјелатностима.

На основу сумираног приказа развоја јавних служби код нас, може се закључити да је институт јавне службе био скоро три деценије потиснут из наше правне литературе и управног права. Умјесто јавних служби употребљава се назив "дјелатности од посебног друштвеног интереса", каквим су могле бити проглашене и привредне и непривредне дјелатности.

Експериментисање с тим институтом није се показало продуктивним, нити за друштвену заједницу нити за грађане као кориснике услуга. Институционасање сваког интереса и ширење права корисника у тим дјелатностима без материјалног покрића довела је до низа дисфункционалности у систему, почевши од неусклађеног развоја тих дјелатности до кардиналног нарушавања законитости у њиховом раду. Посебан промашај представљају СИЗ-ови као институционални оквир слободне размјене рада. У цјелини гледано, систем се показао далеко мање ефикасан од ранијег концепта јавних служби. Институције се у овој области нису развијале већ су се дословце стварале а да се при том властито, а још мање компаративно правно искуство није користило.

У таквој клими "институционално иновирање" ширило се и на подручјима гдје за то није било никаквог па ни на идеолошким постулатима утемељеног разлога.

⁴⁰¹ То становиште заступају: Славољуб Поповић, Нека питања у вези са развојем савремене управе, *Архив* бр. 84/1, стр. 36; Иво Борковић, *Управно право*, Згб, 1980, стр. 15-29; Момчило Димитријевић, Појам јавних и друштвених служби код нас, *Зборник Правно-економског факултета у Нишу*, 1966, стр. 207.

11.2.4. Развој јавне службе према важећем праву

Јавне службе означавају заједнички назив за установе, предузећа и друге облике организовања утврђене законом, који обављају послове од општег интереса, којима се обезбјеђује остваривање права и дужности физичких и правних лица, као и остваривање другог законом утврђеног интереса⁴⁰².

У важећем праву, област јавних служби уређена је Законом о систему јавних служби који на један општи генерални начин (*lex generalis*) уређује ову област. Међутим, поред овог закона постоје и посебни закони (*lex specialis*) који због хетерогености и специфичности појединих дјелатности у оквиру јавних служби, нормативноправно детаљније и прецизније регулишу поједине области (Закон о пошти, Закон о шумама, Закон о комуналним дјелатностима, Закон о универзитету и др.).

Нема сумње да је систем јавних служби веома сложен и да обухваћа разне облике организовања и пружања јавних услуга грађанима и правним лицима које имају незамјењиву улогу у задовољавању свакодневних потреба грађана. То је обавеза јавних служби али и обавеза управљача (државе) да се брине за опште добро.

Јавне службе представљају дјелатности које се врше у општем интересу, чије је постојање од виталне важности како за друштвену заједницу тако и за појединца. Стога држава, да би обезбиједила њихово нормално, континуирано и непрекидно функционисање, подвргава вршење ових дјелатности под посебан правни режим, већ зависно од поједине јавне службе.

11.2.5. Организациони облици јавних служби

Организациони облици јавних служби појављују се у неколико видова при чему су најчешћа два облика и то: јавне установе и јавна предузећа. Поред ових организационих облика спомињу се и установе опште користи⁴⁰³ и тзв. концесионарне јавне службе, те други облици који се појављују као посљедица либерализације и приватизације у сфери јавних служби и напуштањем класичне (француске) теорије о јавним службама. Јавне службе могу основати Република, град, општина и друга правна и физичка лица. Република и јединице локалне самоуправе могу оснивати јавне службе под својим окриљем тј. у оквиру своје надлежности

⁴⁰² Закон о систему јавних служби, Службени гласник РС бр. 68/07.

⁴⁰³ Проф. др Предраг Димитријевић и Проф. др Ђорђије Блажић, *Управно право Црне Горе*, 2008, стр. 190.

и путем повјеравања вршења управних послова другим физичким и правним лицима, путем закључивања посебног уговора којим се уређују међусобна права и обавезе између јавне власти (концедента) и приватног лица (концесионара).

Јавна установе могли бисмо дефинисати као облик организовања чију основу чине економске, социокултурне и друге активности с циљем задовољавања виталних потреба (материјалних, духовних и др.) грађана, државе и друштва у цјелини. Уставом се оснивају у областима: образовања, науке, културе, здравства, социјалне заштите и др. Дјелатности у овим областима се испољавају кроз различите организационе облике као што су нпр. школе, болнице, универзитети, институти, домови здравља, центри за социјални рад и др. Установе имају статус правног лица и стичу га уписом у судски регистар што им омогућава да у правном промету стичу права и обавезе да буду странке пред судовима, другим државним органима и организацијама. Установа представља јавноправни субјект и потпада под посебан правни режим. Има властите органе, свој буџет и своју имовину. Унутрашња организација установе регулисана је статутом. Органи установе су: директор, управни и надзорни одбор.

Јавна предузећа која имају карактер јавне службе у смислу Закона о систему јавних служби оснивају се ради обављања дјелатности од општег интереса којим се обезбјеђује остваривање права и дужности правних и физичких лица и остваривање другог законом утврђеног интереса у области: јавног информисања, поштанског саобраћаја, енергетике, одржавања путева, комуналних услуга и другим областима утврђеним законом. Јавна предузећа могу оснивати Република, јединице локалне самоуправе и друга правна и физичка лица.

Израз "јавно предузеће" означава генерички назив за предузећа која обављају привредну дјелатност од јавног интереса за разлику од других нејавних предузећа. Поред Закона о јавним предузећима⁴⁰⁴ који на генералан начин (*lex generalis*) регулише предузећа у области јавне службе, без обзира на врсту дјелатности, релевантни су посебни закони (*lex specialis*) који детаљно регулишу питања везана за организацију и функционисању предузећа у појединим областима (Закон о путевима, Закон о водама, Закон о шумама, Закон о електропривреди итд.).

Органи јавног предузећа су: скупштина, надзорни одбор и управа (менаџмент).

Будући да јавна предузећа обављају одређену привредну дјелатност од јавног интереса, она се налазе под посебним правним

⁴⁰⁴ Службени гласник РС, бр. 75/04.

режимом за разлику од других нејавних предузећа. Посебан правни режим подразумемијева посебна овлаштења оснивача јавне службе да надзире њен рад и предузима мјере у циљу остваривања функција јавне службе.

Установе од опште користи су посебан облик правних лица које теже остваривању општег циља, при чему немају лукративни карактер а финансирају се путем добивања разних помоћи, што представља основну разлику ових установа од приватних установа. Могу имати своју посебну имовину која је искључиво намијењена остваривању општег циља. Ове установе по неким немају карактер јавне службе јер не могу наметати обавезе трећим лицима те немају и друге атрибуте карактеристичне за јавно право⁴⁰⁵. Могу их оснивати домаћа и страна физичка и правна лица са средствима у приватној својини, ако је законом дозвољено обављање дјелатности иако за то имају дозволу.

Концесиониране јавне службе. Посматрано као правни појам, концесија има прије свега језичко значење. Ријеч концесија потјече од латинске ријечи *concessio* што значи допуштање, попуштање, дозвола и сл.

Правно, концесија означава дозволу за обављање одређене дјелатности условљено посебним одобрењем. У ширем смислу, концесија би се могла дефинисати као одобрење односно акт власти једне државе, којим она грађанима те државе другој држави или страним држављанима дозвољава да на њеном подручју обавља одређене дјелатности које иначе припадају тој држави у циљу остваривања јавних интереса⁴⁰⁶.

Према Дигију концесија се дефинише као акт којим једно правно лице (држава, покрајина, општина) обавезује неког појединца уз његову сагласност да обезбједи функционисање јавне службе под одређеним условима⁴⁰⁷.

Према Валину јавна служба представља посебан начин остваривања службе и као управни уговор (*contract administrative*). Управним уговором јавна власт даје овлаштења појединцу за обављању јавне службе.

У теорији (о чему је било говора са историјског аспекта) се углавном разликују двије врсте концесија и то а) концесија јавних служби (жељезнице, путеви и сл.). Овдје се ради о концесији административног

⁴⁰⁵ Симеон Галевски, Наум Гризо, Борче Давитковски, *Управно право*, Скопје, 1997, стр. 218. (Према: др Предраг Димитријевић, *Управно право*, Ниш, 2008. стр. 185).

⁴⁰⁶ В. Горенц, Уговор о концесији, *Acta turistica*, Згб, Економски факултет, бр. 2/89, стр. 179.

⁴⁰⁷ Леон Диги, *Преображај јавног права*, Бгд, 1929, стр. 135.

карактера и б) концесији за кориштење природних богатстава или добара у општој употреби (шуме, рудна богатства и сл.) који се означавају као концесије фискалног карактера.

Концесију у правилу даје управна власт, која утврђује услове за додјелу концесија и држи контролу над њеним обављањем, и у вези с тим може предузимати одређене мјере према концесионару. Сам поступак давања концесије утврђује се законодавном регулативом сваке земље понаособ. Концесија се даје а одређено вријеме. Рок трајања концесије зависи од низа фактора, превасходно од врсте концесије и услова под којима се даје и др.⁴⁰⁸ На основу одлуке надлежног органа о додјели концесије закључује се уговор између јавне власти концесионара којим се утврђују међусобна права и обавезе у вези са остваривањем концесије.

У теорији постоје различита схватања о правној природи акта којим се даје концесија⁴⁰⁹. Преовлађујуће становиште (19 вијек) квалификовало је уговор као главни акт за концесију. За њен настанак потребна је сагласност јавне управе и приватника. Према другом схватању које заступају присталице антиуговорне теорије, концесија настаје вољом управе, и то доношењем једностраног конститутивног акта. Према трећем становишту, у процедури додјеле концесије иманентна су два акта и то: једнострани (индивидуални) акт јавне власти којим се даје концесија и уговор између јавне власти и концесионара.

Свакако да постоји разлика о правној природи акта о концесији. Акт којим јавна власт доноси одлуку о додјели концесије има карактер појединачног и једностраног акта који представља правни основ за закључивање уговора о концесији као двостраног акта који се закључује уз сагласност воља о свим битним питањима везаним за концесију.

11.2.6. Управна (јавна) овлаштења јавних служби

Јавне службе чине читав низ недржавних субјеката који се разликују од производних дјелатности, прије свега јер су услужног карактера и врше се у општем интересу, а не због стицања материјалне добити. Међутим, са развојем новог јавног менаџмента у условима када су

⁴⁰⁸ За изградњу пруге Цариград-Алексинач-Бања Лука-Добрљин 1869. године Турска влада је дала концесију за изградњу пруге и њено кориштење аустријској банкарској кући Хирсцх у времену од 50 година од изградње. На основу посебног уговора који је турска влада закључила са компанијама које су градиле пругу, тим је компанијама била дата експлоатација државних шума које су биле у распону од 10 км са сваке стране жељезничке пруге (Према: И. Борковић, *Управно право*, Згб, 1984, стр. 23).

⁴⁰⁹ Шире о томе: Проф. др Иво Борковић, *Правна природа концесије*, Изборник радова Правног факултета у Сплиту, бр. XXVIII/1-2, 1991, стр. 17-30.

тржиште и демократија постали универзална социјална формула, поставило се питање трансформације јавних служби из монополске у конкурентску структуру. С обзиром да јавне службе своју подлогу налазе у колективном односно јавном интересу који се мора уважавати, треба одговорити у којој мјери је могуће одређене дјелатности (нпр. образовање, здравство, социјалну заштиту, културу и др.) свести на профит и тржиште, ако се има у виду чињеница да јавни интерес одређује опште добро и право, а приватни интерес профит. Искуства у Европској унији говоре да је приватизација у јавним службама односно службама од општег интереса (како је прихваћен назив у ЕУ)⁴¹⁰ у неким областима (енергетика, телекомуникације и др.) показала добре резултате јер је дошло до бржих и квалитетнијих услуга, док су у другима као образовање и здравство такви покушаји довели до неједнакости грађана, а у трећима као што су жељезнице, приватизација се показала погрешном и контрапродуктивном јер је ослабљена безбједност саобраћаја⁴¹¹. Но без обзира да ли је јавна служба организована у јавној и приватној режије, **специфичност њене дјелатности произлази из чињенице што је усмјерена на заштиту јавног интереса, што је разлог да јавна служба има посебна овлаштења која јој држава повјерава.** Због природе дјелатности које обављају јавне службе, чије је одвијање од животне важности за грађане и друштвену заједницу, њихова дјелатност мора се обављати континуирано, несметано и једнако доступно свим физичким и правним лицима. Да би се то осигурало јавним службама нужно је осигурати претпоставке да одређене односе уређују ауторитативним методама што се постиже повјеравањем јавна овлаштења. Иако је правна основа проглашења дјелатности од јавног интереса и повјеравање јавних овлаштења иста. тј. закон, природа и карактер послова који улазе у оквир јавних служби и послова који улазе у оквир јавних овлаштења сасвим су различити. Послови које обављају јавне службе улазе у дјелокруг одређених привредних и непривредних дјелатности уз јачи државни утицај, док су послови који се повјеравају у оквиру јавних овлаштења ауторитативни послови делегирани од стране државе.

Према томе, предузећа, установе и други организациони облици јавних служби, имају своје основне дјелатности због којих су основане и налазе се ван државног апарата, могу путем повјерених јавних овлаштења

⁴¹⁰ У Европској унији развијају се општа начела за службе од општег интереса: универзалност, континуитет, квалитет, прихватљивост цијена и заштита потрошаћа (Према: Иван Копрић и други, Европски стандарди регулације служби од опћег интереса: (квази) независна регулација тијела и изградња модерног капитализма. *Хрватска јавна управа*, бр. 3/08, стр. 654.

⁴¹¹ Др Невен Штимац, *Европски принцип јавне управе*, Згб, 2002, стр. 28.

вршити одређене облике власти (рјешавање у управним стварима, вођење евиденција и сл.). Ови послови су везани за основне послове, олакшавају њихово ефикасније, квалитетније, економичније и рационалније вршење, те омогућују несметано и континуирано обављање основне дјелатности недржавних субјеката (предузећа, установа и других организација). **Управна (јавна) овлаштења могли бисмо дефинисати као овлаштења која држава повјерава недржавним субјектима да могу обављати одређене послове вршења управне власти.**

Ови субјекти, будући да се не налазе у оквиру државне структуре немају изворна овлаштења за вршење управних активности (као што имају органи државне управе) већ им се та овлаштења повјеравају законом.

Која овлаштења ће им се повјерити превасходно зависи од природе и карактера основне дјелатности коју недржавни субјекти обављају као и од конкретне процјене самог законодавца.

Садржајни оквир управних (јавних) овлаштења углавном чине:

- а) рјешавање у управним стварима и доношење управних аката,
- б) вршење управних радњи, вођење евиденција и издавање увјерења,
- в) вршење стручних послова који су од значаја за инспекцијски надзор (експертисе и сл.),
- г) доношење прописа који по природи и називу морају да одговарају прописима које доносе органи управе.

Носиоци јавних овлаштења чији садржај чини доношење прописа дужни су прије њиховог објављивања прибавити мишљење надлежног министарства.

Поред управних (јавна овлаштења) јавна овлаштења појављују се и у виду тзв. **неуправних јавних овлаштења**, која означавају правно гарантовану могућност да одређени субјекти из оквира јавних служби својим општим правним актима уређују у домену своје основне дјелатности неке односе од ширег интереса⁴¹². Послови управе у вези са обликовањем политике као и послови инспекцијског надзора не могу бити повјерени носиоцима јавних овлаштења из области јавних служби.

11.2.7. Однос државне управе и јавних служби

Посебан однос између државне управе према јавним службама, односно према недржавним субјектима којима су повјерена управна (јавна) овлаштења произлази из чињенице да недржавни субјекти (јавна предузећа, установе и друге организације) врше повјерена управна (јавна)

⁴¹² Зоран Томић, *Управно право*, Бгд, 1995, стр. 190.

овлаштења, која изворно припадају државној управи. Држава им због критеријума рационалности, економичности и ефикасности законом повјерава те послове јер су они везани за основну дјелатност јавних служби па је реално очекивати да ће испунити стандарде и критеријуме повјеравања које садржи акт о повјеравању послова којем претходи елаборат о оправданости (чл. 108 Закона о републичкој управи).

У оквиру овлаштења датих законом, органи републичке управе у односу на недржавне субјекте којима су повјерени послови републичке управе имају овлаштења да:

- контролишу законитост вршења повјерених послова, да их упозоре на незаконито вршење те да предложи мјере које недржавни субјект треба да предузме,
- одлучују по жалби на појединачне акте које у првом степену донесе недржавни субјект у вршењу повјерених послова,
- даје сагласност на организацију рада и услове за обављање повјерених послова,
- даје обавезна упутства за обављање повјерених послова,
- пружају стручну помоћ у обављању ових послова,
- врше непосредан увид у обављање ове врсте послова,
- упозоравају у писаном облику носиоце повјерених послова на њихово неизвршење и налажу њихово извршење у одређеном року,
- упозоравају у писаном облику носиоце повјерених послова на неправилности, незаконитости или неблаговременост у извршењу повјерених послова и одређују рок за њихово отклањање,
- предузимају мјере одговорности према носиоцима јавних овлаштења,
- у случају да носиоци јавних овлаштења не поступе по упозорењу органа управе, могу сами извршити поједини посао на њихов трошак,
- изврше поједине послове које су пропустили извршити носиоци јавних овлаштења када пропуштањем вршењем послова могу настати штетне последице за живот и здравље људи, животну средину или имовину те остваривање права и интереса грађана,
- предложи Влади да покрене поступак одузимања повјерених послова, када носилац јавних овлаштења те послове, и поред упозорења, не обавља или их не обавља правилно, законито и ажурно.

При обављању повјерених послова управе, носиоци јавних овлашћења имају иста права и дужности као органи управе. Влада и органи управе задржавају одговорност за њихово извршење. Средства за вршење повјерених послова управе обезбјеђује се у буџету Републике.

11.2.8. Управни, унутрашњи и стручни надзор

Однос између органа државне управе и јавних служби успоставља се и у виду надзора који проводе органи државне управе над јадним предузећем и установама и другим видовима организовања јавних служби.

Над обављањем дјелатности ових субјеката спроводе се три врсте надзора, и то:

- а) управни надзор,
- б) унутрашњи надзор, и
- в) стручни надзор.

Управни надзор обухваћа:

- надзор над законитошћу управних аката,
- надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада јавних предузећа, установа и других организационих облика јавних служби у вршењу повјерених послова републичке управе,
- инспекцијски надзор.

Надзор над законитошћу управних аката подразумијева контролу законитости управних аката којим се на основу закона рјешава о правима, обавезама и правним интереса физичких и правних лица и предузимање законом прописаних мјера. Надзор над законитошћу управних аката може бити у виду: **инстанционог надзора и службеног надзора**. У вршењу инстанционог надзора, виши орган може, уколико нађе да је незаконит, да поништи или измијени управни акт. Инстанциони надзор остварује се у поступку по жалби као редовном правном средству у управном поступку. **Службени надзор** над законитошћу аката врши виши орган по службеној дужности. Уколико нађе да је акт незаконит може га поништити или укинути. Службени надзор над законитошћу аката у нашем праву остварује се у поступку кориштења посебног ванредног правног средства у управном поступку поништавања и укидања по праву надзора.

Надзор над законитости и цјелисходности рада обухваћа:

- контролу законитости рада и поступања,
- контролу цјелисходности организације обављања послова и оспособљености државних службеника и намјештеника за обављање тих послова,
- односе државних службеника према странкама и

- контролу и оцјену ефикасности, економичности и ефективности.

У вршењу надзора над законитости и цијелисходности рада надлежни органи могу да:

- покрећу поступак за оцјену уставности и законитости општих аката,
- налажу извршење утврђених обавеза,
- предлажу поступак, односно забрану рада установа, јавних предузећа и других видова организовања јавних служби и
- предузимају друге мјере утврђене посебним прописима.

Вршење инспекцијског надзора врши се непосредним увидом код установа и јавних предузећа и других видова организовања јавних служби (путем сагледавања правне и фактичне ситуације), у погледу поштовања закона и других прописа, те предузимањем управних и других мјера и радњи у циљу да се утврђено стање утврди са прописом.

Унутрашњи надзор. Поред надзора који надлежни органи управе у оквиру овог надзора врше над другим органима управе, овај надзор обухваћа и надзор над носиоцима јавних овлаштења.

Унутрашњи надзор обухваћа:

- надзор над радом ових субјеката,
- инспекцијски надзор, преко управне инспекције и
- друге облике надзора утврђене законом

Надзор над радом носиоца јавних овлаштења у вршењу повјерених послова подразумијева надзор над законитошћу рада, као и надзор на цијелисходношћу рада у вршењу јавних овлаштења. Обухваћа испитивање спровођења закона и других прописа те надзор над сврсисходношћу рада – дјелотворност и економичност рада те сврсисходност организације послова.

Инспекцијски надзор преко управне инспекције је посебна врста управног надзора (тзв. ауто контрола управе) која врши надзор над примјеном закона и других прописа, везаних за обављање послова управе не само у органима државне управе, већ и у другим државним органима и субјектима који обављају јавна овлаштења. Предмет њихове контроле су прописи о канцеларијском пословању, прописи који се односе на управни поступак или на ефикасност, или ажурност управе у рјешавању управних ствари, итд.

Органи управе у вршењу унутрашњег надзора над радом вршиоца јавних овлаштени су да:

- захтијевају извјештаје и податке о раду
- утврђују стање извршавања послова те да у вези с тим упозоре на уочене неправилности и одреде мјере и рок за њихово отклањање,
- издају инструкције,
- налажу предузимање послова које сматрају потребним,
- покрећу поступак за утврђивање одговорности,
- непосредно изврше неки посао, ако оцјене да се другачије не може извршити закон и други пропис и
- предлаже Влади да предузме мјере за које је овлашћена.

Носиоци јавних овлаштења дужни су поднијети извјештај о раду надлежном органу управе који садржи приказ извршавања закона и других прописа, предузете мјере и њихово дејство, те друге релевантне податке.

Инструкцијама које доносе, надлежни органи управе се усмјерава организација послова и начин рада запослених у носиоцу јавних овлаштења у вршењу повјерених послова републичке управе. Инструкцијама се не може одређивати начин поступања и рјешавања у управној ствари.

Стручни надзор подразумијева надзор који се у правилу проводи над установама и јавним предузећима уз примјену **одређених техничких правила, утврђених стандарда и правила струке** и др.

Регулише се законским прописима којима се уређују поједине области за чије се вршење оснивају установе односно јавна предузећа и други облици организовања. Бројни су примјери стручног надзора у разним областима јавних служби, а врше их овлаштена лица, надзорници, инспектори и др. Нпр, према Закону о основној школи⁴¹³.

Управни надзор над радом школе врше просвјетни инспектори, а стручно педагошки надзор врше школски надзорници. У вршењу стручно-педагошког надзора школски надзорници врше: непосредан увид у примјеру и реализацији наставног плана и програма; непосредан увид у рад и организацију рада школе, рад наставника, стручних сарадник, васпитача и директора; непосредан увид у начин извођења наставе, испита и других облика образовно-васпитног рада, предлаже министру и надлежним органима предузимање непосредних мјера за отклањање неправилности и недостатака.

⁴¹³ Закон о основној школи РС, Службени гласник, бр. 38/04.

II ПОЈАМ И ПРАВНА ПРИРОДА ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

A. Предходно питање: општи и јавни интерес

Модели управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским) произилазе из концепције *социјалне функције државе и управе* чија је полазна премиса појам и правна природа јавне службе. Првобитни концепт *јавне државе* у смислу да је правна држава она у којој је вршење власти регулисано правом, замењује концепт *социјалне државе (welfare state)*, односно државе која се стара о добробити својих грађана и општем друштвеном, културном и социјалном благостању. Ове промене у теоријском приступу, довеле су и до промене концепта *државне управе* (управа као власти) и стварања концепта *управа као система за социјалну регулацију друштвених процеса* према коме се вршење управних активности не може свести искључиво на вршење државне власти, већ оно мора обухватати и вршење оних активности којим се стварају неопходни услови за несметан живот и рад грађана и напредак друштва као целине. Са становишта овог модела, управа се не разуме као власт и државна репресија, већ као сложени систем људске сарадње чија је основна функција остваривање општег интереса односно друштвене добробити (*bono publico*) и за који све већи значај имају процеси приватизације и дерегулације.

Из тог разлога је неопходо предходо одредити појам општег, односно јавног интереса, јер се ови појмови често узимају као синоними. Међутим, треба указати да је појам *општи интерес* политичка, а појма *јавни интерес* правна категорија.

Из наведених савремених схватања о држави и управи, произилази да држава и њена управа нису више хегеловска апсолутна власт, односно примарна догма, односно да она није злогласно библијско чудовиште „Левијатан” са којим је својевремено енглески и политички и правни филозоф Томас Хобс упоредио државу (и њену управу), већ је то организација која треба да обезбеди добробит и сигурност грађана, те да је њен основни задатак пружање јавних услуга којим се остварује општи интерес.

Опште интерес, као политичка категорија је појам који означава привредни, политички, културни и научни развој друштвене заједнице, који се у једном ширем смислу може мерити одговарајућим показатељима као што су доходак по глави становника, смањена смртност новоређене деце, повећање производности рада и сл.

Кроз остваривање општег интереса, стварају се услови за развој и унапређење индивидуалних слобода и права човека и грађанина чиме се обезбеђује остваривање идеје људских права.

Како је основни задатак држава у савременим условима обезбеђење остваривања општег интереса као политичке категорије, тај општи интерес је неопходно формализовати у закону, чиме се он преображава у јавни интерес. Јавни интерес је, као правна категорија утврђен законима које доноси парламент, односно скупштина као представничко тело које бирају грађани на слободним и демократским изборима. Управа, остварујући своју социјалну функцију, обезбеђујући извршење закона, обезбеђује и остваривање јавног интереса вршењем ауторитативних и неауторитативних активности. У том смислу се и може говорити о држави као „легитимном монополу физичке силе”, како је то истицао Макс Вебер. Према томе, јавни интерес је правна категорија која је као такава одређена законом и која стоји изнад појединачних (индивидуалних и групних) интереса, али чијим се остварењем унапређују личне слободе и права човека и грађана и развија идеал људских права.

Б. Проблеми дефинисања појама јавне службе

Појам „јавна служба” основни је појам на коме се темељи читаво право јавних служби и наука о њему. Овај појам је веома сложен, те је и његово одређивање веома сложено. Ако узмемо у обзир чињеницу да се он може одредити и у *теоријском* и у *позитивно-правном* смислу, потребно је посебно одредити теоријски, а посебно позитивно-правни појам јавне службе.

Теоријски појам јавне службе одређује се на тај начин што се полази од одређених теоријских претпоставки, док се приликом одређивања *позитивно-правног појама* полази од дефиниције јавне службе која је одређена позитивно-правним прописима.

Појам јавне службе се, с друге стране, може одредити и у *функционалном* и *организационом* смислу. При том, методолошки посматрано, утврђивање функционалног појама нужно предходи утврђивању организационог.

При одређивању *функционалног појама јавне службе* полази се од врсте делатности које јавна служба обавља, док се при одређивању *организационог појама јавне службе* полази од конкретних облика организације којима је поверено вршење такве делатности.

В. Појам и елементи јавне службе

Друштво је материјална средина нужна за егзистенцију људи. Јавне службе су настале управо из тог разлога што је човек, да би уопште могао да опстане, принуђен да живи у друштву у коме се обављају делатности чије је постојање, односно стално и непрекидно функционисање нужно како за саму друштвену заједницу, тако и за сваког појединца. Управо ове делатности и чине суштину јавних служби, али ако бисмо се запитали шта све оне обухватају, не бисмо одмах могли дати један прецизан одговор. С обзиром да

се људско друштво налази у непрекидном развоју и кретању, потребе за јавним службама постају све веће, при чему и сам развитак ових служби зависи од општег развитка. Извесним друштвеним делатностима се даје карактер јавне службе и она се подвргава посебном правном режиму када је друштвена зајединаца сматра нарочито значајном за своју егзистенцију. Поред општег интереса који се задовољава обављањем таквих делатности и воља оних који управљају је такође од значаја приликом одређивања да ли ће се нека делатност сматрати, односно увести као јавна служба.²⁴ Појам јавне службе у себи крије елемената социолошке и правне природе. Ти елементи су:²⁵

1. *Јавне службе се оснивају ради задовољења одређених потреба од општег интереса.* Општи интерес представља суштински елемент при одређивању појма јавне службе. Оне се оснивају ради задовољења одређених потреба од општег интереса, које су значајне како за целу друштвену заједницу, тако и за сваког појединца. Свака делатност управе није истовремено и јавна служба, већ су то само оне делатности којима се задовољавају потребе од општег интереса и које се најцелисходније и најпогодније могу задовољити путем основане јавне службе. Према томе, организација јавних служби се може оснивати само за обављање таквих делатности као што су: комунална, научна, културна, просветна, здравствена и социјална делатност, као и делатности које имају за циљ унапређење одређених грана привреде, управе или задовољења општих потреба становништва.
2. *Јавне службе одговарају обавези управљача да се стварају за опште добро.* Од намере оних који управљају зависи увођење јавне службе. Међутим, да би се старали за опште добро, они који управљају имају и обавезу да организују и обезбеде нормално функционисање одређене делатности (службе) које су од општег друштвеног интереса. Управљачима се намеће правна обавеза да организују и обез-

24 Упореди: Димитрије Продановић, *Грађанин и јавне службе*, Култура, Београд, 1960, стр. 5.

25 Упореди: Славољуб Поповић, *Нека питања у вези са појмом јавне службе*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, 1954, стр. 181-186.

- беде нормално и стално функционисање одређених делатности (служби), као корелатив вршења власти, јер је сваки појединац надахнут идејом да они који управљају, управљају у интересу оних над којима управљају.
3. *Делатности и организација јавне службе као таква мора бити одређена законом.* Да би се једна делатност сматрала јавном службом, неопходно је да као таква буде проглашена законом. Те делатности обављају оне организације које су законом проглашене за јавне службе. Законима из ове области, утврђен је посебан правни режим јавних служби којима је регулисан њихов правни положај, и које карактеришу посебна правила која зависе од потреба поједине јавне службе.
 4. *Непрекидно функционисање.* Јавне службе функционишу без икаквог прекида, с обзиром на своју важност и природу. Оне се оснивају ради задовољење општих потреба становништва, што нужно намеће потребу за непрекидним функционисањем. Примена принципа непрекидног (континуираног) функционисања, значи да они који управљају не могу дозволити прекид јавне службе, јер сваки застој у њиховом раду изазива поремећај у редовном задовољењу одређених потреба које су у датом моменту од капиталне важности за друштво. Ово непрекидно функционисање доводи до тога да принцип рентабилитета у раду организација преко којих се послови јавних служби обављају, мора понекад бити занемарен, односно да орган који је овакве организације основао или над њима врши надзор мора покривати евентуалне губитке које оне у свом пословању претрпе.
 5. *Увек могућа љроменљивост.* Пошто се људско друштво налази у непрекидном развоју, потребе за јавним службама постају све веће, при чему је и сам развитак ових служби у зависности од општег развитка цивилизације. Надлежи орган може организацију и рад јавних служби увек модификовати, што зависи од развоја потреба од општег интереса. Истовремено, протоком времена могу и престати извесне околности, чиме престаје и потреба за постојањем неке јавне службе.

6. Сви грађани су једнаки у коришћењу јавне службе. Јавне службе су дужне да своје услуге и чинидбе пружају свим лицима која испуњавају одређене услове за коришћење тих услуга и чинидби. При коришћењу услуга јавних служби, примењује се начело једнакости које се манифестује у два правца: прво, јавне службе су дужне да своје услуге пруже свима који испуњавају одређене услове за њихово коришћење, мада је у извесним случајевима остављено организацијама које обављају послове јавних служби да саме одређују које ће категорије грађана имати право на њихове услуге; друго, организација јавне службе је дужна да је свим корисницима пружи уз једнаке услове и једнаке услуге и чинидбе.

Концепција јавних служби послужила као основ за проширење теоријског појма управе у материјалном смислу тако да овај појам данас обухвата и оне активности управе које представљају вршење јавних служби. Под утицајем теорије јавних служби, теоријски концепт управне функције уступио је место концепту управне делатности.

Г. Закључак: појам и правна природа јавне службе

Имајући у виду предходно изложено, може се закључити да јавне службе представљају делатности које се врше у општем интересу, чије је постојање неопходно како за друштвену заједницу тако и за сваког појединца, из чега произилази правна обавеза оних који управљају да старајући се за опште добро (*bono publico*), обезбеде њихово нормално, стално и непрекидно функционисање, односно посматрано са правног аспекта може се закључити да у одређивању правне природе јавних служби треба поћи од посебног правног режима јавног права коме је подвргнуто вршење ових делатности, а кога карактеришу посебна правна правила која зависе од потреба поједине јавне службе.

11.3. Локална самоуправа

11.3.1. Увод

Општа је оцјена да без добре и ефикасне локалне самоуправе нема успјешног демократског друштва. Посебно се наглашава њена услужна улога према локалном становништву. Суштина њеног постојања јесте рјешавање егзистенцијалних проблема грађана. Локалне власти треба да обезбједе јавна добра, да понуде квалитет услуга које подижу квалитет живљења грађана, односно да преко одговарајућих служби задовоље бројне свакодневне потребе грађана који живе на територији јединице локалне самоуправе.

На трагу Европске повеље о локалној самоуправи⁴¹⁴ (чл. 2) локалну самоуправу могли бисмо дефинисати као право грађана и органа локалне самоуправе да у оквиру закона уређују и управљају одређеним јавним пословима на основу сопствене одговорности у интересу локалног становништва.

11.3.2. Позитивно правни оквир

Према Уставу Босне и Херцеговине локална самоуправа спада у оквир надлежности ентитета⁴¹⁵. Према Уставу Републике Српске, територијална организација Републике уређује се законом, а општине чине основне територијалне јединице Републике, што значи да између Републике и општине нема других територијалних облика у вршењу власти.

Не постоје другостепени облици јединца локалне самоуправе који су присутни у упоредним правним системима (окрузи, департамани и др.)

Уставом је предвиђено да се законом може повјерити вршење послова локалне самоуправе и граду.

Систем локалне самоуправе уређен је Законом о локалној самоуправи⁴¹⁶, према којем се локална самоуправа остварује у општинама и градовима, а извршавају је грађани и органи јединица локалне самоуправе (чл. 2). Поред Закона о локалној самоуправи законодавни

⁴¹⁴ Европску Повељу о локалној самоуправи донио је Савјет Европе 1985. године у Стразбуру.

⁴¹⁵ Према чл. III тач. За Устава Босне и Херцеговине све функције власти и сва овлаштења која нису изричито Уставом дата институцијама БиХ припадају ентитетима. С обзиром да локална самоуправа није одредбом чл. III тач. I. дата у надлежност заједничким институцијама, недвојбено је у надлежности ентитета.

⁴¹⁶ Службени гласник Републике Српске број 101/04.

оквир локалне самоуправе чине и други прописи као што су нпр. Закон о територијалној организацији РС, Изборни закон БиХ и Изборни закон РС, Закон о буџетском систему, Закон о комуналним дјелатностима, Закон о грађевинском земљишту, Закон о уређењу простора, Закон о пољопривредном земљишту, Закон о водама и др.

Три су битна обиљежја концепта локалне самоуправе који су прихваћени у Републици Српској. То су: **једностепеност** локалне самоуправе, **монотипска** организација у којој је општина основна јединица локалне самоуправе и прихваћени **систем "омнибус" надлежности**⁴¹⁷ у којем јединице локалне самоуправе без обзира на различите територијалне, демографске, економске и друге разлике врше готово исте послове.

Правни статус јединица локалне самоуправе је фактички јединствен (ако се занемаре мале разлике између општине и града).

Јединице локалне самоуправе имају свој правни субјективитет и низ других јединствених обиљежја (свој назив, своју територију, своје становништво, аутономне прописе, своје органе, сопствену имовину, свој буџет, своје симболе, празник и печате и др.).

11.3.3. Послови локалне самоуправе

Послови локалне самоуправе превазилазе надлежности утврђене системским прописима локалне самоуправе, јер поред матичних прописа и Закона о републичкој управи, надлежности јединица локалне самоуправе регулишу и други прописи из појединих области друштвене регулације (из области пољопривреде, шумарства, водопривреде, социјалне заштите, здравства, просвјете и образовања, културе и спорта, комуналне, стамбене и урбанистичке дјелатности и др.).

Према Закону о локалној самоуправи **послови локалне самоуправе могу се подијелити на послове изворног дјелокруга и послове пренесеног дјелокруга.**

Уставом и Законом о локалној самоуправи таксативно су наведени послови које обављају јединице локалне самоуправе преко својих органа (прихваћени систем енумерације). То су углавном послови од непосредног интереса за грађане. Ове послове локална самоуправа самостално уређује, финансира из сопствених извора прихода и самостално извршава. **Круг ових послова чине послови од виталног значаја, јер представљају незамјењив услов живота и рада локалног становништва.**

⁴¹⁷ Проф. др Предраг Димитријевић и Проф. др Ђорђије Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица 2008, стр. 167.

У изворне или оригинерне послове уврштавају се послови који се односе на послове планова и програма развоја општине односно града, грађевинско земљиште, просторно и урбанистичко планирање, доношење буџета и завршног рачуна, управљање и располагање имовином општине, образовање општинских органа, комуналних дјелатности)производња и испорука воде, топлотне енергије, одржавање чистоће, одржавање паркова, улица саобраћајница и других јавних површина, пружања услуга у области образовања, културе, спорта, здравства и социјалне заштите, цивилне заштите, занатства, туризма, угоститељства, заштити околине и др.

Послови из пренесеног дјелокруга чине послови који су пренесени општини односно граду законом од стране Републике. То су послови државног карактера и које оно финансира за које Република оцјени да ће их општина односно град обављати брже, квалитетније, ефикасније и рационалније. Послови се могу пренијети под обављеним консултацијама са јединицама локалне самоуправе имајући у виду природу и садржај послова, број становника, територијалну величину и финансијску снагу општине, принцип супсидијарности те способност општине да послове из свог дјелокруга успјешно извршава. У круг ових послова могли би се уврстити послови извршавања закона и других прописа, чије је извршење повјерено општини да у оквиру тога рјешава у управном поступку у првом степену, тј. одлучује о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација обавља послове управног надзора над извршењем прописа и других општих аката скупштине општине.

11.3.4. Надзор над радом јединица локалне самоуправе

Надзор државних органа над јединицама локалне самоуправе представља могућност надгледања рада јединица локалне самоуправе од стране централних органа при чему имају право да утичу на њихов рад, да оцјењују да ли јединица локалне самоуправе поступају на прописан начин, односно да ли законито и цијелисходно користе своја овлаштења.

Европска повеља о локалној самоуправи садржи одредбе (чл.8) које детерминишу принципе односа централних и локалних органа. У те принципе могли би се уврстити: принцип легалитета, принцип ефикасности и експедитивности, принцип сразмјерности и принцип тзв. резидуалне надлежности. Поред ових принципа за ове односе релевантан

је и принцип тзв. супсидијарности односно принцип "праведне аутономије"⁴¹⁸.

Принцип легалитета представља кључни принцип према којем се сви облици надзора над радом локалних јединица могу вршити само у законом предвиђеним случајевима. Принцип ефикасности и експедитивности означава могућност да виши органи власти врше управни надзор над експедитивности у обављању ових послова који су пренесени локалним властима. Принцип сразмјерности подразумијева вршење управног надзора којим надзорна овлаштења требају бити у сразмјери са значајем интереса који се штити.

Принцип резидуалне надлежности (или пресумпција надлежности) у корист локалне самоуправе означава да послове који нису прописани као надлежност државних органа или организација, обављају органи локалне самоуправе.

Принцип супституције или "принцип праведне аутономије" подразумијева да надлежност припадне оној разини која је способна да послове у оквиру те надлежности обавља боље од других.

11.3.4.1. Административни (управни) надзор

Закон о локалној самоуправи предвиђа посебан облик административног надзора ресорног министарства над законитошћу рада и аката јединица локалне самоуправе. Министарство управе и локалне самоуправе надлежно је за вршење административног надзора и то само у законом одређеним случајевима. Административни надзор над извршењем послова из самосталног (изворног) дјелокруга органа локалне самоуправе ограничава се само на законитост рада локалних органа, док се у односу на послове чије је извршење пренесено са републичких органа на органе локалне самоуправе, надзорна овлаштења односе на законитост и цјелисходност донесених одлука и донесених аката. На том трагу треба разликовати двије врсте административне контроле: контролу законитости и контролу цјелисходности одлука и других аката органа локалне самоуправе.

Поред ових видова надзора које врше органи државне управе, надзор над јединицама локалне самоуправе врше и Народна скупштина, Влада и судови.

Предмет надзора законитости (чл. 84 Закона о локалној самоуправи) су:

⁴¹⁸ Амстердамски уговор (1997) којем је додат посебан протокол о субсидијарности и пропорцијалности.

- општи акти скупштине јединице локалне самоуправе,
- општи акти начелника,
- одлуке које се односе а организације јавних тендера и додјелу општинског земљишта,
- одлуке које се односе на организацију јавних тендера и додјелу земљишта,
- одлуке о пријему на рад и престанку рада запослених у административној служби,
- одлуке о финансијској обавези од 10 000 КМ или више,
- акти донесени у поступку спровођења повјерених послова државне управе.

Према томе, предмет посебног облика законитости могу бити како општи, тако и појединачни акти и то не само акти из самосталног већ из повјереног дјелокруга послова јединице локалне самоуправе.

11.3.4.2. Поступак контроле законитости аката

Захтјев за контролу законитости аката јединица локалне самоуправе могу поднијети надлежном министарству скупштина јединице локалне самоуправе, начелник те физичка и правна лица која сматрају да су им актом јединице локалне самоуправе повријеђена права или правни интереси. Скупштина може тражити контролу аката које доноси начелник а начелник може тражити контролу аката које доноси скупштина.

Захтјев се подноси у року од 30 дана од усвајања оспореног акта. Министарство је дужно да у року од 30 дана од подношења захтјева размотрити и поступити по захтјеву. Ако Министарство сматра да је акт јединице локалне самоуправе незаконит, обавијестиће доносиоца акта о основама за незаконитост оспореног акта и затражити да га измјени, укине или поништи у року од 30 дана од дана достављања оспореног акта. Уколико орган јединица локалне самоуправе у року од 45 дана не поступи по захтјеву Министарства, Министарство ће га оспорити пред надлежним судом, у року од 30 дана од пријема обавјештења о одлуци. У случају да орган јединице локалне самоуправе игнорише захтјев Министарства (ћути) и не донесе одлуку у предвиђеном року од 30 дана, Министарство ће оспорити акт на надлежном суду у року од 60 дана од обавјештења о основама незаконитости.

Правно или физичко лице које сматра да су његова права или правни интереси повријеђени актом органа јединице локалне самоуправе може тражити да Министарство обави надзор над тим актом. Захтјев се

подноси у року од 30 дана од дана сазнања о оспореном акту, односно најкасније у року од годину дана.

Исто тако, ако надлежно министарство сматра да одређени акт може имати озбиљне посљедице, или постоји ризик од ненадокнадиве штете, може такође такав акт оспорити пред надлежним судом о чему је дужна обавијестити његова доносиоца. До одлуке надлежног суда, Влада је дужна на приједлог Министарства обуставити од извршења пропис, општи или појединачни акт органа јединице локалне самоуправе, ако оцјени да је у супротности са Уставом и законом и озбиљно угрожава јавни интерес и представља ризик од nanoшења непоправљиве штете. Самосталност извршења послова из изворног дјелокруга огледа се посебно у чињеници спровођења првостепеног и другостепеног поступка на локалном нивоу из чега произлази да органи републичке управе у овом случају не располажу са инстанцијом контролом те у вршењу надзора над извршењем прописа и других општих аката из надлежности јединице локалне самоуправе.

11.3.4.3. Поступак контроле цјелисходности аката

У оквиру овлаштења у вршењу повјерених послова, републички органи који су надлежни за вршење надзора над цјелисходношћу аката које доносе органи локалне самоуправе имају право тражити, у року од 15 дана од дана сазнања за оспорени акт, да органи јединице локалне самоуправе измјене, укину или пониште оспорени акт на основу уважавања цјелисходности. Ако органи јединице локалне самоуправе не поступе у складу са захтјевом, надлежни републички органи за вршење надзора усвојиће акт умјесто органа јединице локалне самоуправе, и о томе обавијестити органе јединице локалне самоуправе.

Ако орган локалне самоуправе сматра да је одлука коју је донио орган у вршењу надзора незаконита, има право да код надлежног суда против исте одлуке покрене управни спор, о чему је дужан обавијестити орган који врши надзор. Уколико орган јединице локалне самоуправе сматра да усвајање акта од стране органа који врши надзор може довести до nanoшења непоправљиве штете, може затражити од надлежног суда да обустави од извршења наведени акт или да предузме неке друге административне мјере, о чему су дужни обавијестити орган који врши надзор. Суд доноси одлуку о обустављању од извршења оспореног акта, односно доноси друге административне мјере у року од 8 дана од подношења захтјева и након разматрања аргумената свих заинтересираних страна.

У случају да орган локалне самоуправе дуже вријеме не извршава своје надлежности у складу са законом и тиме угрожава основна права

грађана, Министарство је дужно упозорити орган јединице локалне самоуправе и затражити предузимање одговарајућих мјера. Ако орган јединице локалне самоуправе не предузме одговарајуће мјере у року од 8 дана од дана упозорења, Министарство ће поднијети тужбу надлежном суду. Суд је дужан у року од 8 дана изрећи одговарајуће привремене мјере којима је дужан обезбиједити извршавање оспорених надлежности. Орган јединице локалне самоуправе може оспорити радње Министарства и жалити се на одлуку надлежног суда.

11.3.5. Надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада

Надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада јединица локалне самоуправе остварује се у складу са Законом о о републичкој управи (чл. 74)⁴¹⁹.

Надзор над законитошћу и цјелисходношћу рада обухваћа:

- контролу законитости рада и поступања, али само у вршењу пренесених послова,
- контролу и оцјену ефикасности, економичности и ефективности,
- контролу цјелисходности организације обављања послова и оспособљености државних службеника и намјештеника за обављање тих послова, углавном у вршењу пренесених послова од стране управне инспекције,
- односе службеника према странкама (у поступку одлучивања о правима и обавезама грађана, правних лица и других субјеката у управном поступку од стране управне инспекције).

Према томе, органи државне управе врше различите облике надзора и имају **јача надзорна овлаштења** у односу на пренесене послове локалне самоуправе.

У вршењу надзора над законитошћу рада пренесених послова на **јединице локалне самоуправе**, органи републичке управе овлаштени су да:

- контролишу законитост поступања органа локалне самоуправе, упозоравају их на незаконитост и предложи мјере које требају предузети,
- одлучују о жалбама на појединачне акте које у првом степену доносе органи у вршењу пренесених послова,

⁴¹⁹ Службени гласник Републике Српске, бр. 118/08.

- дају сагласност на све прописе које локални органи доносе у вршењу пренесених послова,
- дају сагласност на организацију рада и услове за обављање пренесених послова,
- дају обавезна упутства за вршење пренесених послова,
- пружају стручну помоћ у обављању пренесених послова,
- врше непосредан увид у обављање пренесених послова,
- предузимају мјере одговорности,
- упозоре у писаном облику орган локалне самоуправе на неизвршење послова и налаже њихово извршење у одређеном року,
- упозоре у писаном облику орган на неправилности, незаконитости или неблаговремености у извршењу пренесених послова и одреде рок за њихово отклањање. У случају да орган локалне самоуправе не поступи по упозорењу, орган управе може о трошку органа локалне самоуправе сам извршити поједини задатак из оквира пренесених послова. Надлежни орган управе дужан је да поступи на овај начин када оцјени да би пропуштањем наређених активности настале штетне последице за живот и здравље људи, животну средину или имовину те остваривање права и интереса грађана.

Орган управе може предложити Влади да почне поступак за одузимање пренесених послова, кад орган локалне самоуправе те послове, и поред упозорења, не обавља или не обавља правилно, законито и ажурно.

Надлежно министарство дужно је подносити извјештај о извршеном административном надзору над радом органа јединице локалне самоуправе Влади, Народној скупштини и јавности.

11.3.6. Судски облици заштите локалне самоуправе

Ови облици заштите локалне самоуправе остварују се кроз уставно судску заштиту, управно судску заштиту и редовну судску заштиту.

Уставно судска заштита подразумијева право органа локалне јединице да поднесу приједлог Уставном суду Републике за покретање поступка оцјене уставности и законитости закона и других општих аката државних органа, којим се нарушава право на локалну самоуправу утврђену Уставом и законом.

Управно судску заштиту јединица локалне самоуправе остварује се у управном спору кад се актима државних органа и организација

нарушава право на локалну самоуправу. У оквиру ове заштите јединица локалне самоуправе покреће тужбом управносудски спор ради оцјене законитости појединачних управних аката Владе, министарстава и других државних органа, уколико сматра да су јој споменути акт угрожена права локалне јединице.

Редовна судска заштита локалне самоуправе остварује се кроз право јединица локалне самоуправе да покреће **одговарајући парнични поступак** против државе односно њених органа у случају да дође до ускраћивања имовинских односно других права јединице локалне самоуправе.

11.3.7. Сарадња органа локалне самоуправе са републичким органима

Међусобни односи између јединица локалне самоуправе и републичких органа државне управе заснивају се и на међусобној сарадњи и обавјештавању.

На тој основи **органи локалне самоуправе:**

- дају иницијативе и приједлоге републичким органима за уређење односа и предузимање одређених активности везаних за интерес јединица локалне самоуправе,
- траже мишљења од надлежних државних органа у вези са припремом закона и других прописа везаних за рад органа републичке управе,
- учествују у припреми закона и других прописа од интереса за локалну самоуправу,
- дају податке и обавјештења органима републичке управе.

Са друге стране, **републички органи управе:**

- обавјештавају органе локалне самоуправе о предузетим мјерама везаним за извршавањем закона од интереса за локалну самоуправу,
- пружају стручну помоћ органима локалне самоуправе,
- траже извјештаје, податке и обавјештења о извршавању послова од стране локалних органа.

11.3.8. Организација локалне самоуправе

Организациона структура локалне самоуправе представља систем органа и служби које врше одређене функције ради задовољавања свакодневних потреба грађана у јединицама локалне самоуправе.

Према Уставу Републике Српске и Уставу Федерације Босне и Херцеговине локална самоуправа се остварује у општинама и градовима.

11.3.8.1. Општина

Општина је основна територијална јединица локалне самоуправе а формира се за дио или више насељених мјеста који чине јединствену територијалну и економску цјелину. Општина обавља многобројне послове утврђене Уставом и законом, те послове утврђене статутом општине. Послове општине обављају органи општине које предвиђа Закон о локалној самоуправи.

То су органи:

- скупштина општине и
- начелник општине

Административна служба (локална управа) није предвиђена као посебан орган чију структуру и унутрашњу организацију утврђује начелник општине у законом утврђеним границама. Административна служба обавља послове самосталног (изворног) карактера и послове из пренесеног дјелокруга.

Закон предвиђа и **Надзорни одбор** као факултативно, стално радно тијело које Скупштина може али не мора образовати.

Скупштина општине је највише политичко представничко тијело општине коју чине општински одборници који се бирају на непосредним, тајним и слободним изборима на мандат од четири године. Број одборника скупштине општине утврђује се статутом општине, у складу са Изборним законом.

Скупштина општине је **орган одлучивања и креирања политике** општине и одлучује о свим најважнијим питањима.

Врши нормативну функцију: **доноси статут, одлуке којима регулише поједине области из своје надлежности, одлуке интернормативног карактера, пословник о раду скупштине и др.**

Поред општих, Скупштина доноси и одлуке појединачног карактера, **закључке, препоруке и резолуције.**

Поред тога, Скупштина у оквиру своје надлежности доноси важна развојна и планска документа: **планове и програме развоја општине, инвестиционе програме, програме уређења и кориштења грађевинског земљишта, спроведбене планове, просторне и урбанистичке планове и друге планове развоја у појединим областима у оквиру своје надлежности и др.**

Скупштина доноси буџет и завршни рачун буџета доноси одлуке и друга општа акта у обављању функција из области културе, образовања, спорта, здравства, социјалне заштите, информација, занатства, туризма, угоститељства и заштите околине, доноси одлуке о таксама и другим јавним приходима, одлуке о прибављању, управљању и располагању имовином општине, одлуке о одређивању назива улица, тргова и дијелова насељених мјеста и др.

Скупштина општине бира и разрјешава предсједника скупштине општине, замјеника начелника општине и чланове радних тијела скупштине општине, секретара скупштине, на приједлог начелника општине бира и разрјешава начелнике одјељења, образује стручну службу за потребе Скупштине и њених радних тијела, одлучује о задужењу општине, разматра годишњи извјештај о раду начелника, одлучује о покретању иницијативе за опозив начелника, оснива предузећа и установе у областима утврђеним законом, врши и друге послове утврђене законом и статутом.

Предсједник Скупштине општине представља и заступа Скупштину, сазива сједнице Скупштине и њоме предсједава. Предсједник има потпредсједника. Предсједник и потпредсједник су функционери општине.

Секретара Скупштине поставља Скупштина на приједлог предсједника Скупштине. Мандат им траје колико и мандат предсједника Скупштине. Секретар Скупштине руководи стручном службом Скупштине.

Начелника одјељења административне службе скупштина именује на период трајања мандата Скупштине. Он руководи радом одјељења и одговара за његов рад а за свој рад одговара начелнику односно градоначелнику. Рјешава сукобе надлежности између одјељења општинске управе и о изузећу службеног лица.

Скупштина општине може за своје потребе оснивати радна тијела (комисије, одборе и савјете). Радна тијела могу бити стална и повремена.

Начелник општине је носилац извршне власти у општини. Заступа и представља општину, спроводи локалну политику, руководи општинском управом и извршава законе и друге прописе Републике и града, извршава акте Скупштине, усмјерава и усклађује рад административне службе, извршава послове из пренесеног дјелокруга, доноси одлуке, правилнике, наредбе, упутства, рјешења, закључке, предлаже статут, одлуке и друге опште акте Скупштине, израђује нацрте и подноси скупштини на усвајање буџетске, планске и програмске акте,

доноси одлуку о оснивању општинске административне службе, доноси правилник о организацији и систематизацији радних мјеста општинске административне службе, даје сагласност на статуте и друга општа акта предузећа и установа чији је оснивач општина, подноси извјештај скупштини о свом раду и раду општинске административне службе, рјешава у другом степену по жалби на првостепена рјешења општинске административне службе, уколико за рјешавање нису надлежни републички органи, обавља и друге послове утврђене законом и статутом општине. Функција начелника општине је професионална.

Општинска административна служба дјелује као јединствена служба а не као посебан општински орган управе. Везана је за начелника који утврђује њену организациону структуру водећи рачуна о критеријима ефикасности, дјелотворности и економичности, држећи се принципа утврђених за републичку управу Унутрашња диференцијација врши се издвајањем ужих цјелина на организационе јединице, одјељења и групе. Број организационих јединица зависи од величине општине и броја становника.

Општинска управна службе као и јавна управа у цјелини пролази кроз значајне промјене. Општинска управна служба постаје организатор и координатор низа послова везаних за пружање услуга грађанима и остваривање егзистенцијалних и развојних циљева јединице локалне самоуправе. Она је свакодневно у непосредном контакту са грађанима, и као таква треба да постане сервис грађана. Њен циљ треба да буде квалитетније и ефикасније пружање услуга грађанима, да осигура савремене стандарде поступања управе са грађанима је јавност, професионалност и транспарентност њеног рада.

Оквир активности општинске административне службе чине послови:

- извршавања и спровођења општинских прописа;
- припремање нацрта прописа, одлука и других аката за скупштину и начелника општине;
- извршавање и спровођење закона и других прописа и обезбјеђење њихове примјене чије вршење је повјерено општини;
- вршења стручних и других послова које има повјери скупштина и начелник општине.

Надзорни одбор врши контролу јавне потрошње у општини и надзор над управљањем и располагањем имовином општине. Надзорни одбор није надлежан за предузимање одређеним мјера, већ дјелује путем подношења својих извјештаја, препорука и приједлога органима општине. У свом раду дужан је чувати личне податке, службене и

пословне тајне утврђене одговарајућим прописима и поштовати достојанство, добро име и интегритет појединца.

11.3.8.1.1. Кадрови у локалној самоуправи

Кадрове у органима локалне самоуправе чине лица која трајно и на професионалној основи обављају послове у тим органима.

Чине их **функционери, службеници и запосленици**. Закон о локалној самоуправи прецизно утврђује правни положај локалних функционера, службеника и осталих запослених. У круг функционера општине уврштавају се: начелник општине, замјеник начелника општине, предсједник скупштине општине и потпредсједник скупштине општине. Плате и друга права општинских функционера утврђује се одлуком скупштине општине у складу са Законом и статусу општинских функционера.

Под службеницима према Закону сматрају се: секретар скупштине јединице локалне самоуправе, начелник одјељења, шеф одсека, стручни савјетник, самостални стручни сарадник, виши стручни сарадник и стручни сарадник. Запосленици који немају статус службеника у административној служби јединице локалне самоуправе чине лица распоређена на техничке, помоћне и друге послове.

Функционере општине (осим начелника којег бирају непосредно грађани) бира Скупштина општине, и то замјеника начелника на приједлог начелника, а потпредсједника скупштине на приједлог предсједника скупштине.

Кадровска функција која се односи на попуњавање радних мјеста службеницима везана је готово у цјелини за одлуке начелника. Упражњена радна мјеста попуњавају се јавним конкурсом а кандидати морају испуњавати услове утврђене Законом.

11.3.8.2. Град

Град представља урбано подручје које чини кохерентну географску, социјалну, економску, историјску и територијалну цјелину са одговарајућим нивоом развоја. Да би нека општина или више њих добила статус града мора испуњавати законом прописане услове. У организационом смислу град може у свом саставу имати **више општина**, а може **бити јединствен** без више општина, у ком случају има исте надлежности као и општина, али му се законом могу додијелити и додатне надлежности. Град који чине више општина има надлежности од заједничког интереса за локално становништво, док општине у његовом

саставу имају оне надлежности које нису додијељене граду. Међусобни односи у погледу подјеле надлежности између општина и града регулишу се статутом града и статутима општина.

Према Закону (чл. 57) град који има више општина у свом саставу има сљедеће надлежности:

- цјелокупне регулаторне надлежности на плану урбаног планирању, кориштења земљишта, заштите околине и урбанистичких планова,
- извршава надлежности које су законом додијељене општинама на подручју водоснабдијевања, канализације, јавног транспорта, управљања отпадом, средњег образовања, здравствене заштите, туризма и трговине, противпожарне и цивилне заштите,
- прикупља и наплаћује сопствене приходе и управља градском имовином,
- организује инспекцијски надзор који се законом додјељује општини,
- спроводи законе и прописе града,
- успоставља одговарајуће механизме координације којима се осигурава да општине у саставу града на кохерентан и ефикасан начин обављају своје функције,
- обавља и друге надлежности утврђене законом и статутом града.

Послови државне управе могу се пренијети на град, на основу закона, уколико се испуне сљедећи услови:

- природа и садржај послова,
- број становника, величина подручја и финансијских могућности града,
- интереси да се одлучивање приближи грађанима, у складу са принципима супсидијарности и
- способности органа да успјешно извршавају своје надлежности.

Државна управа има обавезу да граду додјели и финансијска средстава и обезбједи друге услове ради ефикасног обављања послова.

Процедура остваривања права општине на добијање статуса града утврђена је законом.

Органи града су: скупштина града, градоначелник, док градска управа представља посебну службу.

ZAKON O REPUBLIČKOJ UPRAVI

GLAVA I OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom osnivaju se ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije (u daljem tekstu: organi uprave), uređuju načela njihovog djelovanja, poslovi uprave, unutrašnja organizacija organa uprave, uređenje organa uprave, unutrašnji nadzor, sukob nadležnosti, rješavanje o žalbi, izuzeće, odnos organa uprave sa drugim organima i organizacijama, prenošenje i povjeravanje poslova uprave, javnost rada i odnosi sa građanima, sredstva za rad organa uprave, državni službenici i namještenici, kancelarijsko poslovanje i druga pitanja od značaja za osnivanje, organizaciju i rad republičke uprave.

Član 2.

(1) Republička uprava (u daljem tekstu: uprava) je dio izvršne vlasti Republike Srpske koja vrši poslove uprave u okviru prava i dužnosti Republike Srpske (u daljem tekstu: Republika).

(2) Poslove uprave obavljaju ministarstva i drugi republički organi uprave.

Član 3.

(1) Organi uprave formiraju se zakonom.

(2) Djelokrug organa uprave određuje se zakonom.

Član 4.

(1) Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada) vrši nadzor nad radom organa uprave.

(2) Narodna skupština Republike Srpske (u daljem tekstu: Narodna skupština) nadzire rad organa uprave preko nadzora nad radom Vlade i članova Vlade.

Član 5.

(1) Kontrola rada organa uprave ostvaruje se vršenjem upravnog i drugog nadzora, sudskom kontrolom i drugim oblicima kontrole, u skladu sa zakonom.

(2) Sudska kontrola zakonitosti pojedinačnih upravnih akata organa uprave obezbjeđuje se u upravnom sporu.

Član 6.

Pojedini poslovi uprave zakonom se mogu povjeriti jedinicama lokalne samouprave, javnim preduzećima, javnim ustanovama i drugim organizacijama (u daljem tekstu: nosioci javnih ovlašćenja).

Član 7.

(1) Rad organa uprave je javan.

(2) Fizičkim i pravnim licima dostupni su podaci, dokumenta, izvještaji i informacije organa uprave, osim u slučajevima određenim zakonom.

(3) Organi uprave dužni su da javnosti omoguće uvid u svoj rad u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama.

Član 8.

Djelatnost organa uprave zasniva se na načelima: zakonitosti, samostalnosti, odgovornosti, stručnosti, nepristrasnosti, političke neutralnosti, efikasnosti, djelotvornosti, blagovremenosti u odlučivanju, poštovanju stranke i javnosti rada.

Član 9.

(1) Zabranjeno je političko organizovanje i djelovanje političkih organizacija u organima uprave.

(2) Zabranjeno je državnim službenicima i namještenicima da u obavljanju svojih poslova izražavaju i zastupaju svoja politička uvjerenja.

Član 10.

(1) Za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom organi uprave prouzrokuju fizičkim i pravnim licima odgovara Republika.

(2) Nosioci javnih ovlašćenja odgovaraju za štetu koju svojim nezakonitim ili nepravilnim radom prouzrokuju fizičkim ili pravnim licima u vršenju povjerenih poslova uprave.

Član 11.

Sredstva za rad organa uprave obezbjeđuju se u budžetu Republike.

GLAVA II ORGANI UPRAVE

Član 12.

(1) Poslove uprave obavljaju ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije.

(2) Ministarstva se osnivaju za jednu ili više povezanih upravnih oblasti, zavisno od vrste, značaja i obima tih poslova i potrebe obezbjeđenja strategije razvoja Republike.

(3) Za obavljanje određenih poslova uprave iz djelokruga ministarstava, a koji zbog svoje prirode, cjelovitosti i načina obavljanja zahtijevaju određenu samostalnost i posebno organizovanje, formiraju se organi uprave u sastavu ministarstava (sekretarijati, zavodi, direkcije, fondovi, agencije i centri).

(4) Za stručne i sa njima povezane upravne poslove, čija priroda zahtijeva veću samostalnost od one koju ima organ uprave u sastavu ministarstva, formiraju se upravne organizacije.

(5) Uprave su organi koji neposredno izvršavaju zakone i druge propise i odlučuju o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica.

(6) Sekretarijati su organi uprave koji vrše pretežno stručne poslove, uz mogućnost vršenja određenih upravnih i drugih poslova.

(7) Zavodi su organi uprave koji vrše stručne i sa njima povezane upravne poslove, uz primjenu naučnih metoda i saznanja.

(8) Direkcije su organi uprave koji vrše pretežno stručne i sa njima povezane upravne poslove.

(9) Agencije su organi uprave koji vrše stručne i sa njima povezane upravne poslove, a koji se vrše uz primjenu tržišnih principa, odnosno prižanje usluga i obezbjeđuju unapređivanje i razvoj.

(10) Centri su organi uprave koji obavljaju pretežno stručne poslove.

Član 13.

(1) Uprave i upravne organizacije mogu, u skladu sa zakonom, imati svojstvo pravnog lica.

(2) Izuzetno, organi uprave, uz saglasnost Vlade, mogu, u okviru svog djelokruga, pružati usluge fizičkim i pravnim licima, uz odgovarajuću naknadu.

Član 14.

(1) Za obavljanje zakonom utvrđenih poslova iz djelokruga organa uprave mogu se izvan sjedišta formirati područne jedinice organa uprave.

(2) Formiranje, nadležnost i status područne jedinice utvrđuje se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Član 15.

Ministarstva su:

- 1) Ministarstvo uprave i lokalne samouprave,
- 2) Ministarstvo pravde,
- 3) Ministarstvo finansija,
- 4) Ministarstvo prosvjete i kulture,
- 5) Ministarstvo unutrašnjih poslova,
- 6) Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite,
- 7) Ministarstvo porodice, omladine i sporta,
- 8) Ministarstvo energetike i rudarstva,

- 9) Ministarstvo trgovine i turizma,
- 10) Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite,
- 11) Ministarstvo saobraćaja i veza,
- 12) Ministarstvo za naučnotehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo,
- 13) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
- 14) Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju,
- 15) Ministarstvo privrede i preduzetništva,
- 16) Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju.

Član 16.

(1) Ministarstvo uprave i lokalne samouprave obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: sistem i organizaciju državne uprave, sistem javnih službi, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, davanje mišljenja o usklađenosti akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa uprave sa zakonom i drugim propisima, studijsko-analitičke i analitičko-kadrovske poslove, plate zaposlenih u organima republičke uprave, poslove državljanstva, lični status građana, upravni nadzor, poslove inspekcijanskog nadzora u oblasti uprave, poslove upravnog rješavanja u drugom stepenu, sačinjavanje podnesaka u sudskim i drugim postupcima, poslove koordinacije reforme javne uprave, poslove centralne pisarnice i korespondencije za potrebe republičkih organa uprave, političko-teritorijalnu organizaciju Republike, organizaciju i usavršavanje političko-teritorijalnog i izbornog sistema Republike, skupštinski sistem, političke organizacije, udruženja građana, fondacije, studijsko-analitičke i statističko-videncione poslove, koji se odnose na lokalnu samoupravu, izradu izvještaja o izvršenju politike jedinica lokalne samouprave za prethodnu godinu, obustavljanje od izvršenja odluka organa jedinica lokalne samouprave, administrativni nadzor nad radom organa jedinica lokalne samouprave i zakonitošću akata, administrativno-stručne poslove, uključujući i informaciono-dokumentacione poslove, kojima se obezbjeđuje planiranje, praćenje i izvršavanje programa Ministarstva, poslove koji se odnose na evropsku integracionu strategiju i politiku u oblasti uprave i lokalne samouprave, usklađivanje propisa sa zakonodavstvom EU u oblasti uprave i lokalne samouprave, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Ministarstvo uprave i lokalne samouprave vrši i upravne i druge stručne poslove republičke uprave koji nisu ovim zakonom dati u nadležnost drugih republičkih organa uprave i po svojoj prirodi ne mogu se svrstati u djelokrug poslova tih organa.

Član 17.

Ministarstvo pravde obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: ostvarivanje nadležnosti Republike u oblasti pravosudnih organa i notarijata, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, upravni nadzor nad radom pravosudne uprave i notarijata, izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija, inspekcijske poslove, koji se odnose na izvršenje krivičnih i prekršajnih sankcija, unutrašnju organizaciju rada kazneno-popravnih i vaspitno-popravnih ustanova, kontrolu rada službi očuvanja bezbjednosti, kontrolu ostvarivanja, poštovanja i unapređivanja ljudskih prava lica lišenih slobode, stručnu pripremu prijedloga za

promilovanje i amnestiju, prijedloge ustanove za uslovne otpuste osuđenih lica i prekide po molbama osuđenih, premještaj osuđenih lica u odgovarajuće ustanove, polaganje pravosudnih ispita, obradu zahtjeva domaćih i inostranih sudova u vezi sa pružanjem međunarodne pravne pomoći, stručna mišljenja u vezi sa međunarodnim ugovorima koji se odnose na pružanje pravne pomoći u građanskoj oblasti, mišljenja na nacрте međunarodnih ugovora i zakona kojima se uređuju pitanja sa elementom inostranosti, stručna mišljenja o zakonskim projekatima na zahtjev drugih ministarstava i drugih ovlašćenih organa, poslove koji se odnose na organizaciju i rad pravobranilaštava, advokature i drugih službi pravne pomoći, upravljanje projektima u oblasti zemljišnoknjižne administracije i registracije zemljišta i uspostavljanje i održavanje informacionog sistema zemljišnih podataka, izvještaje i informacije na osnovu izvršenog nadzora u pogledu sudskog poslovnika, komunikaciju sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove, edukaciju sudija i tužilaca, kreiranje kadrovske politike, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 18.

Ministarstvo finansija obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: sistem finansiranja opštih društvenih potreba, sistem poreza, taksa, doprinosa i drugih dadžbina, igre na sreću, razvojne fondove, sistem finansijskog poslovanja, odnosno sistem plaćanja i platni promet, obračunski sistem, devizni sistem, bankarski sistem, sistem osiguranja imovine i lica, hartije od vrijednosti i tržište kapitala, sticanje i raspoređivanje ukupnog prihoda i dobiti, izradu i izvršenje republičkog budžeta i godišnjeg obračuna budžeta, kompenzacije, premije, regrese, naknade, investicije iz sredstava Republike, praćenje stanja i ostvarivanje mjera u oblasti deviznog sistema, kreditnog i bankarskog sistema, tržišta hartija od vrijednosti i osiguranja imovine i lica, analizu i konsolidaciju planova budžeta jedinica lokalne samouprave i vanbudžetskih fondova, računovodstvo, reviziju i finansijsko izvještavanje, poslove i aktivnosti iz oblasti interne revizije, uspostavljanje i održavanje baze podataka, republički trezor, upravljanje novčanim tokovima, dnevno praćenje novčanih sredstava, obaveze i potraživanja, planiranje obezbjeđenja nedostajućih sredstava, koncentraciju finansijskih sredstava radi obezbjeđenja finansijskog tržišta, poboljšanje likvidnosti finansijskog sistema kojim se vrši finansiranje na nivou Republike, upravljanje javnim dugom, vođenje evidencije, planiranje, ugovaranje i praćenje spoljnog duga i donacija, vođenje evidencije, planiranje i praćenje unutrašnjeg duga, izrada zakonskih i podzakonskih propisa kojima se uređuje oblast javnih investicija, državne pomoći i javno-privatnog partnerstva, izrađivanje strateških razvojnih programa, studijsko-analitičke i druge poslove koji se odnose na pripremu, odabir, praćenje i ocjenu javnih ulaganja, prikupljanje, sistematizovanje i ažuriranje podataka o novim i tekućim projektima, njihovo selektovanje i analiza, sačinjavanje i predlaganje prioriteta investiranja u javnom sektoru, identifikovanje mogućih izvora finansiranja, obavljanje poslova u vezi sa uspostavljanjem i vođenjem mehanizma za upravljanje sredstvima u vezi sa tehničkom pomoći i fondove Evropske unije, obezbjeđivanje monitoringa i realizacije mjera neophodnih za uspostavljanje evropskih standarda u finansijskom sektoru u skladu sa ekonomskim kriterijumima koji se tiču procesa stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji, planiranje i praćenje realizacije međunarodne pomoći, sistematizovanje podataka o realizovanim i ugovorenim međunarodnim kreditima i donacijama, planiranje i praćenje međunarodne pomoći, kontrolu ostvarivanja prihoda

republičkog budžeta, nadzor nad namjenskim korišćenjem republičkih sredstava, davanje mišljenja na ugovore koji se odnose na promet nepokretnosti, zaključuje ugovore kao ugovorna strana sa pravnim i fizičkim licima u skladu sa propisima o prometu nepokretnosti i propisima o notarima, uknjižbu stvarnih i vlasničkih prava na imovini koja je vlasništvo Republike u zemljišnim knjigama i katastarskim operatima, sistem planiranja i plana razvoja Republike i programe razvoja u skladu sa tim planom, izradu dugoročnih i kratkoročnih prognoza o uslovima i mogućnostima privrednog i društvenog razvoja, strategiju i politiku razvoja privrednih i društvenih djelatnosti, demografski razvoj, strategiju i politiku regionalnog razvoja i sistem podsticanja bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih područja, makroekonomske bilanse, mjere i instrumente razvoja, ekonomske i socijalne politike, praćenje realizacije mjera ekonomske politike, praćenje i ostvarivanje plana razvoja Republike i dejstvo mjera tekuće ekonomske politike, izradu ekonomskih i finansijskih analiza o problemima razvoja i poslovanja pojedinih privrednih i društvenih djelatnosti i preduzeća, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, te obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Član 19.

Ministarstvo prosvjete i kulture obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: sistem predškolskog vaspitanja i obrazovanja, osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjoškolskog obrazovanja i obrazovanja u saobraćaju; ispunjenost uslova za osnivanje i prestanak rada predškolskih ustanova, ustanova obrazovanja i kulture; donošenje osnova programa predškolskog vaspitanja i obrazovanja, nastavnih planova i programa za osnovno i srednje obrazovanje; strateško planiranje osnovnog i srednjeg obrazovanja, utvrđivanje standarda i normativa, te drugih uslova za obavljanje vaspitno-obrazovnog rada; odobravanje udžbenika za osnovno i srednje obrazovanje, utvrđivanje obrazaca godišnjeg plana rada škola, odobravanje stručnog napredovanja i usavršavanja nastavnika, stručnih saradnika i vaspitača; nadzor nad zakonitošću rada obrazovnih ustanova osnovnog i srednjeg obrazovanja, osiguravanje finansijskih i materijalnih uslova za rad obrazovnih ustanova osnovnog i srednjeg obrazovanja, obezbjeđivanje obrazovanja učenika sa posebnim obrazovnim potrebama i obezbjeđivanje cjeloživotnog učenja; kreiranje upisne politike u skladu sa potrebama tržišta rada i u skladu sa strateškim pravcima razvoja osnovnog i srednjeg obrazovanja; učenički standard; koordinaciju međunarodne razmjene učenika; nostrifikaciju i ekvivalenciju inostranih školskih svjedočanstava, obrazovanje učenika, pripremu programa obrazovne saradnje sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, te međunarodnim sporazumima u oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja; izdavanje ovlašćenja za rad auto-školama; obavljanje bibliotečke, književne i izdavačke djelatnosti; brigu o nepokretnim i pokretnim kulturnim dobrima; prirodu i ekologiju, nacionalne parkove, proglašavanje zaštićenih zona, brigu o muzejima, galerijama, spomen-područjima; filmsku umjetnost, muzičku, likovnu i primijenjenu umjetnost, arhitekturu, dizajn, udruženja građana koja se bave kulturnim djelatnostima; predlaganje budžeta za kulturu na nivou Republike, praćenje, pripremu, analiziranje utroška finansijskih sredstava i predlaganje realokacije i izmjene na osnovu toga; utvrđivanje vizije, misije, kulturne politike i strategije kulture, organizaciju i koordinaciju aktivnosti na izvršavanju programskih aktivnosti iz oblasti kulture; obezbjeđivanje razvoja i uvođenje savremenih sistema, metoda i tehnika u oblasti kulture, saradnje sa ustanovama iz oblasti kulture, davanje stručnih uputstava budžetskim korisnicima iz oblasti

kulture, saradnje sa drugim organima, organizacijama i pojedincima iz oblasti kulture, međunarodnu saradnju u oblasti kulture; izrađivanje zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva; obavljanje informativno-dokumentacijske i izdavačke djelatnosti, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 20.

Ministarstvo unutrašnjih poslova obavlja stručne poslove, koji se odnose na: zaštitu od ugrožavanja Ustavom utvrđenog poretka i ugrožavanja bezbjednosti Republike, zaštitu života i lične bezbjednosti građana, zaštitu svih oblika svojine, sprečavanje i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja, pronalaženje, lišavanje slobode i predaja izvršilaca krivičnih djela i prekršaja nadležnim organima, održavanje javnog reda i mira, obezbjeđenje održavanja javnih skupova, zaštita ličnosti i objekata koji se posebno obezbjeđuju; kriminalističko-tehnička vještačenja, bezbjednost i kontrola saobraćaja na putevima, promet, prevoz i inspeksijski nadzor u vezi sa prometom i prevozom eksplozivnih materija, prevoz opasnih materija, zaštita od požara, vođenje statističkih i operativnih evidencija potrebnih za obavljanje poslova Ministarstva u skladu sa važećim zakonima i propisima; pružanje pomoći radi otklanjanja posljedica kojima se ugrožava bezbjednost lica i imovine u većem obimu i saradnja sa drugim policijskim organima u Bosni i Hercegovini; upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na određivanje i evidentiranje jedinstvenog matičnog broja, prebivališta i boravišta građana, lične karte, putne isprave, registracija motornih i priključnih vozila, vozačke dozvole, kontrola nabavljanja, držanja i nošenja oružja i municije; školovanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje kadrova za potrebe organa za unutrašnje poslove; utvrđivanje i organizovanje finkcionalnih sistema veze Ministarstva, poslove primjene informacionih tehnologija, planiranja i razvoja baza podataka i aplikacija; materijalno-finansijske i imovinske poslove za potrebe Ministarstva, kadrovske poslove, poslove nadzora nad zakonitošću rada i primjene propisa iz oblasti upravno-unutrašnjih poslova; poslove koji se odnose na rad agencija za obezbjeđenje ličnosti i objekata; poslove strategije i planiranja i evropskih integracija; postupanje po predstavkama građana; saradnja sa drugim organima uprave i institucijama Republike i Bosne i Hercegovine; izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 21.

Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite obavlja upravne i druge stručne poslove u vezi sa promocijom, unapređivanjem, kontrolom i zaštitom zdravlja stanovništva, javnog zdravstva, zdravstvenom zaštitom, zdravstvenim sistemom, farmacijom, socijalnom, porodičnom i dječjom zaštitom, kroz: praćenje savremenih dostignuća u razvoju javnog zdravstva u svijetu u cilju razvoja javnog zdravstva u Republici; planiranje i pripremanje strateških planskih dokumenata u oblasti javnog zdravstva; harmonizaciju i ispunjavanje uslova u procesu Evropskih integracija u oblasti javnog zdravstva; saradnju sa vladinim, nevladinim, filantropskim institucijama i organizacijama, privatnim fondacijama i zajednicom u oblasti javnog zdravstva; podsticanje i održavanje međunarodne saradnje; organizaciju raznih vrsta sastanaka u oblasti javnog zdravstva i međunarodne saradnje; funkcije Instituta za javno zdravstvo (praćenje, procjena i analiza

zdravstvenog stanja stanovništva; praćenje i proučavanje zdravstvenih problema i rizika po zdravlje; aktivnosti na promociji zdravlja i prevenciji bolesti, informisanje stanovništva o značaju očuvanja i unapređivanja zdravlja; obavljanje bakterioloških, parazitoloških, virusoloških, seroloških, hemijskih i toksikoloških pregleda i ispitivanja u vezi sa proizvodnjom i prometom životnih namirnica, vode, vazduha, predmeta opšte upotrebe; planiranje, kontrola i evaluacija poslova dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije; vođenje evidencija, zdravstvene statistike i obavljanje istraživanja u oblasti javnog zdravstva; analizu i praćenje zdravstvenog stanja i zdravstvenih potreba stanovništva; utvrđivanje potrebnih mjera u elementarnim i drugim većim nepogodama i nesrećama; obavljanje poslova iz oblasti zaštite zdravlja stanovništva i okoline od zračenja); pripremu i sprovođenje zdravstvenih politika i zdravstvenih strategija; procjenu rezultata primjene zdravstvenih politika i zdravstvenih strategija, planova i programa; obavljanje normativnih poslova i upravnih postupaka iz nadležnosti Ministarstva; utvrđivanje ispunjenosti uslova u pogledu kadra, prostora i opreme za početak rada zdravstvenih ustanova; vođenje Registra zdravstvenih ustanova; sprovođenje procedure izbora organa zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika; davanje mišljenja na statute zdravstvenih ustanova; davanje saglasnosti na pravilnike o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta ustanova; razmatranje i usvajanje godišnjeg plana rada zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika; razmatranje i usvajanje godišnjeg izvještaja o poslovanju zdravstvenih ustanova čiji je osnivač Republika; unapređivanje sistema kvaliteta zdravstvene zaštite; organizaciju zdravstvenog sistema; nadzor nad radom zdravstvenih ustanova; planiranje i primjenu zdravstvenih tehnologija u zdravstvenim ustanovama; stručno usavršavanje zdravstvenih radnika i zdravstvenih saradnika; vrste i trajanje specijalizacija i supspecijalizacija, programe specijalizacija i supspecijalizacija; dodjelu zvanja primarijusa; nostrifikacija diplome o završenoj specijalizaciji i supspecijalizaciji zdravstvenog radnika i nostrifikacija diplome o završenoj specijalizaciji zdravstvenog saradnika; primjenu i nadzor nad odobrenim programima i projektima i prezentaciju rezultata njihovog sprovođenja na domaćim i međunarodnim konferencijama; saradnju sa institucijama i drugim organizacijama u zdravstvenom sistemu, strukovnim udruženjima zdravstvenih radnika, međunarodnim zdravstvenim organizacijama i nevladinim organizacijama iz oblasti zdravstva; organizovanje polaganja stručnih ispita za zdravstvene radnike i zdravstvene saradnike; obavljanje studijsko-analitičkih poslova u vezi sa primjenom novih koncepata i modela organizacije zdravstvene zaštite koji su sprovedeni u zemljama Evropske unije; pripremu detaljne projektne dokumentacije u skladu sa najboljim praksama Evropske unije i Svjetske banke i UN organizacija, uključujući i planove nabavki i finansijske aranžmane na osnovu najboljih iskustava u svijetu; pripremu strategija realizacije i realizacionih planova za odobrene programe i projekte; pripremu krajnjih korisnika (zdravstvene ustanove) za realizaciju programa i projekata; realizaciju programa i projekata; nadgledanje i ocjenu rezultata realizovanih programa i projekata na osnovu definisanih indikatora praćenja; prezentaciju rezultata realizacije programa i projekata na domaćim i međunarodnim konferencijama; predlaganje novih programa i projekata za unapređivanje zdravstvenog sistema Republike; planiranje i finansiranje zdravstvene zaštite; analizu, planiranje i praćenje finansiranja zdravstvene zaštite; praćenje i analizu finansijskog poslovanja zdravstvenih ustanova; pripremu i izradu zdravstvenog računa Republike; praćenje stanja u oblasti zdravstvenog osiguranja; sprovođenje javnih nabavki u Ministarstvu; planiranje i programiranje kapitalnih ulaganja i

investicija u sektoru zdravstva; praćenje proizvodnje i prometa lijekova, hemikalija, biocida i medicinskih sredstava; planiranje, koordinaciju i preduzimanje mjera radi obezbjeđenja kvalitetnih, sigurnih i efikasnih lijekova i korišćenja lijekova i medicinskih sredstava u sistemu zdravstvene zaštite; ostvarivanje prava iz socijalne, porodične i dječje zaštite; planiranje i funkcionisanje sistema socijalne, porodične i dječje zaštite; planiranje i ostvarivanje pojedinih prava iz socijalne zaštite; programe sanacije, adaptacije i opremanja ustanova socijalne zaštite; razvojne programe usmjerene na unapređivanje sistema socijalne, porodične i dječje zaštite; nadzor nad stručnim radom ustanova socijalne i dječje zaštite; planiranje i koordinaciju dodatnog stručnog usavršavanja radnika socijalne djelatnosti; uvođenje standarda stručnog rada i usluga koje se pružaju u ustanovama socijalne zaštite; učešće u izradi, pripremanju i sprovođenju strateških dokumenata i programa iz oblasti socijalne, porodične i dječje zaštite; podsticanje i unapređivanje porodično-pravnih i socijalno-zaštitnih oblika zbrinjavanja djece, omladine i punoljetnih lica bez porodičnog staranja; praćenje i podsticanje razvoja programa socijalne, porodične i dječje zaštite; socijalne rehabilitacije i osposobljavanja lica sa invaliditetom; praćenje stanja socijalne ugroženosti i socijalnih potreba stanovništva; podsticanje i koordinaciju socijalno-humanitarnih aktivnosti; saradnju sa nevladinim i drugim domaćim i međunarodnim organizacijama čija je djelatnost u vezi sa oblašću socijalne, porodične i dječje zaštite; usklađivanje i predlaganje zakona i podzakonskih propisa u skladu sa pravnom tekovinom Evropske unije, te obavljanje drugih poslova u skladu sa zakonom.

Član 22.

Ministarstvo porodice, omladine i sporta obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: analiziranje demografskih kretanja, praćenje i predlaganje mjera pronatalitetne politike, promovisanje porodičnih vrijednosti i odgovornog roditeljstva, razvijanje i podržavanje projekata i programa udruženja usmjerenih na dobrobit djece i porodice, vođenje Registra sigurnih kuća, prikupljanje, obrađivanje i evidentiranje podataka o nasilju u porodici, te nasilju, zlostavljanju ili zanemarivanju djece, predlaganje programa i učešće u edukaciji stručnjaka koji rade sa djecom, mladima i porodicama radi podizanja kvaliteta porodičnog života i demografskog razvoja Republike, sprovođenje aktivnosti na unapređivanju mjera za podsticaj rađanja djece i planiranja porodice, promovisanje međugeneracijske saradnje, promovisanje i praćenje primjene konvencija koje se odnose na zaštitu i prava djece i porodice, aktivnosti na zaštiti od nasilja u porodici, međunarodnu saradnju u oblasti podizanja kvaliteta porodičnog života, demografskog razvoja i prava djeteta, pružanje stručne i administrativno-tehničke pomoći radu Savjeta za djecu Republike, Savjeta za demografsku politiku Republike i Savjeta za suzbijanje nasilja u porodici i porodičnoj zajednici; sistemsko praćenje stanja, problema, potreba i stavova mladih u Republici, brigu o sprovođenju i unapređivanju omladinske politike, poboljšanje socijalnog statusa mladih, podršku razvoju omladinskog organizovanja, vođenje registra omladinskih organizacija, realizaciju omladinskih projekata, obezbjeđivanje uslova za aktivno učešće mladih u društvu, razvoj neformalnog obrazovanja mladih i omladinskog rada, obezbjeđivanje adekvatne ponude i standardizovanog pristupa u organizovanju slobodnog vremena mladih, osnivanje i razvoj omladinskih centara, podsticanje i ostvarivanje međunarodne omladinske saradnje, razvoj mobilnosti mladih, informisanje mladih, pružanje stručne i administrativno-tehničke pomoći u radu

Savjeta za mlade, unapređivanje i razvoj volontiranja i podršku razvoju volonterske infrastrukture; stvaranje uslova za razvoj sporta na nivou Republike i njegovo pravno regulisanje, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, izradu dugoročnih i kratkoročnih planova, strategije i programa razvoja sporta Republike i obezbjeđenje sredstava za njihovu realizaciju, praćenje realizacije strateških i programskih zadataka, utvrđivanje kriterijuma za raspodjelu sredstava i praćenje namjenskog utroška tih sredstava, ostvarivanje međunarodne saradnje samostalno ili preko zajedničkih organa BiH, stvaranje uslova za unapređivanje stručnog rada, utvrđivanje stanja sportskih objekata i potreba za novim, stvaranje pretpostavki za korišćenje sportskih objekata i terena, registraciju sportskih organizacija i drugih organizacija u oblasti sporta, prikupljanje i obradu statističkih podataka i vođenje ukupne informatike u sportu, koordinaciju rada granskih sportskih saveza Republike, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 23.

Ministarstvo energetike i rudarstva vrši upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: crnu metalurgiju, proizvodnju i preradu obojenih metala, preradu nemetala, proizvodnju baznih hemijskih proizvoda, preradu hemijskih proizvoda, vođenje elektroenergetske politike, planiranje i vođenje elektroenergetske strategije, elektroenergetsko bilansiranje i dugoročno planiranje, praćenje sigurnosti i kvaliteta snabdijevanja električnom energijom, razvoj unutrašnjeg tržišta električne energije, eksploataciju resursa u svrhu proizvodnje električne energije, razvoj i izgradnju elektroenergetskih objekata, dodjelu koncesija za istraživanje, gradnju i eksploataciju energetskih objekata, promociju i vođenje energetske efikasnosti, donošenje planova i mjera za unapređivanje energetske efikasnosti i njihovo sprovođenje, promociju obnovljivih izvora energije, kao i novih tehnologija obnovljivih izvora energije, učešće u aktivnostima u područjima energetike i korišćenja prirodnih resursa na međunarodnom planu, proizvodnju i preradu nafte i naftnih derivata, prirodni gas, proizvodnju i promovisanje upotrebe bio-goriva, bezbjedan cjevovodni transport gasovitih i tečnih ugljikovodonika, preduzimanje mjera radi obezbjeđenja sigurnosti snabdijevanja naftom i gasom, izradu srednjoročne i dugoročne strategije za energente (naftu, gas i bio-gorivo), analizu stanja i poslovanja preduzeća iz oblasti energetike, predlaganje mjera za podsticanje razvoja sektora nafte, gasa i bio-goriva, dodjelu koncesija za izgradnju novih objekata za transport nafte i gasa, istraživanje i eksploataciju tečnih i gasovitih ugljikovodonika (sirova nafta i gas) i drugih prirodnih gasova, geološka istraživanja i eksploataciju prirodnih i tehnogenih mineralnih sirovina: metaličnih, nemetalnih – obuhvatajući i resurse za proizvodnju građevinskih materijala, radioaktivnih mineralnih sirovina, sve vrste soli i sonih voda, podzemne vode (pitke, industrijske, mineralne, termalne, termomineralne) i geotermalne resurse, verifikaciju rezervi mineralnih sirovina i vođenje njihovog katastra, vođenje katastra istražnih i eksploatacionih odobrenja, dodjelu koncesija za istraživanje i eksploataciju mineralnih resursa, vođenje katastra dodijeljenih koncesija u oblasti energetike, rudarstva i geologije, nadzor nad radom javnih preduzeća i ostalih privrednih društava iz oblasti energetike i rudarstva, podsticanja razvoja i konkurentnosti resornih oblasti mjerama ekonomske i razvojne politike; sprovođenje stimulativnih mjera i neposrednih kontakata sa zainteresovanim ulagačima; podsticanje ulaganja sredstava zainteresovanih lica u domaće privredne subjekte u oblastima energetike i rudarstva; stvaranje povoljnijih uslova za strane investicije u resornim oblastima; saradnja sa domaćim i međunarodnim organizacijama, udruženjima i

institucijama u oblasti energetike i rudarstva; praćenje uticaja mjera ekonomske politike na kretanje proizvodnje u resornim oblastima, kako u cjelini, tako i po pojedinim granama i značajnim privrednim subjektima, učešće u izradi i donošenje propisa iz resornih nadležnosti i njihovo usklađivanje sa zakonodavstvom EU (acquis communautaire), učešće u izgradnji i razvoju sistema ocjenjivanja usaglašenosti i ostalih oblasti infrastrukture kvaliteta (metrologija, standardizacija, akreditacija i sl.) u Republici i BiH, učešće u procesima evropskih integracija i projektima u vezi sa njima u oblastima energetike i rudarstva, geologije i infrastrukture kvaliteta, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 24.

Ministarstvo trgovine i turizma obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: promet robe i usluga u zemlji i inostranstvu; izdavanje dozvole domaćim pravnim licima za iznošenje sredstava izvan BiH u svrhu obavljanja privrednih djelatnosti u inostranstvu; turizam i ugostiteljstvo; zanatstvo; djelatnost lobiranja; funkcionisanje jedinstvenog tržišta; uticaj privrednog sistema i ekonomske politike na tržištu robe i usluga; odnos ponude i potražnje; strategiju i politiku razvoja trgovine i turizma; opštu turističku informativno-propagandnu djelatnost; snabdjevenost tržišta; interventne nabavke; cijene robe i usluga; planiranje razvoja, zaštitu i održivo korišćenje turističkih prostora; istraživanje turističkog tržišta; zaštitu potrošača; preduzeća i druga pravna lica u oblasti prometa, turizma i ugostiteljstva; samostalne radnje i druge oblike samostalnog privređivanja u svim privrednim i drugim djelatnostima, osim samostalnog privređivanja u djelatnostima u kojima je zakonom utvrđen djelokrug drugog republičkog organa uprave; vođenje prvostepenog upravnog postupka; poslove upravnog nadzora; finansijsku pomoć za pravna lica koja su u nadležnosti Ministarstva, pružanje informacija putem medija i drugih vidova informisanja o radu; učešće u izradi i donošenje propisa iz resorne nadležnosti i njihovo usklađivanje sa zakonodavstvom EU (acquis communautaire); učešće u procesima evropskih integracija i projektima u vezi sa njima u oblasti trgovine, turizma i ugostiteljstva; formiranje i ustanovljavanje baze podataka i odgovarajućih registara po oblastima iz nadležnosti Ministarstva, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 25.

Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: radne odnose radnika i njihova prava iz rada u svim oblicima rada, izuzev radnika koji imaju status državnih službenika, zarada i ostalih primanja po osnovu rada, zapošljavanje, profesionalnu rehabilitaciju, osposobljavanje i zapošljavanje invalida, zaštitu na radu, međunarodne konvencije iz oblasti rada, kolektivni ugovor, privremeno zapošljavanje radnika u inostranstvu u koordinaciji sa nadležnim organima BiH, ostvarivanje prava radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu, njihov povratak i zapošljavanje, penzijsko i invalidsko osiguranje za sve oblike rada, saradnja sa drugim organima i organizacijama radi razvoja i unapređivanja evropskih integracionih procesa, zaštitu boraca, vojnih invalida i članova porodica poginulih boraca i umrlih vojnih invalida oslobodilačkih ratova, zaštitu civilnih invalida rata i članova porodica civilnih žrtava rata, upravne i druge poslove u vezi sa vojnim evidencijama učesnika Odbrambeno-otadžbinskog rata Republike

Srpske, uređivanje i održavanje spomenika i spomen-obilježja i vojničkih grobova, obilježavanje važnih historijskih događaja oslobodilačkih ratova, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 26.

Ministarstvo saobraćaja i veza vrši upravne i stručne poslove, koji se odnose na: drumski saobraćaj, bezbjednost drumskog saobraćaja, tehničku ispravnost motornih vozila i izdavanje odobrenja za rad stanica za tehničke preglede motornih vozila, javne puteve (auto-puteve, magistralne puteve i regionalne puteve), raspodjelu međunarodnih bilateralnih dozvola za prevoz robe u međunarodnom drumskom saobraćaju, izdavanje licenci za vozače i vozila u međunarodnom drumskom saobraćaju; željeznički saobraćaj, bezbjednost željezničkog saobraćaja, željezničku infrastrukturu, industrijske željeznice, gradske željeznice i žičare, verifikaciju preduzeća za proizvodnju željezničke opreme, odobravanje prototipnih uređaja i uvrštavanje u saobraćaj novih željezničkih vozila; vazdušni saobraćaj, aerodrome, avio-preduzeća, udruženja i asocijacije u oblasti vazdušnog saobraćaja; riječni i jezerski saobraćaj, bezbjednost riječnog i jezerskog saobraćaja, uređenje plovnih puteva, plovne objekte i njihovu registraciju, vodnu infrastrukturu (luke, pristaništa, tovarišta i drugo), izdavanje uvjerenja o osposobljenosti za upravljanje čamcem, saobraćajne saglasnosti i odobrenja za uplovljavanje brodova; kombinovani saobraćaj i pretovarne usluge; sistem veza; radio-veze; poštanski, telegrafski i telefonski saobraćaj; telekomunikacije, telekomunikacionu infrastrukturu radiodifuznog sistema; praćenje i usmjeravanje razvoja svih vidova saobraćaja i telekomunikacija; koordinaciju reforme saobraćaja prema pravilima Evropske unije; predlaganje zakona i donošenje podzakonskih akta iz oblasti saobraćaja; koordinaciju pri izradi dugoročnih i srednjoročnih planskih dokumenata razvoja saobraćaja Republike; izradu strateških infrastrukturnih projekata i investicionih programa iz oblasti saobraćaja i drugih infrastrukturnih radova koji su od značaja za održivi razvoj Republike, a koji se u potpunosti ili djelimično finansiraju sredstvima budžeta; pružanje informacija putem medija i drugih vidova informisanja o svom radu, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 27.

Ministarstvo za naučnotehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo vrši upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: naučnotehnološki razvoj, unapređivanje visokog obrazovanja i razvoj informacionog društva u Republici, kao i izradu i praćenje strategija iz navedenih oblasti; unapređivanje i podsticanje razvoja fundamentalnih razvojnih primijenjenih istraživanja; podsticanje inovatorstva i ekonomskog razvoja kroz upotrebu novih tehnologija; visoko obrazovanje i studentski standard; nostrifikaciju i ekvivalenciju inostranih visokoškolskih diploma; usklađenost obrazovne politike sa globalnim tehnološkim trendovima; uspostavljanje i razvoj sistema elektronske uprave; strateško i operativno sprovođenje koncepta informacione bezbjednosti u Republici i inspekcijски nadzor u ovoj oblasti; poslove u vezi sa digitalnim identitetima pravnih i fizičkih lica iz Republike Srpske, elektronsko predstavljanje i potpisivanje; utvrđivanje tehnoloških i informatičkih standarda; akademsku i istraživačku mrežu Republike

Srpske; stručnu verifikaciju i davanje prethodne saglasnosti na nabavke informatičke i druge tehnološke opreme za potrebe Vlade, ministarstava, republičkih uprava i republičkih upravnih organizacija; koordinaciju tehnoloških i informatičkih projekata u javnom sektoru; promociju upotrebe novih tehnologija; izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva; učešće u realizaciji projekata finansiranih od međunarodnih finansijskih organizacija; pružanje informacija putem medija i drugih vidova informisanja o svom radu, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 28.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: praćenje realizacije Strategije razvoja poljoprivrede i Strategije ruralnog razvoja Republike, definisanje, sprovođenje, praćenje i ocjenu mjera za podsticanje razvoja poljoprivrede i seoskih područja, usklađivanje domaće poljoprivredne politike i propisa sa propisima EU i sa drugim međunarodnim standardima, sprovođenje obaveza iz trgovinskih sporazuma, organizovanje finansijske, računovodstvene i izvještajne funkcije za plaćanje iz državnih i međunarodnih sredstava podrške, organizovanje i sprovođenje aktivnosti iz oblasti zemljišne politike, zaštite, uređenja i korišćenja poljoprivrednog zemljišta, zaštite i unapređivanja zdravlja bilja od štetnih organizama, sprečavanja unošenja i širenja karantinski i ekonomski štetnih organizama, izdavanje rješenja i saglasnosti iz oblasti zaštite zdravlja bilja, registracije sredstava za zaštitu i ishranu bilja, izdavanje dozvola za uvoz, proizvodnju i promet sredstava za zaštitu zdravlja i zaštitu bilja, kontrolu proizvodnje bilja, sjemena i sadnog materijala, izdavanje dozvola za uvoz, proizvodnju i promet bilja, sjemena i sadnog materijala, davanje stručnih savjeta, prenošenje novih znanja i praktičnih vještina poljoprivrednim proizvođačima, uvođenje novih tehnologija i tehnika proizvodnje sa ciljem tehničko-tehnološkog unapređivanja poljoprivrednih gazdinstava, zaštitu životne sredine, osposobljavanje poljoprivrednih proizvođača za upravljanje poljoprivrednim gazdinstvom, učestvovanje u izradi poslovnih planova, razvojnih i investicionih programa za različite načine upravljanja (konvencionalna, organska, integralna proizvodnja), informisanje poljoprivrednika o mjerama usmjerenim za realizaciju poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja, prikupljanje podataka o pojavi štetnih organizama u biljnoj proizvodnji i davanje preporuka o načinu zaštite od biljnih štetočina, vođenje glavne matične evidencije domaćih životinja, evidencije proizvođača kvalitetno-priplodne stoke, novonastalih rasa i križanaca stoke i pčela, izdavanje uvjerenja o porijeklu i proizvodnim osobinama kvalitetno-priplodne stoke, izradi stručnih uputstava i metodologije rada na sprovođenju mjera selekcije stoke i primjeni mjera za unapređivanje stočarstva, učestvovanje u sprovođenju projekata i programa iz oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja finansiranih od vladinih, nevladinih i međunarodnih organizacija i iz drugih izvora, pružanje stručne pomoći u okviru mjera za razvoj seoskih područja i očuvanje tradicionalnih vrijednosti u tim područjima, učestvovanje u prikupljanju informacija za potrebe poljoprivrednog informacionog sistema, sistema poljoprivredno-knjigovodstvenih podataka i drugih podataka iz oblasti poljoprivrede, učestvovanje u organizovanju i izvođenju stručnih skupova, manifestacija i konferencija, sajмова, izložbi i slično, učestvovanje u postavljanju i izvođenju ogleđa u oblasti poljoprivrede, pomoć u osnivanju i radu različitih oblika udruživanja poljoprivrednika i poljoprivrednih zadruga, pripremu materijala u pisanoj formi za potrebe poljoprivrednika, oglašavanje u medijima i posredstvom interneta, izradu zapisnika na terenu za ostvarivanje prava na novčane podsticaje, obavljanje i drugih poslova u okviru poljoprivredno-savjetodavne djelatnosti, očuvanje genetskih resursa, sredstava za ishranu bilja, poljoprivredno zadrugarstvo, funkcionisanje sistema protivgradne preventive, praćenje i ocjenu svih aktivnosti, prehrambenu industriju,

industriju stočne hrane i pića, preradu duvana, zdravstvenu zaštitu životinja, proizvoda, sirovina i otpadaka životinjskog porijekla, sjemena za vještačko osjemenjavanje i predmeta kojima se može prenijeti zarazna bolest, hranu za životinje i komponente za proizvodnju hrane za životinje, registraciju i rad veterinarskih organizacija, registraciju farmi životinja i pijaca, bezbjednost hrane, registraciju i rad objekata za proizvodnju namirnica životinjskog porijekla, registraciju i rad objekata za proizvodnju hrane za životinje, neškodljivo uklanjanje leševa i otpadaka životinjskog porijekla i objekata za njihovu preradu, proizvodnju i promet lijekova i bioloških sredstava za upotrebu u veterinarstvu, vođenje registara i baze podataka u veterinarstvu i izdavanje veterinarske dokumentacije, praćenje, usklađivanje i sprovođenje utvrđene politike i smjernica i obezbjeđivanje izvršavanja zakona i drugih propisa u oblasti veterinarske djelatnosti, edukaciju veterinara, unapređivanje mjera zdravstvene zaštite životinja, ostvarivanje saradnje sa nadležnim organima i organizacijama Federacije BiH i BiH, upravljanje i gazdovanje šumama i šumskim zemljištem, zaštitu šuma, vršenje opštih, regionalnih šumsko-razvojnih i lovnih planiranja, praćenje sprovođenja planskih dokumenata i vođenje njihovog registra, obezbjeđenje informacija o stanju na tržištu drvnih i ostalih šumskih proizvoda, utvrđivanje neophodnog minimuma šumskih drvnih sortimenata lokalnim preduzećima za mehaničku preradu drveta sa područja sa kojih ti sortimenti potiču, inventuru i praćenje, informacioni sistem i održavanje baze podataka, pripremu šumarske politike, propisa i standarda u oblasti šumarstva i lovstva, definisanje strategije razvoja i programa u šumarstvu i lovstvu, definisanje finansiranja šumarstva i lovstva i izradu prijedloga budžeta, praćenje utroška sredstava posebnih namjena za šume, davanje saglasnosti i mišljenja na planove gazdovanja šumama i lovištima, kontrolu izvršenih radova korisnika šuma i izradu godišnje analize aktivnosti koje je preduzeo korisnik šuma sa ocjenom rada korisnika šuma i prijedlogom mjera daljnog korišćenja šume i šumskog zemljišta u svojini Republike, uključujući i obavezu održavanja, uređivanje pravnih odnosa na šumama i šumskom zemljištu u svojini Republike, uređivanje odnosa i uslova proizvodnje, prometa i upotrebe šumskog sjemena i šumskih sadnica, šumarsku ekologiju, zaštitu šuma od elementarnih nepogoda i antropogenih uticaja, očuvanje šumskog genofonda, međusektorsku i međuresornu saradnju, stručnu koordinaciju poslova koji su u vezi sa privatnim šumama i mjere podrške vlasnicima šuma u privatnoj svojini, saradnju u primijenjenim istraživanjima, sprovođenju standarda i prenošenju znanja u šumarstvu, promociju interesnih grupa u procesu planiranja i održivog gazdovanja šumskim resursima svih oblika svojine, predstavljanje sektora šumarstva u odnosu na okruženje, sprovođenje integralnog upravljanja vodama u skladu sa zakonom, organizovanje upravljanja vodama, donošenje planova, programa i strategija, organizovanje praćenja i sprovođenje neophodnih mjera da bi se spriječila derogacija površinskih i podzemnih voda u skladu sa zakonom i direktivama, propisivanje uslova vodosnabdijevanja, prikupljanje i prečišćavanje komunalnih otpadnih voda, utvrđivanje postojanja javnog interesa za korišćenje javnog vodnog dobra, utvrđivanje pripadnosti vodnom dobru i odlučivanje o statusu pojedine vrste vodnog dobra, vođenje integralnog informacionog sistema Republike, utvrđivanje posebne mjere bezbjednosti, raspodjelu i koordinaciju korišćenja i namjenskih utrošaka vodnih naknada na području Republike, dodjeljivanje obavljanja određenih dužnosti organizaciji iz oblasti voda koje su propisane zakonom ili drugim propisom, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 29.

Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju vrši upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: integralno planiranje i uređenje prostora, primjenu Prostornog plana Republike, upravni nadzor, reviziju i davanje saglasnosti na prostorne planove jedinica lokalne samouprave i posebnih područja, na urbanističke i regulacione planove, reviziju prostorno-planske

dokumentacije, razvojne programe i investiciono-tehničke dokumentacije od posebnog interesa za Republiku, stručno i finansijsko učešće u izradi prostorno-planske dokumentacije lokalnih zajednica, urbanističko planiranje, građenje, uspostavljanje jedinstvene centralne baze podataka o prostoru Republike, davanje ovlašćenja pravnim i fizičkim licima za obavljanje djelatnosti u djelokrugu Ministarstva, ispitivanje i stručno osposobljavanje, uređenje građevinskog zemljišta, proizvodnju građevinskog materijala, razvoj i usluge u oblasti građevinarstva, stambenu izgradnju i njeno finansiranje, stambeno zadržavanje, stambene odnose, sticanje svojine nad stambenim zgradama i stanovima u zajedničkoj svojini, održavanje i upravljanje stambenim zgradama i zajedničkim dijelovima stambenih zgrada, finansijska pomoć za pravna lica koja su u nadležnosti Ministarstva, druge poslove iz stambeno-komunalne djelatnosti, integralnu zaštitu i unapređivanje životne sredine i prirode uopšte, istraživanje, planiranje i upravljanje kroz mjere zaštite životne sredine, zaštitu ozonskog omotača, praćenje klimatskih promjena, sveobuhvatnu zaštitu dobara od opšteg interesa, prirodne resurse, prirodno i kulturno nasljeđe, stručno i finansijsko učešće u restauraciji, rekonstrukciji i konzervaciji prirodnog i kulturno-istorijskog nasljeđa u Republici, učešće u izradi i realizaciji programskih akata na međunarodnom i domaćem nivou iz oblasti zaštite životne sredine, ostvarivanje i koordinaciju stručne saradnje i razmjene iskustva sa međunarodnim i domaćim organima i organizacijama i nevladinim organizacijama u oblasti zaštite životne sredine, učešće u realizaciji projekata finansiranih od međunarodnih finansijskih organizacija u oblasti zaštite životne sredine, stručno i finansijsko učešće u zaštiti i održavanju nacionalnih parkova Republike, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, učešće u procesima evropskih integracija kroz projekte i programe finansiranja u oblasti prostornog planiranja, građevinarstva i ekologije, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 30.

Ministarstvo privrede i preduzetništva obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: industriju građevinskih materijala, metaloprerađivačku djelatnost, mašinogradnju, proizvodnju saobraćajnih sredstava, brodogradnju, proizvodnju električnih mašina i aparata, namjensku proizvodnju, proizvodnju proizvoda od gume i plastike, industrijsku preradu drveta, proizvodnju finalnih proizvoda od drveta, proizvodnju i preradu papira, preradu kaučuka, grafičku djelatnost, proizvodnju tekstilnih prediva i tkanina, proizvodnju gotovih tekstilnih proizvoda, proizvodnju kože i krzna, proizvodnju kožne obuće i galanterije, sakupljanje i primarnu preradu industrijskih otpadaka, izradu i sprovođenje politika stimulativnim mjerama i neposrednim kontaktima sa zainteresovanim ulagačima; podsticanje ulaganja sredstava zainteresovanih lica u domaća privredna društva u oblasti industrije, praćenje uticaja mjera ekonomske politike na kretanje industrijske proizvodnje i po pojedinim granama i značajnim preduzećima, učešće u izradi i donošenju tehničkih propisa iz resornih nadležnosti i njihovo usklađivanje sa zakonodavstvom EU (acquis communautaire), strategija i zakona koji imaju za cilj podsticanje razvoja i promociju malih i srednjih preduzeća (u daljem tekstu: MSP) i preduzetništva, uređivanje načina obavljanja zanatsko-preduzetničke djelatnosti, izradu informativno-analitičkih dokumenata iz ove oblasti, izvještavanje o sprovođenju tih dokumenata, izvještavanje o postignutom napretku u ovoj oblasti (EU akt o MSP, evropske integracije i slično), podršku izgradnji i jačanju institucionalne infrastrukture za razvoj i promociju MSP i preduzetništva u Republici, pružanje administrativne

podrške radu Savjeta za razvoj MSP i preduzetništva Republike, planiranje i sprovođenje procedura u vezi sa podsticajnim sredstvima za razvoj i promociju MSP i preduzetništva, podršku izgradnji preduzetničke i poslovne infrastrukture u Republici (poslovne zone, slobodne zone, inkubatori, tehnološki parkovi, inovacioni centri, klasteri i drugo), podršku očuvanju starih zanata u Republici, podršku razvoju ženskog i socijalnog preduzetništva, kandidovanje i učešće u realizaciji projekata koji se finansiraju iz sredstava Evropske unije i drugih izvora, saradnja sa relevantnim institucijama iz privrede i preduzetništva, formiranje baze podataka i registara iz oblasti MSP i preduzetništva, uspostavljanje preduzetničkog portala; poslove koji se odnose na pripremu strategije i pravnog okvira za privlačenje stranih ulaganja u Republiku; koordinaciju aktivnosti na privlačenju stranih ulaganja sa jedinicama lokalne samouprave; postinvesticionu podršku domaćim i stranim investitorima; promovisanje privrednih potencijala Republike u inostranstvu; promociju izvoza; praćenje i vođenje internet stranica namijenjenih stranim investitorima i promociji izvoza; vođenje baze podataka o stranim ulagačima u Republiku i registra podsticaja u privredi; normativno uređenje procesa procjene uticaja propisa; davanje mišljenja na nacрте, odnosno prijedloge propisa o sprovođenju metodologije procjene uticaja; jačanje kapaciteta obrađivača propisa u ovoj oblasti; sprovođenje procesa pune metodologije procjene uticaja propisa u saradnji sa nadležnim institucijama; praćenje i analiziranje investicionog okruženja i predlaganje mjera za njegovo poboljšanje u cilju stvaranja povoljnog poslovnog ambijenta za domaće i strane investitore; predlaganje mjera za pojednostavljenje administrativnih procedura i postupaka u svrhu olakšanja i smanjenja troškova poslovanja u saradnji sa nadležnim institucijama i poslovnim sektorom; vođenje i ažuriranje evidencije o procedurama i formalnostima za poslovanje, kao i internet stranice Elektronska jedinstvena kontakt tačka; učestvovanje u pripremanju međunarodnih ugovora i sporazuma o saradnji iz oblasti ekonomskih odnosa, izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 31.

Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: praćenje ispunjavanja i ispunjavanje obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu: SSP) i izvještavanje o tome; sprovođenje i koordinaciju aktivnosti u vezi sa ispunjavanjem obaveza u procesu pridruživanja i pristupanja EU u okviru Poglavlja 1, 3 i 22 pravne tekovine Evropske unije i Političkih kriterijuma; ostvarivanje koordinacije republičkih organa uprave u sprovođenju aktivnosti iz oblasti evropskih integracija u skladu sa republičkim propisima; koordinaciju djelovanja republičkih predstavnika u zajedničkim tijelima EU i BiH koja se uspostavljaju na osnovu SSP i analitičko praćenje njihovog rada; međuresornu pripremu republičkih institucija i koordinaciju učešća republičkih predstavnika u svim fazama prepristupnog procesa i procesa pregovaranja sa EU; pripremu i reviziju strateških dokumenata i akcionih planova u vezi sa ispunjavanjem obaveza u procesu evropskih integracija; ostvarivanje i koordinaciju saradnje sa drugim tijelima u BiH, te institucijama, organima i tijelima EU, njenim državama članicama, državama kandidatima i potencijalnim kandidatima u procesu pridruživanja i pristupanja EU; koordinaciju usklađivanja republičkog zakonodavstva sa propisima Evropske unije i praksom i standardima Savjeta Evrope; učešće u izradi normativnih akata u cilju njihovog usklađivanja sa propisima Evropske unije i praksom i standardima Savjeta Evrope; koordinaciju izrade i praćenje republičkih planova i programa usklađivanja republičkog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i praksom i standardima Savjeta Evrope; stručnu

podršku republičkim organima uprave i drugim republičkim institucijama i koordinaciju njihovog učešća u procesu usklađivanja zakonodavstva; saradnju sa radnim tijelima Narodne skupštine u oblasti usklađivanja republičkog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU i praksom i standardima Savjeta Evrope; prevođenje i koordinaciju prevođenja zbog potreba procesa evropskih integracija; organizaciju i operativnu koordinaciju aktivnosti republičkih organa uprave i drugih republičkih institucija u cilju obezbjeđenja adekvatnog učešća Republike u programiranju sredstava Evropske unije i drugih donatora koji su na raspolaganju BiH; koordinaciju aktivnosti republičkih organa uprave i drugih republičkih institucija u sprovođenju projekata u okviru programa korišćenja sredstava Evropske unije i drugih donatora; saradnja sa institucijama BiH i EU u BiH u cilju učešća Republike u pretpripravnim i pristupnim fondovima Evropske unije; predlaganje mjera za poboljšanje apsorpcionih kapaciteta BiH/Republike u okviru dostupnih programa podrške; podsticanje razvoja i unapređivanja prekogranične saradnje; planiranje i organizaciju obuka iz oblasti evropskih integracija; pripremu i sprovođenje Programa opšteg stručnog usavršavanja iz oblasti evropskih integracija; izradu i izdavanje publikacija iz oblasti evropskih integracija; praćenje rada mješovitih komiteta BiH za saradnju sa zemljama u inostranstvu i koordinacija učešća predstavnika Republike u njihovom radu; unapređivanje regionalne i institucionalne saradnje sa regijama Evrope i svijeta, kao i saradnje sa domaćim institucijama; iniciranje, pripremanje i predlaganje sporazuma i protokola za uspostavljanje i razvoj međuregionalne saradnje i praćenje njihove primjene; vođenje registra sporazuma, protokola i memoranduma o saradnji sa subjektima u inostranstvu; učestvovanje u izradi međunarodnih sporazuma o saradnji; koordinaciju predstavljanja Republike u inostranstvu; normativno uređivanje organizovanja i rada privrednih predstavništava Republike u inostranstvu; praćenje realizacije programa i planova rada privrednih predstavništava, te preduzimanje mjera i aktivnosti za njihov koordinisan i efikasniji rad; poslove u oblasti odnosa Republike sa dijasporom; koordinaciju aktivnosti republičkih organa uprave u oblasti saradnje sa dijasporom; koordinaciju aktivnosti u okviru članstva Republike u Skupštini evropskih regija; saradnju sa domaćim, regionalnim i međunarodnim organizacijama i institucijama; saradnju sa međunarodnim organizacijama radi koordinacije donatorske pomoći; vođenje registra donacija u javnom sektoru; koordinaciju aktivnosti u vezi sa izradom izvještaja i drugih dokumenata koji se odnose na ispunjavanje obaveza institucija Republike u vezi sa članstvom BiH u međunarodnim organizacijama; koordinaciju republičkih organa uprave koja se tiče izrade i praćenja sprovođenja mjera predviđenih okvirom razvojne pomoći UN-a, putem učešća u radu zajedničkih radnih tijela; saradnju sa specijalizovanim agencijama UN-a; davanje mišljenja na akte UN-a; davanje mišljenja o učešću i koordinacija učešća republičkih organa uprave u projektima UN-a u BiH; koordinaciju republičkih organa uprave u oblasti sprovođenja postprijemnih obaveza BiH proisteklih iz članstva u Savjetu Evrope i saradnja sa tijelima Savjeta Evrope; davanje mišljenja na akte Savjeta Evrope; izrada zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti Ministarstva, i druge poslove u skladu sa zakonom.

Član 32.

Republičke uprave su:

- 1) Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove,
- 2) Poreska uprava Republike Srpske,
- 3) Republička uprava za inspekcijske poslove,
- 4) Republička uprava civilne zaštite,
- 5) Republički devizni inspektorat,
- 6) Republička uprava za igre na sreću.

Član 33.

(1) Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove obavlja upravne i stručne poslove, koji se odnose na: poslove premjera; osnivanje i obnovu katastra nepokretnosti, praćenje i obezbjeđivanje ažurnosti katastra nepokretnosti, katastra komunalnih uređaja, osim poslova koji su zakonom preneseni u nadležnost jedinica lokalne samouprave; učešće u finansiranju premjera i uspostavljanja katastra nepokretnosti, kao i kontrola i nadzor nad naknadama i izvršenim uslugama u skladu sa ovlaštenjima datim posebnim zakonima; katastarsko klasiranje i bonitiranje zemljišta, komasaciju zemljišta i premjeravanje zemljišta za posebne potrebe; daljinsku detekciju, topografsko-kartografske djelatnosti, kartografisanje teritorije Republike, izdavanje kartografskih i drugih publikacija i davanje saglasnosti na izdavanje kartografskih publikacija; vođenje tehničke arhive originala planova i karata, osnovnih geodetskih radova, izdavanje i oduzimanje geodetskih licenci, izdavanje i oduzimanje ovlaštenja za snimanje iz vazdušnog prostora teritorije Republike za potrebe premjera; Centralnog adresnog registra, registra prostornih jedinica, izrada metodologije i geodetskih podloga za popis stanovništva; Geoinformacionog sistema uprave (GIS) i infrastrukture geoprostornih podataka Republike; vođenje evidencije o geografskim nazivima; ovjeru geodetskih podloga u inženjersko-tehničkim oblastima; svojinsko-pravne i druge stvarnopravne odnose na nepokretnostima u svojini nosilaca javnog prava; imovinsko-pravne odnose na zemljištu i zgradama; eksproprijaciju, uzurpaciju, agrarne odnose; prestanak državne svojine, uspostavljanje ranijih svojinskopravnih odnosa na zemljištu u svojini nosilaca javnog prava – denacionalizacija; vođenje evidencija o nepokretnostima i pravima na nepokretnostima; imovinsko-pravne poslove u vezi sa nepokretnostima na kojima Republika i jedinice lokalne samouprave imaju pravo svojine; nadzorne, normativno-pravne i analitičke poslove; realizaciju međunarodnih projekata u oblasti geodetskih i imovinsko-pravnih poslova; pružanje usluga iz djelokruga Uprave u okviru međunarodne saradnje, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove je samostalna republička uprava.

Član 34.

(1) Poreska uprava Republike Srpske obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: utvrđivanje obaveza obveznika na osnovu njihovih knjiga i evidencija kao i drugih dokaza, uključujući sve činjenice na osnovu indicija, zahtijevanje od obveznika i drugih lica da predoče dokumente i druge informacije neophodne za sprovođenje i izvršavanje poreskih zakona, istraživanje činjenica i prikupljanje dokaza o mogućim prekršajima i krivičnim djelima iz oblasti poreza, izdavanje prekršajnog naloga, podnošenje zahtjeva za vođenje prekršajnog postupka, podnošenje izvještaja nadležnom tužilaštvu, objavljivanje podataka o utvrđenom a nenaplaćenom porezu i imena obveznika putem medija, predlaganje sudovima preduzimanje radnji za sprovođenje i izvršenje poreskih zakona, vođenje evidencije o obveznicima, obavještavanje obveznika na njihov zahtjev o postojećim porezima, postupcima i uslovima plaćanja poreza, obavještavanje obveznika o njihovim pravima i obavezama povodom inspekcijskog nadzora, edukovanja u vezi sa poreskim zakonima, prosljeđivanje informacija, uključujući poreske tajne koje su otkrivene tokom prikupljanja podataka ili se za njih saznalo tokom prikupljanja drugih

informacija organima nadležnim za sprovođenje zakona kada postoji sumnja da je počinjen prekršaj ili krivično djelo, inspekcijski nadzor, prinudnu naplatu, vođenje jedinstvenog sistema registracije, kontrole i naplate doprinosa i omogućavanje korišćenja podataka iz jedinstvenog sistema u skladu sa zakonom, utvrđivanje osnovice oporezivanja, visine poreza na nepokretnosti i vođenje fiskalnog registra nepokretnosti na način propisan zakonom, vođenje poslova uspostavljanja i nadzora nad radom fiskalnih sistema, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Poreska uprava je u sastavu Ministarstva finansija.

Član 35.

(1) Republička uprava za inspekcijske poslove obavlja inspekcijske, upravne i druge stručne poslove inspekcijskog nadzora nad primjenom propisa, koji se odnose na: kvalitet i zdravstvenu ispravnost hrane i predmeta opšte upotrebe; promet robe i usluga; djelatnost lobiranja; fitosanitarnu oblast i oblast primarne biljne proizvodnje i zaštite poljoprivrednog zemljišta; podsticaje u poljoprivredi; slatkovodno ribarstvo; zdravstvenu zaštitu životinja, veterinarsku djelatnost; šumarstvo, lovstvo; vode, energetiku, rudarstvo, geologiju, naftu, gas, posude pod pritiskom; saobraćaj, veze; prostorno uređenje, urbanizam, građenje, ekologiju, geodetske poslove; rad, zapošljavanje, zaštitu na radu, zdravstvenu zaštitu stanovništva, lijekove i medicinska sredstva, radijacionu sigurnost, hemikalije, biocide, vodu za sanitarno-rekreativne potrebe, ljekovite vode, sanitarno-tehničke i higijenske uslove; socijalnu, porodičnu i dječju zaštitu; predškolsko, osnovno, srednje, visoko obrazovanje; obrazovanje odraslih; učenički i studentski standard; kulturu i sport i djelatnosti iz oblasti kulture i sporta; zaštitu od požara, eksplozivne materije, zapaljive tečnosti i gasove i ostale opasne materije i iz drugih oblasti određenim propisima; davanje saglasnosti na postavljanje inspektora jedinica lokalne samouprave i vršenje neposrednog nadzora nad njihovim radom, te izradu zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti ove uprave.

(2) Republička uprava za inspekcijske poslove je samostalna republička uprava.

Član 36.

(1) Republička uprava civilne zaštite obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: praćenje, usklađivanje i sprovođenje utvrđene politike i smjernica i obezbjeđenje izvršavanja zakona i drugih propisa u oblasti zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama; izradu Programa zaštite i spasavanja u Republici; izradu Programa za smanjenje rizika od elementarne nepogode i druge nesreće u Republici; prati, usklađuje i sprovodi politiku i smjernice i obezbjeđuje izvršenje zakona i drugih propisa u oblasti civilne zaštite u sistemu zaštite i spasavanja; izrađuje metodologiju za izradu Procjene ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće; izrađuje metodologiju za izradu Plana zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće; izrađuje Procjenu ugroženosti od elementarne nepogode i druge nesreće na teritoriji Republike; izrađuje Plan zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće na teritoriji Republike; izrađuje Program opremanja, zaštite i spasavanja; organizuje, priprema i obučava službu civilne zaštite u sistemu zaštite i spasavanja na nivou Republike; vrši koordinaciju djelovanja subjekata od značaja za zaštitu i spasavanje u slučaju elementarne nepogode i druge nesreće u Republici; vrši koordinaciju između subjekata koji učestvuju u zaštiti i spasavanju na teritoriji Republike sa

subjektima za zaštitu i spasavanje Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, susjednih i drugih zemalja; pribavlja i obrađuje podatke o svim vrstama pojava i opasnosti koje mogu dovesti do elementarne nepogode i druge nesreće; organizuje i sprovodi poslove osmatranja, obavještavanja i uzbunjivanja; donosi i realizuje planove i programe obuke i osposobljavanje u oblasti zaštite i spasavanja od elementarne nepogode i druge nesreće; vrši izbor i učestvuje u naučnoistraživačkim projektima u oblasti zaštite i spasavanja; pruža stručnu pomoć u oblasti zaštite i spasavanja; donosi uputstva i instrukcije za rad nadležne organizacione jedinice civilne zaštite opštine, odnosno grada; vrši uklanjanje i uništavanje NUS i mina; posredstvom nadležnih organa ostvaruje međunarodnu saradnju u oblasti zaštite i spasavanja; učestvuje u akcijama zaštite i spasavanja u slučaju elementarne nepogode i druge nesreće; preduzima preventivne, operativne i postoperativne mjere u slučaju elementarne nepogode i druge nesreće; vodi evidenciju u oblasti zaštite i spasavanja; naređuje sprovođenje mjere pripravnosti; zaključuje ugovore o angažovanju na sprovođenju mjera i zadataka zaštite i spasavanja, vrši i druge poslove iz oblasti civilne zaštite u sistemu zaštite i spasavanja.

(2) Republička uprava civilne zaštite je samostalna republička uprava.

Član 37.

(1) Republički devizni inspektorat obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: inspekcijску kontrolu, odnosno nadzor deviznog i spoljnotrgovinskog poslovanja i kreditnih i drugih poslovnih odnosa sa inostranstvom, pokretanje prekršajnog postupka izdavanjem prekršajnog naloga i podnošenjem zahtjeva za pokretanje postupka pred nadležnim sudom, podnošenje izvještaja nadležnim tužilaštvima i drugim organima zbog otkrivenih krivičnih djela, donošenje rješenja u upravnom postupku, podnošenje informacija o problemima uočenim u inspekcijскоj kontroli i predlaganje otklanjanja utvrđenih nedostataka u primjeni propisa, saradnju sa drugim inspekcijским i drugim nadležnim organima, pružanje stručne pomoći u deviznom i spoljnotrgovinskom poslovanju, iniciranje izrade i učešće u izradi propisa iz oblasti deviznog i spoljnotrgovinskog poslovanja, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Republički devizni inspektorat je u sastavu Ministarstva finansija.

Član 38.

(1) Republička uprava za igre na sreću vrši upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: izdavanje i oduzimanje odobrenja za priređivanje igara na sreću, nagradnih i zabavnih igara, sprovodi postupak dodjele koncesija za priređivanje igara na sreću putem kazina u skladu sa zakonom, utvrđuje ispunjenost prostornih, tehničkih i informacionih uslova potrebnih za priređivanje igara na sreću, sprovodi postupak dodjele ovlašćenja za obavljanje tehničkog pregleda aprata za igre na sreću, izdavanje posebnih oznaka koje su priređivači dužni istaći na mjestima na kojima se priređuju igre na sreću, odobrava promet tombolskih kartica za priređivanje tombole zatvorenog tipa, pregled prostorija u kojima se priređuju igre na sreću, uvid u radnje koje su neposredno ili posredno povezane sa priređivanjem igara na sreću, poslovne knjige, izvještaje, evidencije, informacione sisteme i druga dokumenta ili podatke na osnovu kojih se može utvrditi poslovanje priređivača, obavlja inspekcijски nadzor priređivača, usklađuje i sprovodi utvrđenu

politiku i osigurava izvršavanje zakona i drugih propisa u oblasti igara na sreću, priprema nacрте podzakonskih akata, donosi rješenja u postupku obavljanja inspekcijskog nadzora, vodi evidencije o poslovima iz svoje nadležnosti, i vrši druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima Republike.

(2) Republička uprava za igre na sreću je u sastavu Ministarstva finansija.

Član 39.

Republičke upravne organizacije su:

- 1) Republički sekretarijat za zakonodavstvo,
- 2) Agencija za državnu upravu,
- 3) Agencija za agrarna plaćanja,
- 4) Agencija za upravljanje oduzetom imovinom,
- 5) Agencija za bezbjednost saobraćaja,
- 6) Republički sekretarijat za vjere,
- 7) Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije,
- 8) Republički zavod za statistiku,
- 9) Republički pedagoški zavod,
- 10) Republički zavod za standardizaciju i metrologiju,
- 11) Republički centar za istraživanje rata, ratnih zločina i traženje nestalih lica,
- 12) Republička direkcija za promet naoružanja i vojne opreme,
- 13) Republička direkcija za obnovu i izgradnju,
- 14) Republički zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa,
- 15) Republički hidrometeorološki zavod,
- 16) Arhiv Republike Srpske,
- 17) Republički zavod za geološka istraživanja,
- 18) Centar za pružanje besplatne pravne pomoći,
- 19) Zavod za obrazovanje odraslih.

Član 40.

(1) Republički sekretarijat za zakonodavstvo obavlja stručne poslove, koji se odnose na: izgrađivanje, praćenje i unapređivanje pravnog sistema Republike; informisanje Vlade o ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti; obezbjeđivanje usaglašenosti zakona, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom, pravnim sistemom i Pravilima za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske u postupku njihovog donošenja, davanjem stručnih mišljenja o nacrtima i prijedlozima zakona i drugih propisa koji se upućuju Vladi; obezbjeđivanje metodološkog jedinstva, normativno-tehničke i jezičke valjanosti, kao i redigovanje konačnog teksta nacрта, odnosno prijedloga zakona; davanje stručnih mišljenja Vladi o nacrtima i prijedlozima zakona i drugih propisa u kojima Vlada nije predlagач; saradnju sa ministarstvima i drugim republičkim organima i učestvovanje u pripremi odgovora na prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti zakona, drugog propisa i opšteg akta; vršenje nadzora nad usaglašenosti sa zakonima i brigu o objavljivanju pravilnika i drugih opštih akata republičkih organa uprave u „Službenom glasniku Republiku Srpske”; pripremanje

zakona i drugih propisa iz nadležnosti Sekretarijata; brigu o očuvanju pravnog sistema Republike prilikom usklađivanja zakona i drugih propisa Republike sa zakonodavstvom Evropske unije; brigu o sprovođenju Smjernica za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Republički sekretarijat za zakonodavstvo je samostalna republička upravna organizacija.

Član 41.

(1) Agencija za državnu upravu obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: ustanovljavanje i sprovođenje jedinstvenih pravila i procedura za zapošljavanje, imenovanje, postaljanje, ocjenjivanje i napredovanje državnih službenika, obuku i usavršavanje zaposlenih u državnoj upravi, planiranje i realizovanje u saradnji sa organima uprave vlastitog organa i kadrovskih potreba tih organa, predlaganje strategije, donošenje programa obučavanja i opšteg stručnog usavršavanja državnih službenika za sve organe uprave, kao i primjena navedene strategije i programa samostalno ili u saradnji sa drugim organima i organizacijama, predlaganje Vladi načina polaganja stručnog ispita za rad u upravi, donošenje programa i organizovanje polaganja ispita za rad u republičkoj upravi, utvrđivanje najviših standarda, pravila i procedura rukovođenja u organima republičke uprave, pripremanje i vođenje Centralnog registra državnih službenika (kadrova), pružanje stručne pomoći organima republičke uprave u planiranju, zapošljavanju i odlučivanju o pravima i obavezama državnih službenika, podnošenje izvještaja i informacija na zahtjev republičke zakonodavne i izvršne vlasti, izdavačku djelatnost u vezi sa obukom i stručnim usavršavanjem državnih službenika, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Agencija za državnu upravu je samostalna upravna organizacija sa svojstvom pravnog lica.

Član 42.

(1) Agencija za agrarna plaćanja obavlja stručne i druge poslove, koji se odnose na: uspostavljanje jedinstvenog sistema za sva agrarna plaćanja, uspostavljanje integrisanog sistema kontrole svih plaćanja, uspostavljanje sopstvenog računovodstvenog sistema, obezbjeđenje transparentnosti svih mjera podrške i isplata, usklađivanje procedura u vezi sa agrarnim plaćanjima sa procedurama i pravilima Evropske unije, što podrazumijeva trošenje domaćih sredstava, ali i sredstava od međunarodnih finansijskih institucija, uspostavljanje sistema uvezivanja sa registrima i drugim evidencijama koje se vode u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede: stvaranje tehničkog okvira za primjenu sistema jedinstvenog broja i sistema odlaganja podataka, saradnju sa drugim organima i organizacijama u vezi sa razmjenom procedura i podataka, evidentiranje i računsku obradu zahtjeva, isplatu zahtjeva korisnicima po osnovu ostvarenog prava na podsticajna sredstva, čuvanje i arhiviranje svih dokumenata, vođenje evidencije o dodijeljenim podsticajnim sredstvima, monitoring i dostavljanje izvještaja i analiza Ministarstvu, osposobljavanje kadrova da bi se osigurala jedinstvena primjena procedura i kvalitetno sprovođenje mjera, obavljanje i drugih poslova u skladu sa zakonom i drugim propisima.

(2) Agencija za agrarna plaćanja je u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Član 43.

(1) Agencija za upravljanje oduzetom imovinom upravlja privremeno i trajno oduzetom imovinom koja je proistekla izvršenjem krivičnog djela, oduzetim predmetima i sredstvima nastalim izvršenjem krivičnog djela, u skladu sa članom 82. Krivičnog zakonika, oduzetom imovinskom koristi, prihodima ili drugom koristi nastalom iz imovinske koristi pribavljenom krivičnim djelom, u skladu sa čl. 83. do 85. Krivičnog zakonika, imovinom datom na ime jemstva u krivičnom postupku i na ime jemstva u skladu sa zakonom, oduzetim predmetima i imovinskom koristi pribavljenim izvršenjem prekršaja, privremeno i trajno oduzetom imovinom po osnovu odluka Suda Bosne i Hercegovine, sudova Federacije Bosne i Hercegovine i sudova Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, imovinom čije je raspolaganje ograničeno u skladu sa odlukama Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija čiji je član Republika Srpska i Bosna i Hercegovina, privremeno i trajno oduzetom imovinom od inostranog organa, a po molbi tog organa za pružanje međunarodne pravne pomoći. Agencija vodi evidencije o imovini kojom upravlja i o sudskim postupcima u kojima je odlučivano o takvoj imovini, vrši obradu i praćenje podataka o oduzetoj imovini kojom upravlja u svrhu analiza u oblasti primjene zakona, učestvuje u pružanju međunarodne pravne pomoći, učestvuje u obuci državnih službenika u vezi sa upravljanjem oduzetom imovinom i obavlja druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Agencija za upravljanje oduzetom imovinom ima svojstvo pravnog lica.

(3) Agencija za upravljanje oduzetom imovinom je u sastavu Ministarstva pravde.

Član 44.

(1) Agencija za bezbjednost saobraćaja obavlja stručne i druge poslove, koji se odnose na: organizovanje i stalno usavršavanje sistema bezbjednosti saobraćaja u Republici; podsticanje, podršku i koordinaciju rada svih subjekata u sistemu bezbjednosti saobraćaja, a posebno organa uprave Republike, javnih preduzeća, organa lokalne samouprave, stručnih i naučnoistraživačkih organizacija i institucija, nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih subjekata; promociju bezbjednosti saobraćaja, razvoj i unapređivanje teoretskih i praktičnih znanja, stavova, stanovišta i ponašanja povezanih sa bezbjednošću saobraćaja; priprema nacрта strateških dokumenata; ocjenu i praćenje sprovođenja usvojenih strateških dokumenata; pregled i korekcija predloženih strategija, programa i akcionih planova subjekata u sistemu bezbjednosti saobraćaja; priprema podzakonskih akata, standarda i smjernica koji se tiču bezbjednosti saobraćaja; finansiranje aktivnosti u vezi sa bezbjednosti saobraćaja; upravljanje bazama podataka od značaja za bezbjednost saobraćaja u Republici; podršku naučnoistraživačkim institucijama u oblasti bezbjednosti saobraćaja; planiranje, sprovođenje, kontrolu i ocjenjivanje medijskih aktivnosti – kampanja u bezbjednosti saobraćaja; licenciranje fizičkih i pravnih lica za reviziju i provjeru puteva iz aspekta bezbjednosti saobraćaja; izvještavanje Vlade i Savjeta za bezbjednost saobraćaja Republike Srpske o stanju bezbjednosti saobraćaja, identifikovanim problemima u sistemu bezbjednosti saobraćaja, te planiranim i sprovedenim mjerama za unapređivanje i poboljšanje stanja bezbjednosti saobraćaja; učešće i organizacija međunarodnih konferencija i skupova u okviru djelokruga rada Agencije.

(2) Agencija za bezbjednost saobraćaja je u sastavu Ministarstva saobraćaja i veza.

Član 45.

(1) Republički sekretarijat za vjere obavlja stručne i druge poslove, koji se odnose na: ostvarivanje odnosa i saradnje sa Srpskom pravoslavnom crkvom, Rimokatoličkom crkvom, Islamskom vjerskom zajednicom, jevrejskim opštinama i drugim vjerskim zajednicama i njihov pravni položaj u društvu, saradnju sa crkvama i vjerskim zajednicama na obnovi i izradnji vjerskih objekata, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, očuvanje kulturne i istorijske baštine, radno-pravne odnose i ostvarivanja prava sveštenih lica i vjerskih službenika iz oblasti penzijskog i invalidskog i zdravstvenog osiguranja, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Republički sekretarijat za vjere je u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture.

Član 46.

(1) Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: sistem zaštite raseljenih lica, izbjeglica i povratnika; ostvarivanje prava izbjeglica, raseljenih lica i povratnika u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokolom o statusu izbjeglica od 1967. godine; obezbjeđenje pune pravne zaštite ovih lica u skladu sa Aneksom 6. i 7. Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini; statusna i imovinska prava izbjeglica, raseljenih lica i povratnika; obezbjeđivanje alternativnog smještaja za izbjeglice, raseljena lica i povratnike; prava izbjeglica u Republici; obezbjeđuje zdravstvenu zaštitu izbjeglicama, raseljenim licima i povratnicima u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju, rekonstrukciju i izgradnju, upravljanje i održavanje objekata za smještaj raseljenog socijalno ugroženog stanovništva; obezbjeđuje smještaj za socijalno ugrožene kategorije stanovništva po modelu socijalnog stanovanja; predlaže mjere za uređenje modela socijalnog stanovanja; učešće u obnovi, rekonstrukciji i izgradnji stambenog prostora, infrastrukture, kulturnih, vjerskih i javnih objekata u svrhu povratka i resocijalizacije; projektovanje, nadzor u oblasti obnove, rekonstrukcije i izgradnje iz nadležnosti; programe resocijalizacije socijalno ugroženih kategorija izbjeglica, raseljenih lica i povratnika; prati sprovođenje mjera migracione politike; predlaže Vladi mjere radi postizanja pozitivnih efekata zakonitih migracija i suzbijanje nezakonitih migracija; reintegraciju državljana Bosne i Hercegovine koji se vraćaju u Republiku Srpsku po osnovu sporazuma o readmisiji; koordinaciju rada sa nadležnim organima i institucijama koje se bave poslovima raseljenih lica i izbjeglica i poslovima migracija; kontrolu ostvarivanja, poštovanja i unapređivanja ljudskih prava izbjeglica, raseljenih lica i povratnika; i pružanja stručne pomoći u ostvarivanju tih prava, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije je samostalna upravna organizacija sa svojstvom pravnog lica.

Član 47.

(1) Republički zavod za statistiku proizvodi i vrši dostavljanje statističkih podataka Republike na stručan i transparentan način.

(2) Proizvodnja statističkih podataka posebno se odnosi na: pripremu, prikupljanje, čuvanje, obradu, analizu i distribuciju statističkih podataka na osnovu jedinstvene metodologije i

jedinstvenih statističkih standarda; vođenje, održavanje i razvoj administrativnih i statističkih registara i izgradnju statističkog informaciono-komunikacionog sistema i vođenje baza podataka.

(3) Republički zavod za statistiku saraduje sa proizvođačima zvanične statistike koji su obuhvaćeni Statističkim programom Republike i koordiniše aktivnosti na proizvodnji zvanične statistike u Republici.

(4) Republički zavod za statistiku obezbjeđuje statističke podatke za proizvodnju i dostavljanje statističkih podataka BiH.

(5) Republički zavod za statistiku učestvuje u izradi zakona i drugih propisa u dijelu u kome je predviđeno korišćenje statističkih podataka i obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima.

(6) Republički zavod za statistiku je u sastavu Ministarstva finansija.

Član 48.

(1) Republički pedagoški zavod obavlja stručne i savjetodavne poslove u praćenju, unapređivanju i razvoju vaspitanja i obrazovanja u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, razvoj predškolskih programa u predškolskim ustanovama, razvoj nastavnih planova i programa u osnovnim i srednjim školama, praćenje i vrednovanje kvaliteta u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama i domovima učenika, pedagoški, savjetodavni, instruktivni, korektivni i nadzorni rad u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama i domovima učenika, istraživački i analitički rad u funkciji unapređivanja vaspitno-obrazovne prakse, organizovanje smotri i takmičenja učenika i vaspitno-obrazovnih radnika, razvoj programa stručnog usavršavanja vaspitno-obrazovnih radnika i organizovanje sprovođenja edukacije, razvoj modela pedagoške dokumentacije za predškolske ustanove, osnovne i srednje škole, razvoj programa vaspitno-obrazovnog rada u domovima učenika, utvrđivanje metodologije izrade godišnjih programa rada predškolskih ustanova, osnovnih i srednjih škola i domova učenika, razvoj programa cjelodnevnog i produženog boravka u vaspitno-obrazovnim ustanovama, izdavanje stručne periodike za potrebe učenika i vaspitno-obrazovnih radnika, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Republički pedagoški zavod je u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture.

Član 49.

(1) Republički zavod za standardizaciju i metrologiju vrši upravne i druge poslove, koji se odnose na: donošenje propisa u oblasti standardizacije; donošenje i distribuciju standarda Republike Srpske (SRS standardi); učestvovanje u izradi i donošenju standarda Bosne i Hercegovine (BAS standardi); formiranje standardoteke i baze podataka o standardima; donošenje propisa iz oblasti zakonske metrologije; vršenje ispitivanja tipa mjerila i verifikacije mjerila; osiguranje sljedivosti etalona i referentnih materijala; učestvovanje u održavanju i čuvanju etalona i referentnih materijala; donošenje propisa iz oblasti kontrole predmeta od dragocjenih metala u Republici; vršenje ispitivanja i verifikacije predmeta od dragocjenih metala; vođenje registra odobrenih znakova proizvođača i uvoznika predmeta od dragocjenih metala; donošenje propisa iz oblasti pretpakovanih proizvoda; metrološki nadzor nad mjerilima, predmetima od dragocjenih metala i pretpakovanim proizvodima; vođenje republičke kontakt tačke za standarde i propise;

vođenje i održavanje registra tehničkih propisa Republike Srpske; dodjeljivanje jedinstvenog broja imenovanom tijelu za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda; vođenje objedinjene liste imenovanih tijela za ocjenjivanje usaglašenosti proizvoda Republike i obavljanje ostalih poslova iz oblasti standardizacije; metrologije, kontrole predmeta od dragocjenih metala, pretpakovanih proizvoda i ocjene usaglašenosti proizvoda propisane posebnim zakonima i propisima Republike i Bosne i Hercegovine.

(2) Republički zavod za standardizaciju i metrologiju je u sastavu Ministarstva privrede i preduzetništva.

Član 50.

(1) Republički centar za istraživanje rata, ratnih zločina i traženje nestalih lica obavlja stručne i druge poslove, koji se odnose na: istraživanje, prikupljanje, dokumentovanje, obradu, klasifikaciju, prezentovanje i arhiviranje dokumentacione i druge građe o Odbrambeno-otadžbinskom ratu, drugim ratovima iz perioda 20. vijeka na prostoru bivše Jugoslavije, genocidu u Nezavisnoj državi Hrvatskoj, ratnim zločinima, zločinima počinjenim protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, kao i drugim događajima na prostoru Bosne i Hercegovine i bivše Jugoslavije, njihovim uzrocima, posljedicama, te pojavama i mehanizmima koji dovode do njih ili ih suzbijaju i sprečavaju, istraživanje ključnih događaja i zločina iz istorijskog, vojnog, pravnog, sociološkog, političkog, ekonomskog i psihološkog aspekta, kao i drugih aspekata od značaja za objektivno sagledavanje ovih događaja, utvrđivanje, predlaganje i koordinisanje baznih aspekata politika pamćenja, memorijalizacije, kulture sjećanja i pamćenja, te stručno osposobljavanje zainteresovanih i ciljnih grupa i javnosti, analizu počinjenih zločina, utvrđivanje istine za pojedine događaje i ličnosti iz prošlosti i drugih relevantnih događaja, njihovu obradu, verifikaciju i vrednovanje, formiranje i razvoj baza podataka i službenih evidencija o događajima i njihovim posljedicama i o krivičnim predmetima ratnih zločina, izdavanje uvjerenja, odnosno drugih isprava (potvrda i dr.) o činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju, pripremu statističkih i drugih podataka o rezultatima istraživanja, saradnju sa drugim sličnim institucijama i organima, organima pravosuđa i organizacijama i vladinim i nevladinim i drugim organizacijama i pojedincima u zemlji i inostranstvu, prezentovanje i publikovanje rezultata istraživanja i drugih aktivnosti, koordinaciju aktivnosti saradnje organa Republike sa Međunarodnim rezidualnim mehanizmom za krivične sudove, u skladu sa članom 2. tačka 8. Ustava BiH i Statutom Međunarodnog rezidualnog mehanizma za krivične sudove, predlaganje Vladi akata u vezi sa istraživanjem zločina i saradnjom sa Mehanizmom za međunarodne krivične sudove u Hagu, pružanje pomoći timovima odbrane lica optuženih za počinjene ratne zločine, evidentiranje, vođenje i ažuriranje baze podataka o nestalim licima i njihovim porodicama, lociranje mjesta stradanja nestalih lica, masovnih, pojedinačnih i izmještenih grobnica na teritoriji BiH, Republike Hrvatske i Republike Srbije, dostavljanje podataka o potencijalnim grobnicama nadležnim tužilaštvima, vođenje evidencije o članovima porodica nestalih lica koji su/nisu dali krv za DNK analizu, praćenje ekshumacija grobnica nestalih lica prema pozivu nadležnih organa, uspostavljanje operativne saradnje sa svim institucijama, udruženjima i porodicama nestalih, informisanje nadležnog tužilaštva o eventualno nađenim grobnicama nestalih lica koja nisu evidentirana u bazi podataka, saradnju sa svim porodicama i udruženjima nestalih lica u Republici Srpskoj i van

Republike Srpske, organizovanje i pozivanje porodica nestalih lica na identifikaciji, organizovanju počasnih ispraćaja i predaja porodicama identifikovanih tijela, izradu foto-dokumentacije mjesta na kojem se nalazi grobnica nestalih lica i učešće u forenzičkoj obradi pronađenih tijela, pronalaženje svjedoka i rad sa njima, korišćenje i održavanje objekata namijenjenih za obdukciju, smještaj i čuvanje identifikovanih i neidentifikovanih tijela nestalih lica, kao i vođenje evidencije o nestalim licima i druge poslove u skladu sa zakonom i drugim propisima.

(2) Republički centar za istraživanje rata, ratnih zločina i traženje nestalih lica je u sastavu Ministarstva pravde.

Član 51.

(1) Republička direkcija za promet naoružanja i vojne opreme obavlja stručne poslove i zadatke, koji se odnose na: učestvovanje u pripremi i izradi propisa u oblasti proizvodnje, remonta i prometa naoružanja i vojne opreme; ugovaranje i praćenje proizvodnje naoružanja i vojne opreme; zastupanje, posredovanje i druge radnje u prometu viškova naoružanja i vojne opreme; uvoz, izvoz i tranzit naoružanja i vojne opreme; organizovanje, ugovaranje i praćenje remonta naoružanja i vojne opreme; nabavku rezervnih dijelova, sklopova i potrošnog materijala za potrebe remonta naoružanja i vojne opreme; predstavljanje preduzeća za proizvodnju i remont naoružanja i vojne opreme u zemlji i inostranstvu, pružanje informacije putem medija i drugih informativnih sredstava o svom radu; zastupanje Republike u zemlji i inostranstvu iz domena svog poslovanja, o čemu podnosi izvještaj Vladi Republike; pripremanje stručnih mišljenja Ministarstvu trgovine i turizma za davanje saglasnosti pravnim i fizičkim licima za promet naoružanja i vojne opreme; te ostvarivanje saradnje sa Ministarstvom odbrane i oružanim snagama Bosne i Hercegovine o pitanjima iz djelokruga rada; kao i obavljanje i drugih poslova u skladu sa zakonima i drugim propisima.

(2) Republička direkcija za promet naoružanja i vojne opreme ima svojstvo pravnog lica.

(3) Republička direkcija za promet naoružanja i vojne opreme nalazi se u sastavu Ministarstva trgovine i turizma.

Član 52.

(1) Republička direkcija za obnovu i izgradnju: vrši upravno-pravne poslove i pruža stručnu i tehničku pomoć ministarstvima, republičkim upravama i upravnim organizacijama prilikom sanacija, rekonstrukcija, obnove i izgradnje svih objekata koji se finansiraju ili sufinansiraju iz javnih prihoda Republike, kreditnih zaduženja i donacija; pruža pomoć u postupcima pribavljanja planske i tehničke dokumentacije, sprovođenja javnih nabavki, vrši stručni nadzor nad izgradnjom ovih objekata, kontrolu i ovjeru tehničke i obračunske dokumentacije tokom izgradnje; priprema i daje stručne analize, mišljenja i informacije o investicionoj izgradnji; vodi potrebne evidencije; vrši upravljanje i raspolaganje sa vojno-stambenim fondom, poslovnim prostorima, garažama i drugim nepokretnostima na kojima je pravo raspolaganja kao državnom svojinom imalo prijašnje Ministarstvo odbrane Republike Srpske i obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Republička direkcija za obnovu i izgradnju je u sastavu Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju.

Član 53.

(1) Republički zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: određivanje, evidenciju, istraživanje i vrednovanje nepokretnosti, pokretnih stvari i dijelova prirode koji uživaju prethodnu zaštitu, utvrđivanje svojstva kulturno-istorijskog ili prirodnog nasljeđa, proglašavanje dobra zaštićenim, vođenje centralnog registra zaštićenih dobara, izradu projekata za restauraciju, rekonstrukciju i konzervaciju kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa, davanje saglasnosti na stručne elaborate za rekonstrukciju i restauratorske radove na zaštićenim dobrima i njihovu adaptaciju i revitalizaciju, izradu stručnih elaborata o zaštiti i korišćenju dobara u postupku izrade prostornih i urbanističkih planova, izdavanje odobrenja za privremeno iznošenje zaštićenih dobara u inostranstvo, izdavanje odobrenja za arheološka i druga istraživanja, uslove za korišćenje zaštićenih dobara, stručni nadzor nad radom organizacija za zaštitu, izdavačku djelatnost, objavljivanje stručnih radova i publikacija, koordinaciju i sprovođenje projekata, stručno usavršavanje, saradnju sa organima i organizacijama iz oblasti zaštite i sa korisnicima ili vlasnicima kulturno-istorijskih i prirodnih dobara radi njihove zaštite, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Republički zavod za zaštitu kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa je u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture.

Član 54.

(1) Republički hidrometeorološki zavod vrši stručne poslove, koji se odnose na: uspostavljanje, održavanje i razvoj meteorološkog, hidrološkog i seizmološkog osmatračkog, telekomunikacionog i analitičko-prognostičkog sistema Republike; sistematska meteorološka, klimatološka, agrometeorološka, hidrološka i seizmološka mjerenja i osmatranja i sprovođenje monitoringa kvaliteta vazduha i voda, te praćenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (inventar emisija); uspostavljanje i održavanje banke osmotrenih i izmjerenih hidroloških, meteoroloških i seizmoloških podataka i podataka o kvalitetu vazduha i voda, te emisija gasova sa efektom staklene bašte (inventar emisija); trajno čuvanje i objavljivanje podataka; praćenje, istraživanje, analiziranje i prognoziranje stanja i promjena vremena, klime i voda, uključujući kvalitet vazduha i voda, emisije u vazduh, te izdavanje hidroloških, meteoroloških i seizmoloških analiza, meteoroloških i hidroloških prognoza i upozorenja o pojavi atmosferskih i hidroloških nepogoda i katastrofa, te regionalnog i prekograničnog atmosferskog prenosa zagađujućih materija u vazduhu i aerosedimentima; meteorološke poslove za različite vidove saobraćaja i druge djelatnosti; povezivanje Republike sa međunarodnim hidrometeorološkim i seizmološkim informacionim sistemima, Evropskom agencijom za zaštitu životne sredine i Evropskom mrežom za informacije i posmatranje; međunarodnu razmjenu podataka i izvršavanje drugih međunarodnih obaveza u oblasti meteorologije, hidrologije i seizmologije i druge poslove određene zakonom.

(2) Republički hidrometeorološki zavod je u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Član 55.

(1) Arhiv Republike Srpske obavlja upravne i druge stručne poslove, koji se odnose na: čuvanje, zaštitu, obradu i korišćenje arhivske građe, preuzimanje javne i prikupljanje privatne arhivske građe, valorizaciju javne registratorske građe, davanje objašnjenja i stručnih uputstava u vezi sa obavezama imalaca i stvaralaca prema javnoj registratorskoj građi, stručni nadzor sprovođenja mjera zaštite, čuvanja, odabiranja, sređivanja i evidencije javne registratorske građe, stručno usavršavanje radnika koji rukuju arhivskom građom, javno objavljivanje i dopunjavanje spiska imalaca i stvaralaca arhivske građe, saradnja sa vlasnicima privatne arhivske građe radi njene zaštite, izradu inventara, vodiča i drugih informativnih sredstava za arhivske fondove i zbirke i njihovo objavljivanje, čuvanje arhivske građe, evidenciju o imaocima i stvaraocima javne i privatne arhivske građe i o javnoj i privatnoj arhivskoj građi, davanje na korišćenje arhivske građe, izdavanje uvjerenja i drugih isprava o činjenicama sadržanim u arhivskoj građi, naučnoistraživački rad na području arhivistike, istorije i drugih nauka u vezi sa arhivskom građom, objavljivanje arhivskih izvora, izdavanje publikacija i stručnih časopisa, izložbe, predavanja, edukaciju i druge oblike kulturne djelatnosti, saradnju sa drugim organima, organizacijama i pojedincima u oblasti arhivistike, matične poslove arhivske djelatnosti na teritoriji Republike, i to: vođenje registra arhiva u Republici, stručni nadzor nad radom arhiva, vođenje centralnog registra arhivskih fondova i zbirki, informaciono-dokumentacioni poslovi u vezi sa arhivskom građom, praćenje i proučavanje stanja u arhivskoj djelatnosti u Republici i predlaganje mjera za razvoj i unapređivanje te djelatnosti, organizacija i kordinacija međunarodne arhivske saradnje, sprovođenje mjera zaštite arhivske građe od izuzetnog i velikog značaja za Republiku u slučaju prirodnih ili drugih katastrofa, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Arhiv Republike Srpske je u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture.

Član 56.

(1) Republički zavod za geološka istraživanja obavlja stručne i druge poslove, koji se odnose na: geološka istraživanja – izradu geoloških karata različitih profila i namjena od interesa za Republiku; izradu naučnih studija iz oblasti geoloških istraživanja i ispitivanja od interesa za Republiku; uspostavljanje centralne arhive (fonda, biblioteke) za Republiku iz oblasti geoloških istraživanja, digitalizaciju fondovske građe u formi projekata, programa, izvještaja, elaborata, studija o istraživanju različitih mineralnih resursa na prostoru Republike, odnosno uspostavljanje geološkog informacionog sistema u Republici; izradu srednjoročnih i dugoročnih prognoza geoloških istraživanja; izradu normativnih akata u oblasti geoloških istraživanja; izradu projekata i studija ekonomske opravdanosti za davanje koncesija na geološka istraživanja i eksploataciju mineralnih resursa po javnom pozivu, i druge poslove u skladu sa zakonom i po nalogu ministarstva.

(2) Republički zavod za geološka istraživanja je u sastavu Ministarstva energetike i rudarstva.

Član 57.

(1) Centar za pružanje besplatne pravne pomoći obavlja stručne i druge poslove, koji se odnose na: pružanje besplatne pravne pomoći fizičkim licima koja stiču status korisnika besplatne pravne pomoći u postupcima koji se vode pred sudovima i drugim organima, uspostavljanje standarda za kvalitetno pružanje pravne pomoći, verifikaciju lista subjekata za pružanje pravne pomoći, odlučivanje o dodjeli besplatne pravne pomoći, planiranje i predlaganje budžeta za ostvarivanje besplatne pravne pomoći, pružanje pravnih savjeta i pomoć pri popunjavanju formulara, vođenje evidencije o pružanju besplatne pravne pomoći, davanje informacije, objavljivanje publikacija uređivanje veb-stranica, prikupljanje svih podataka potrebnih za odlučivanje o pravu na besplatnu pravnu pomoć korisniku, edukacija subjekata ovlašćenih za pružanje besplatne pravne pomoći.

(2) Centar za pružanje besplatne pravne pomoći je u sastavu Ministarstva pravde.

Član 58.

(1) Zavod za obrazovanje odraslih vrši stručne i druge poslove, koji se odnose na: oblast obrazovanja odraslih, analitičke i razvojne poslove u djelatnosti obrazovanja odraslih, organizovanje i polaganje vozačkog i instruktorskog ispita i ispita za dodjelu licenci, izdaje dozvole za vozača-instruktora i licence, vrši kontrolu i nadzor nad sprovođenjem obuke i ispita za vozača, usklađivanje prijedloga zainteresovanih strana, priprema, prati i razvija programe obrazovanja odraslih, obavlja nadzor nad stručnim radom ustanova za obrazovanje odraslih, vodi bazu podataka i osigurava informacije za nadležno ministarstvo, vodi Centralni registar programa, polaznika i organizatora obrazovanja odraslih, utvrđuje kriterijume za uspostavu, sprovođenje programa obrazovanja odraslih i ocjenjuje ispunjenost uslova, odobrava posebne programe obrazovanja, vrši praćenje i vrednovanje programa, utvrđivanje kvaliteta programa, organizuje i sprovodi stručno usavršavanje nastavnika i predavača, obavlja informacijsko-dokumentacijsku i izdavačku djelatnost, daje stručna mišljenja i uputstva organizatorima obrazovanja odraslih, i druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Zavod za obrazovanje odraslih je u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture.

GLAVA III POSLOVI UPRAVE

Član 59.

Poslovi uprave su:

- 1) vođenje politike razvoja,
- 2) praćenje stanja,
- 3) normativna djelatnost,
- 4) izvršavanje zakona i drugih propisa,
- 5) vršenje upravnog nadzora,

- 6) odlučivanje u upravnom postupku o pravima i obavezama učesnika u postupku,
- 7) postupanje u prekršajnom postupku,
- 8) briga o javnim službama,
- 9) ostali stručni poslovi uprave.

Član 60.

Vođenje politike razvoja obuhvata, utvrđivanje razvojnih strategija i podsticanje privrednog, socijalnog, kulturnog, sportskog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja.

Član 61.

Organi uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svog djelokruga, proučavaju posljedice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, sami preduzimaju mjere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mjera za koje je Vlada ovlašćena.

Član 62.

Normativna djelatnost obuhvata izradu teksta nacрта i prijedloga zakona i drugih propisa i donošenje podzakonskih akata.

Član 63.

- (1) Organi uprave donose pravilnike, naredbe, uputstva i druge opšte akte.
- (2) Pravilnikom se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa Vlade.
- (3) Naredbom se naređuje ili zabranjuje neko ponašanje u jednoj situaciji koja ima opšti značaj.
- (4) Uputstvom se određuje način na koji organi uprave i nosioci javnih ovlašćenja izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa.
- (5) Pravilnici, naredbe i uputstva objavljuju se u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Član 64.

(1) Organi uprave mogu donositi propise iz člana 63. ovog zakona samo kada su za to izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade.

(2) Organi uprave ne mogu aktima iz člana 63. ovog zakona određivati svoje ili tuđe nadležnosti, niti fizičkim i pravnim licima ustanovljavati prava i obaveze koje nisu već ustanovljene zakonom ili propisom Vlade.

Član 65.

Izvršavanje zakona i drugih propisa obuhvata vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje rješenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanje upravnih mjera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršavanja, davanje obavještenja, izdavanje stručnih uputstava i instrukcija za rad i pružanje stručne pomoći.

Član 66.

Vršenje upravnog nadzora obuhvata:

- 1) nadzor nad zakonitošću upravnih akata,
- 2) nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave i organa jedinica lokalne samouprave, ustanova i drugih pravnih lica u vršenju prenesenih, odnosno povjerenih poslova republičke uprave,
- 3) inspekcijski nadzor.

Član 67.

Nadzor nad zakonitošću upravnih akata obuhvata kontrolu zakonitosti upravnih akata kojima se na osnovu zakona rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica i preduzimanje zakonom propisanih mjera.

Član 68.

- (1) Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada obuhvata:
 - 1) kontrolu zakonitosti rada i postupanja,
 - 2) kontrolu i ocjenu efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti,
 - 3) kontrolu cjelishodnosti organizacije obavljanja poslova i osposobljenosti državnih službenika i namještenika za obavljanje tih poslova,
 - 4) odnose državnih službenika prema strankama.
- (2) U vršenju nadzora iz stava 1. ovog člana se:
 - 1) pokreće postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata,
 - 2) nalaže izvršavanje utvrđenih obaveza,
 - 3) predlaže prestanak, odnosno zabrana rada ustanove ili drugog pravnog lica,
 - 4) preduzimaju druge mjere utvrđene posebnim propisom.

Član 69.

(1) Inspekcijski nadzor sprovodi se neposrednim uvidom kod organa uprave, organa jedinica lokalne samouprave, drugih organa, te fizičkih i pravnih lica u poštovanju zakona i drugih propisa, te preduzimanjem upravnih i drugih mjera i radnji da se utvrđeno stanje uskladi sa propisom.

(2) Inspekcijski nadzor uređuje se posebnim zakonom.

Član 70.

Odlučivanje u upravnom postupku o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica obuhvata pokretanje i vođenje upravnog postupka, preduzimanje mjera i radnji u upravnom postupku, donošenje rješenja o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica i njihovo neposredno izvršavanje.

Član 71.

Postupanje u prekršajnom postupku obuhvata podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka i druge radnje u toku prekršajnog postupka.

Član 72.

- (1) Organi uprave brinu se da se rad javnih službi odvija prema zakonu i drugom propisu.
- (2) U izvršavanju poslova iz stava 1. ovog člana, organi uprave vrše poslove i preduzimaju mjere za koje su ovlašćeni zakonom.

Član 73.

Organi uprave prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svog djelokruga, sačinjavaju analize, izvještaje, informacije i druge materijale i obavljaju druge stručne poslove kojima doprinose razvoju oblasti iz svog djelokruga.

GLAVA IV UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA ORGANA UPRAVE

Član 74.

- (1) Unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta organa uprave utvrđuje se zavisno od obima, vrste i složenosti poslova i na način kojim se obezbjeđuje njihovo efikasno, ekonomično i efektivno izvršenje.
- (2) Unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta u organu uprave zasniva se na djelokrugu poslova organa utvrđenih zakonom, grupisanih u osnovnim i unutrašnjim organizacionim jedinicama prema istovjetnosti, srodnosti i međusobnoj povezanosti, tako da se obezbijedi djelotvoran rad organa i unutrašnji nadzor nad njegovim radom, kao i brzo i djelotvorno ostvarivanje prava i pravnih interesa stranaka i javnost u radu organa.

Član 75.

- (1) Kriterijume za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova organa uprave (nazivi grupe poslova, sadržaj tih poslova i uslovi za njihovo obavljanje) i okvirni broj izvršilaca, određuje Vlada uredbom.
- (2) Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta donosi rukovodilac organa uprave, uz saglasnost Vlade.

GLAVA V

UREĐENJE ORGANA UPRAVE

Član 76.

- (1) Ministarstvom rukovodi ministar.
- (2) Ministar predstavlja ministarstvo, donosi propise iz člana 63. stav 1. ovog zakona i rješenja u upravnim i drugim pojedinačnim stvarima, odlučuje o pravima i dužnostima zaposlenih u ministarstvu i odlučuje o drugim pitanjima iz djelokruga ministarstva.
- (3) Ministar je odgovoran predsjedniku Vlade, Vladi i Narodnoj skupštini za rad ministarstva i stanje u oblastima iz djelokruga ministarstva.

Član 77.

- (1) U ministarstvu se može formirati kabinet ministra kao posebna organizaciona jedinica radi vršenja savjetodavnih, protokolarnih i administrativno-tehničkih poslova koji su značajni za rad ministra.
- (2) Kabinetom ministra rukovodi šef kabineta, kojeg imenuje ministar, a čiji mandat prestaje prestankom mandata ministra, ostavkom ili razrješenjem.
- (3) Ministar može imenovati najviše dva savjetnika. Mandat savjetnika traje koliko i mandat ministra, a prestaje prestankom mandata ministra, ostavkom ili razrješenjem.
- (4) Savjetnik ministra priprema prijedloge akata, sačinjava mišljenja i vrši druge poslove po nalogu ministra.
- (5) Prava i obaveze savjetnika ministra uređuju se ugovorom.

Član 78.

- (1) Ministarstvo ima pomoćnike ministra, koji za svoj rad odgovaraju ministru.
- (2) Pomoćnik ministra rukovodi oblašću rada ministarstva za koju se formira resor.
- (3) Pomoćnika ministra postavlja Vlada na pet godina, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika.

Član 79.

- (1) Ministarstvo ima sekretara.
- (2) Sekretar ministarstva pomaže ministru u upravljanju kadrovskim, finansijskim, informatičkim i drugim pitanjima i u usklađivanju rada unutrašnjih jedinica ministarstva i saraduje sa drugim organima.
- (3) Sekretara ministarstva postavlja Vlada na pet godina, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika.

Član 80.

(1) Organom uprave u sastavu ministarstva rukovodi direktor, koji za svoj rad odgovara ministru.

(2) Samostalnom upravom i upravnom organizacijom koja nije u sastavu ministarstva rukovodi direktor, koji za svoj rad odgovara Vladi.

(3) Direktor iz st. 1. i 2. ovog člana rješava u upravnim stvarima iz djelokruga organa i odlučuje o pravima i dužnostima zaposlenih u organu.

(4) Direktora iz st. 1. i 2. ovog člana postavlja Vlada na pet godina u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj državnih službenika.

Član 81.

(1) Organ uprave iz člana 80. ovog zakona ima zamjenika direktora i može imati jednog ili više pomoćnika direktora.

(2) Zamjenik direktora zamjenjuje direktora i obavlja druge poslove koje mu odredi direktor, a za svoj rad odgovara direktoru.

(3) Pomoćnik direktora rukovodi poslovima u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti rada organa i za svoj rad odgovara direktoru.

(4) Zamjenika i pomoćnika direktora postavlja Vlada na pet godina, a prema zakonu kojim se uređuje položaj državnih službenika.

Član 82.

(1) Poslove iz svog djelokruga organ uprave u sastavu ministarstva vrši samostalno.

(2) Ministar usmjerava rad organa uprave u sastavu ministarstva i predstavlja ga pred Vladom i Narodnom skupštinom.

(3) Direktor republičkog organa uprave u sastavu ministarstva donosi propise iz njegovog djelokruga, uz saglasnost ministra.

(4) Ovlaštenja prema organima uprave u sastavu ministarstva, Vlada i Narodna skupština ostvaruju preko ministarstva u čijem sastavu je organ.

Član 83.

(1) Poslove iz svog djelokruga, samostalna uprava obavlja samostalno.

(2) Direktor samostalne uprave donosi propise iz njenog djelokruga uz saglasnost Vlade.

(3) Samostalnu upravu predstavlja direktor.

(4) Ovlaštenja prema samostalnim upravama Vlada ostvaruje neposredno.

GLAVA VI

UNUTRAŠNJI NADZOR

Član 84.

(1) Unutrašnji nadzor podrazumijeva nadzor koji organi uprave vrše nad drugim organima uprave i nosiocima javnih ovlaštenja u obavljanju povjerenih, odnosno prenesenih poslova republičke uprave.

(2) Unutrašnji nadzor sastoji se od:

- 1) nadzora nad radom,
 - 2) inspekcijskog nadzora preko upravne inspekcije,
 - 3) drugih oblika nadzora utvrđenih zakonom.
- (3) Upravna inspekcija uređuje se posebnim zakonom.

Član 85.

(1) Nadzor nad radom organa uprave sastoji se od nadzora nad zakonitošću rada i nadzora nad cjelishodnošću rada organa uprave, te nosilaca ovlaštenja u vršenju povjerenih, odnosno prenesenih poslova uprave.

(2) Nadzorom nad zakonitošću rada ispituje se sprovođenje zakona i drugih propisa, nadzor nad svrsishodnošću rada – djelotvornost i ekonomičnost rada, te svrsishodnost organizacije poslova.

Član 86.

(1) Organ uprave ovlašten je da u vršenju nadzora nad radom:

- 1) zahtijeva izvještaje i podatke o radu,
- 2) utvrdi stanje izvršavanja poslova, upozori na uočene nepravilnosti i odredi mjere i rok za njihovo otklanjanje,
- 3) izdaje instrukcije,
- 4) naloži preduzimanje poslova koje smatra kao potrebne,
- 5) pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti,
- 6) neposredno izvrši neki posao, ako ocijeni da se drugačije ne može izvršiti zakon ili drugi propis,
- 7) predloži Vladi da preduzme mjere za koje je ovlaštena.

(2) Izvještaj o radu sadrži prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, preduzete mjere i njihovo dejstvo, te druge potrebne podatke.

Član 87.

(1) Instrukcijom se usmjerava organizacija poslova i način rada zaposlenih u organu uprave i nosiocu javnih ovlaštenja u vršenju povjerenih, odnosno prenesenih poslova republičke uprave.

(2) Instrukcijom se ne može određivati način postupanja i rješavanja u upravnoj stvari.

Član 88.

(1) Nadzor nad radom organa uprave u sastavu ministarstva obavlja ministarstvo u čijem sastavu je organ.

(2) U vršenju nadzora iz stava 1. ovog člana, ministarstvo ima sva ovlašćenja u nadzoru nad radom koja su ovim zakonom propisana.

GLAVA VII SUKOB NADLEŽNOSTI, RJEŠAVANJE O ŽALBI I IZUZEĆE

Član 89.

(1) Sukob nadležnosti između organa uprave, između organa uprave i nosilaca javnih ovlašćenja i između nosilaca javnih ovlašćenja, rješava Vlada na prijedlog ministarstva nadležnog za poslove uprave.

(2) Sukob nadležnosti između područnih jedinica organa uprave rješava rukovodilac organa uprave.

Član 90.

(1) O žalbi na prvostepeno rješenje područne jedinice samostalnog organa uprave rješava rukovodilac organa.

(2) O žalbi na prvostepeno rješenje organa uprave u sastavu ministarstva rješava ministar.

(3) O žalbi na prvostepeno rješenje nosioca javnih ovlašćenja doneseno u povjerenim, odnosno prenesenim poslovima, rješava nadležni ministar, ako zakonom nije drugačije određeno.

Član 91.

(1) O izuzeću službenog lica u organu uprave rješava rukovodilac organa uprave.

(2) O izuzeću rukovodioca organa uprave u sastavu ministarstva rješava ministar.

(3) O izuzeću ministra i rukovodioca samostalnog organa uprave rješava Vlada.

(4) O izuzeću službenog lica kod nosioca javnih ovlašćenja rješava rukovodilac nosioca javnih ovlašćenja.

GLAVA VIII ODNOS ORGANA UPRAVE SA DRUGIM ORGANIMA I ORGANIZACIJAMA

Član 92.

(1) Vlada usmjerava organe uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih propisa, usklađuje njihov rad i određuje im rokove za donošenje propisa ako nisu određeni zakonom ili drugim propisom.

(2) Vlada je obavezna da na zahtjev organa uprave zauzme stav prema pitanju iz njegovog djelokruga.

(3) Vlada može naložiti organu uprave da prouči neko pitanje ili preduzme neki posao i da joj o tome podnese poseban izvještaj.

Član 93.

(1) Vlada može organizovati posebno koordinaciono tijelo radi usmjeravanja i koordinacije poslova iz djelokruga više organa uprave.

(2) Vlada određuje zadatke koordinacionog tijela, rukovođenje koordinacionim tijelom i sva druga pitanja od značaja za rad koordinacionog tijela.

Član 94.

(1) Vlada može da, do donošenja odluke Ustavnog suda Republike, obustavi izvršenje propisa, opšte i na njima zasnovane pojedinačne akte, za koje u vršenju nadzora nad radom ministarstva ocijeni da su protivustavni ili protivzakoniti i čijim bi izvršenjem, u materijalnom smislu, mogle nastupiti takve štetne posljedice koje se kasnije ne bi mogle otkloniti.

(2) Odluka Vlade o obustavi izvršenja iz stava 1. ovog člana obavezuje Vladu da u roku od osam dana od njenog stupanja na snagu pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike.

Član 95.

(1) Organi uprave dužni su da sačine srednjoročni i godišnji plan rada.

(2) Organi uprave najmanje jednom godišnje ponose izvještaj o radu i stanju u upravnoj oblasti. Izvještaj obavezno sadrži prikaz izvršavanja zakona i drugih propisa, realizacije programa i zaključaka Vlade, mjera koje su preduzeli i njihovih rezultata.

(3) Organi uprave dužni su da, na zahtjev Vlade, podnesu i poseban izvještaj o pojedinim pitanjima iz djelokruga, mjerama koje su preduzeli i njihovim rezultatima.

(4) Vlada utvrđuje metodologiju izrade planova rada i izvještaja o radu i stanju u upravnoj oblasti.

Član 96.

(1) Odnosi organa uprave sa Narodnom skupštinom i predsjednikom Republike zasnivaju sa na pravima i dužnostima određenim Ustavom, zakonom i drugim propisom.

(2) Organi uprave dužni su da Narodnoj skupštini i predsjedniku Republike, posredstvom Vlade, proslijede obavještenja, objašnjenja i podatke u vezi sa njihovom nadležnošću.

Član 97.

(1) Organi uprave dužni su da sarađuju u svim zajedničkim pitanjima i da međusobno razmjenjuju podatke i obavještenja potrebna za rad.

(2) Organi uprave osnivaju zajednička tijela i projektne grupe radi izvršavanja poslova čija priroda zahtijeva učešće više organa uprave.

Član 98.

(1) Poslom iz djelokruga dva ili više organa uprave upravlja onaj organ uprave u čijem je djelokrugu pretežni dio posla.

(2) Ako akt sporazumno donose dva ili više organa uprave, ili jedan organ uz saglasnost drugog, pa saglasnost izostane, o sporu odlučuje Vlada.

(3) Vlada odlučuje i o svim drugim pitanjima koja organi uprave sporazumno ne riješe.

Član 99.

Odnosi organa uprave sa sudovima, tužilaštvima i drugim republičkim organima zasnivaju se na pravima i dužnostima određenim Ustavom, zakonom i drugim propisom.

Član 100.

(1) Odnosi organa uprave sa organima jedinica lokalne samouprave u pitanjima iz njihovog izvornog djelokruga, zasnivaju se na pravima i dužnostima određenim Zakonom o lokalnoj samoupravi.

(2) Pri nadzoru nad radom organa jedinica lokalne samouprave u vršenju povjerenih poslova republičke uprave, organi uprave imaju opšta i posebna ovlašćenja koja prema ovom zakonu imaju u nadzoru nad radom nosioca javnih ovlašćenja.

Član 101.

Organi uprave dužni su da obezbijede saradnju sa nevladinim organizacijama, koju se ostvaruje naročito:

1) konsultovanjem nevladinog sektora o zakonskim i drugim propisima i projektima kojima se uređuje način ostvarivanja sloboda i prava građana,

2) omogućavanjem učešća u radu radnih grupa za sagledavanje pitanja od zajedničkog interesa ili za normativno uređenje odgovarajućih pitanja,

3) organizovanjem zajedničkih javnih rasprava, okruglih stolova, seminara i drugih vidova zajedničkih aktivnosti i drugim odgovarajućim oblicima,

4) informisanjem o sadržaju programa rada i izvještaja o radu organa uprave.

GLAVA IX

PRENOŠENJE I POVJERAVANJE POSLOVA UPRAVE

Član 102.

(1) Pojedini poslovi uprave radi njihovog efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja prenose se zakonom na jedinice lokalne samouprave, javne ustanove i druga pravna lica (u daljem tekstu: organ).

(2) Aktu o povjeravanju poslova iz stava 1. ovog člana prethodi elaborat o opravdanosti, koji sadrži naročito:

- 1) opravdanost povjeravanja poslova,
- 2) precizno određenje poslova koji se povjeravaju,
- 3) subjekt kome se poslovi povjeravaju,
- 4) stavove i mišljenja organa jedinice lokalne samouprave ili drugog pravnog lica o mogućnostima i uslovima vršenja povjerenih poslova (naročito postojanje organizacionih, kadrovskih, tehničkih, finansijskih i materijalnih uslova),
- 5) način i uslove finansiranja vršenja povjerenih poslova.

Član 103.

Organ uprave kontroliše da li organ u vršenju prenesenih, odnosno povjerenih poslova republičke uprave, postupa u skladu sa zakonom, upozorava organ kada utvrdi da organ ne postupa u skladu sa zakonom i predlaže mjere koje organ treba da preduzme.

Član 104.

Organ uprave odlučuje po žalbi na pojedinačne akte koje u prvom stepenu donose organi u vršenju prenesenih, odnosno povjerenih poslova i vrši druga prava koja po zakonu ima drugostepeni organ u upravnom postupku.

Član 105.

Organ uprave vrši kontrolu rada organa u obavljanju prenesenih, odnosno povjerenih poslova i ima pravo i dužnost da:

- 1) daje prethodnu saglasnost na sve propise koje donose u vezi sa obavljanjem prenesenih, odnosno povjerenih poslova,
- 2) daje saglasnost na organizaciju rada i uslove za obavljanje prenesenih, odnosno povjerenih poslova,
- 3) daje obavezna uputstva za obavljanje prenesenih, odnosno povjerenih poslova,
- 4) pruža stručnu pomoć u obavljanju prenesenih, odnosno povjerenih poslova,
- 5) vrši neposredni uvid u obavljanje prenesenih, odnosno povjerenih poslova,
- 6) upozori u pisanoj formi organ na neizvršenje prenesenih, odnosno povjerenih poslova i naloži da u određenom roku obezbijedi izvršenje poslova,
- 7) upozori u pisanoj formi organ na nepravilnosti, nezakovitosti ili neblagovremenost u izvršenju prenesenih, odnosno povjerenih poslova, i odredi rok za njihovo otklanjanje,
- 8) preduzima mjere odgovornosti.

Član 106.

(1) Kada organ ne postupi po upozorenju organa uprave iz člana 105. ovog zakona, organ uprave može o trošku organa neposredno izvršiti pojedini zadatak iz prenesenih, odnosno povjerenih poslova.

(2) Organ uprave dužan je da postupi na način iz stava 1. ovog člana, kada propuštanjem vršenja posla mogu nastati štetne posljedice za život i zdravlje ljudi, životnu sredinu ili imovinu, te ostvarivanje prava i interesa građana.

Član 107.

(1) Organ uprave može predložiti Vladi da počne postupak za oduzimanje prenesenih, odnosno povjerenih poslova, kada organ te poslove, i pored upozorenja ne obavlja ili ih ne obavlja pravilno, zakonito i ažurno.

(2) Prenesene, odnosno povjerene poslove iz stava 1. ovog člana vrši nadležni organ uprave.

Član 108.

(1) Pri obavljanju povjerenih, odnosno prenesenih poslova uprave, nosioci javnih ovlašćenja imaju ista prava i dužnosti kao organi uprave.

(2) Vlada i organi uprave zadržavaju i poslije povjeravanja, odnosno prenošenja poslova uprave, odgovornost za njihovo izvršavanje.

Član 109.

Sredstva za vršenje povjerenih, odnosno prenesenih poslova uprave obezbjeđuju se u budžetu Republike.

Član 110.

(1) Kada je nosiocima javnih ovlašćenja povjereno donošenje propisa, oni po prirodi i nazivu moraju da odgovaraju propisima koje donose organi uprave.

(2) Nosioc javnih ovlašćenja dužan je da prije objavljivanja propisa iz stava 1. ovog člana pribavi mišljenje od nadležnog ministarstva.

(3) Nosioc javnih ovlašćenja dužan je da propise iz stava 1. ovog člana objavi u odgovarajućem službenom glasilu.

Član 111.

(1) Poslovi uprave u vezi sa oblikovanjem politike Vlade ne mogu biti povjereni, odnosno preneseni.

(2) Poslovi inspekcijskog nadzora mogu biti povjereni jedino organima jedinica lokalne samouprave.

Član 112.

(1) Organ uprave koji vrši nadzor nad radom nosioca javnih ovlašćenja u obavljanju povjerenih, odnosno prenesenih poslova republičke uprave određuje se zakonom.

(2) Organ iz stava 1. ovog člana u obavljanju nadzora nad radom nosioca javnih ovlašćenja, ima sva opšta ovlašćenja u nadzoru nad radom koja su ovim zakonom propisana.

GLAVA X

JAVNOST RADA I ODNOSI SA GRAĐANIMA

Član 113.

(1) Organi uprave dužni su da obavještavaju javnost o vršenju poslova iz svog djelokruga i izvještavaju o svom radu putem sredstava javnog informisanja ili na drugi pogodan način.

(2) Davanje određenih izvještaja i podataka može se uskratiti samo u slučajevima propisanim zakonom.

Član 114.

Organ uprave dužan je da u pripremi zakona kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi fizičkih i pravnih lica, postupi na način da putem sredstava javnog informisanja i pozivanjem zainteresovanih subjekata, omogući zainteresovanim subjektima da iznesu primjedbe, prijedloge i sugestije.

Član 115.

(1) Organi uprave mogu da vrše određene poslove u mjestu izvan svog sjedišta i sjedišta podružnih jedinica, u upravnim danima.

(2) Poslove koji će se obavljati na način iz stava 1. ovog člana, mjesto i vrijeme njihovog vršenja, određuje rukovodilac organa uprave.

(3) Upravni dani oglašavaju se u mjestima u kojima se održavaju.

Član 116.

Organi uprave dužni su da na primjeren način obavještavaju stranke o njihovim pravima, obavezama i načinu ostvarivanja prava i obaveza, svome djelokrugu, organu uprave koji nadzire njihov rad i načinu kontakta sa njima, te o drugim podacima bitnim za javnost rada i odnose sa strankama.

Član 117.

(1) Organi uprave dužni su da omoguće svim fizičkim i pravnim licima podnošenje pritužbi na njihov rad i rad i odnos zaposlenih.

(2) Na podnesenu pritužbu organ uprave dužan je da odgovori u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe, ako podnosilac pritužbe zahtijeva odgovor.

Član 118.

(1) Organi uprave dužni su da ostvare primjeren odnos sa strankama i primaju stranke u toku radnog vremena.

(2) Dnevni i sedmični raspored radnog vremena i druga pitanja u vezi sa radnim vremenom u organima uprave, uređuje se aktom Vlade.

GLAVA XI SREDSTVA ZA RAD ORGANA UPRAVE

Član 119.

(1) Sredstva za rad organa uprave obezbjeđuju se u budžetu Republike.

(2) Sredstva za rad organa uprave čine:

- 1) sredstva za isplatu plata državnih službenika i namještenika,
- 2) sredstva za materijalne troškove,
- 3) sredstva za posebne namjene,
- 4) sredstva za nabavku i održavanje opreme.

Član 120.

Organ uprave može ostvarivati određene prihode svojom djelatnošću, u skladu sa zakonom.

Član 121.

Pri utvrđivanju visine sredstava za rad organa uprave polazi se prvenstveno od potrebe obezbjeđivanja potpunog i efikasnog obavljanja tih poslova, njihove prirode, obima i od drugih uslova utvrđenih zakonom.

Član 122.

(1) Sredstva za isplatu zarada u organima uprave obezbjeđuju se za:

- 1) plate državnih službenika i namještenika,
- 2) naknade neraspoređenim državnim službenicima i namještenicima,
- 3) naknade državnim službenicima i namještenicima za čijim radom je prestala potreba.

(2) Sredstva za plate i utvrđivanje visine plata zaposlenima u organima uprave obezbjeđuju se u skladu sa posebnim zakonom i kolektivnim ugovorom.

Član 123.

Sredstva za materijalne troškove obezbjeđuju se za:

1) troškove nabavke potrošnog materijala i sitnog inventara, ogrjeva, osvjetljenja, zakupa i održavanja poslovnih prostorija,

- 2) poštansko-telefonske usluge,
- 3) troškove nabavke stručnih publikacija, stručne literature i štampanja materijala,
- 4) troškove osiguranja,
- 5) troškove održavanja sredstava i opreme,
- 6) putne i druge troškove koji ne predstavljaju lična primanja, a koja se organu uprave priznaju u materijalne troškove,
- 7) druge troškove potrebne za vršenje poslova organa uprave, koji prema namjeni spadaju u materijalne troškove.

Član 124.

Sredstva za posebne namjene obezbjeđuju se za:

- 1) određene potrebe u vezi sa radom organa uprave (naknade svjedocima, vještacima, tumačima i ostali troškovi postupka i sl.),
- 2) otpremnine zaposlenih kojima prestaje rad zbog odlaska u penziju,
- 3) stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih,
- 4) modernizaciju organa uprave,
- 5) naknade po ugovoru za naučnoistraživački rad,
- 6) ostale namjene utvrđene posebnim zakonom.

Član 125.

(1) Sredstva opreme čine inventar i druge potrebne stvari koje organu uprave služe za obavljanje njegovih poslova, a čiji je vijek trajanja pod normalnim uslovima korišćenja duži od godinu dana, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

(2) Sredstva opreme čine i novčana sredstva namijenjena za nabavku opreme.

Član 126.

Za zakonito korišćenje sredstava organa uprave odgovoran je rukovodilac organa uprave.

Član 127.

Kontrolu zakonitosti korišćenja sredstava za rad organa uprave vrši Ministarstvo finansija, u skladu sa zakonom.

GLAVA XII DRŽAVNI SLUŽBENICI I NAMJEŠTENICI

Član 128.

(1) Poslove iz djelokruga organa uprave obavljaju državni službenici i namještenici.

(2) Poslove osnovne djelatnosti organa uprave obavljaju državni službenici, a poslove u neposrednoj vezi sa njima izvršavaju namještenici.

(3) Poslovi osnovne djelatnosti uprave su: normativno-pravni i upravni poslovi, praćenje stanja, razvojni i inspekcijski poslovi.

Član 129.

Položaj državnog službenika i namještenika uređuje se posebnim zakonom.

GLAVA XIII KANCELARIJSKO POSLOVANJE

Član 130.

(1) Kancelarijsko poslovanje obuhvata evidentiranje, čuvanje, razvrstavanje i arhiviranje materijala koji je primljen u radu organa uprave ili koji nastane u radu organa uprave, te sva druga pitanja u vezi sa poslovanjem organa uprave.

(2) Kancelarijsko poslovanje propisuje Vlada uredbom.

Član 131.

(1) Odredbe ovog zakona o kancelarijskom poslovanju primjenjuju se i na službe Narodne skupštine, Vijeća naroda, predsjednika Republike i Vlade.

(2) Odredbe ovog zakona o načelima djelovanja organa uprave, javnosti rada i odnosima sa građanima, uslovima za obavljanje poslova državnog službenika i o kancelarijskom poslovanju, primjenjuju se na sve nosioce javnih ovlašćenja.

GLAVA XIV PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 132.

Do donošenja akata Vlade predviđenih ovim zakonom primjenjuju se akti Vlade doneseni do dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 133.

(1) Vlada će donijeti uredbu iz člana 75. ovog zakona u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(2) Vlada će utvrditi metodologiju iz člana 95. ovog zakona i donijeti uredbu iz člana 130. ovog zakona u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

(3) Organi uprave kod kojih je odredbama ovog zakona izvršena izmjena djelokruga poslova donijeće akte o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 134.

Nosioci javnih ovlašćenja nastavljaju da vrše poslove uprave koji su im povjereni, odnosno preneseni, do stupanja na snagu ovog zakona.

Član 135.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaju da rade:

- 1) Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva, a poslove preuzimaju Ministarstvo privrede i preduzetništva i Ministarstvo energetike i rudarstva,
- 2) Ministarstvo nauke i tehnologije, a poslove preuzima Ministarstvo za naučnotehnološki razvoj, visoko obrazovanje i informaciono društvo,
- 3) Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica, a poslove preuzima Republički sekretarijat za raseljena lica i migracije,
- 4) Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju, a poslove preuzima Ministarstvo za evropske integracije i međunarodnu saradnju i Ministarstvo privrede i preduzetništva.

Član 136.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o republičkoj upravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 i 31/18).

Član 137.

Ovaj zakon stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Broj:02/1-021-1155/18
Datum: 5. decembar 2018. godine

PREDSJEDNIK
NARODNE SKUPŠTINE

Nedeljko Čubrilović

ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

GLAVA I OSNOVNE ODREDBE

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se sistem lokalne samouprave, jedinice lokalne samouprave, način i uslovi njihovog formiranja, poslovi lokalne samouprave, organi jedinica lokalne samouprave, međusobni odnosi skupštine jedinice lokalne samouprave i gradonačelnika, odnosno načelnika opštine, imovina i finansiranje jedinica lokalne samouprave, akti i javnost rada organa jedinica lokalne samouprave, postupak nadzora nad radom organa jedinica lokalne samouprave, oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi, saradnja organa jedinica lokalne samouprave, odnos republičkih organa i organa jedinice lokalne samouprave, zaštita prava lokalne samouprave, kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i dužnosti jedinica lokalne samouprave.

Član 2.

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu za označavanje muškog ili ženskog roda podrazumijevaju oba pola.

Član 3.

(1) Lokalna samouprava je pravo građana da neposredno i preko svojih slobodno i demokratski izabranih predstavnika učestvuju u ostvarivanju zajedničkih interesa stanovnika jedinice lokalne samouprave, kao i pravo i sposobnost organa jedinice lokalne samouprave da regulišu i upravljaju, u granicama zakona, javnim poslovima koji se nalaze u njihovoj nadležnosti, a u interesu lokalnog stanovništva.

(2) Lokalna samouprava ostvaruje se u gradovima, odnosno opštinama, a izvršavaju je organi jedinica lokalne samouprave i građani u skladu sa Ustavom Republike Srpske (u daljem tekstu: Ustav), zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.

(3) Narodna skupština Republike Srpske (u daljem tekstu: Narodna skupština) utvrđuje strateške pravce razvoja lokalne samouprave.

Član 4.

(1) Na osnovu rezultata posljednjeg popisa stanovništva, jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju proporcionalnu zastupljenost konstitutivnih naroda i grupa Ostalih u organima jedinice lokalne samouprave, uključujući funkcionere jedinica lokalne samouprave koji se ne biraju direktno: predsjednika i potpredsjednika skupštine jedinice lokalne samouprave i zamjenika gradonačelnika, odnosno načelnika opštine.

(2) Predsjednik skupštine jedinice lokalne samouprave i gradonačelnik, odnosno načelnik opštine ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda i grupa Ostalih, osim ako jedan konstitutivni narod ima nadpolovičnu većinu prema posljednjem popisu stanovništva.

(3) Statutom i opštim aktima organa jedinice lokalne samouprave uključujući i akte koji se odnose na unutrašnju organizaciju gradske, odnosno opštinske uprave utvrđuju se konkretni načini obezbjeđenja proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i grupa

Ostalih u organima jedinice lokalne samouprave.

Član 5.

Jedinica lokalne samouprave ima svojstvo pravnog lica.

Član 6.

- (1) Jedinica lokalne samouprave može da ima grb i zastavu (u daljem tekstu: simboli).
- (2) Jedinica lokalne samouprave može da ima praznik.
- (3) Praznik, oblik, sadržaj i upotreba simbola uređuju se statutom jedinice lokalne samouprave u skladu sa zakonom.
- (4) Grb jedinice lokalne samouprave mora biti sačinjen i opisan po pravilima heraldike.
- (5) Simboli imaju sadržaje koji izražavaju istorijsko, kulturno i prirodno obilježje jedinice lokalne samouprave i ne mogu biti u istovjetnom ili modifikovanom obliku sa simbolima država ili sa znakom političke stranke, privrednog društva, ustanove, drugog pravnog lica ili organizacije.
- (6) U jedinicama lokalne samouprave koje imaju status grada, gradonačelnik u svečanim i protokolarnim prilikama nosi posebno obilježje, odnosno znamenje grada (insignija), čiji izgled i sadržaj propisuje skupština grada u skladu sa uputstvom koje donosi ministar uprave i lokalne samouprave (u daljem tekstu: ministar).

Član 7.

- (1) Jedinica lokalne samouprave ima svoju imovinu.
- (2) Imovinom jedinice lokalne samouprave upravljaju organi jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.

GLAVA II OPŠTINA I GRAD

Član 8.

Opština je osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave, koja se formira za dio naseljeno mjesto, za jedno naseljeno mjesto ili za više naseljenih mjesta.

Član 9.

- (1) Opština ima naziv.
- (2) Naziv opštine određuje se zakonom, po pravilu, prema nazivu naseljenog mjesta u kome je sjedište opštine.
- (3) Naziv opštine ne može sadržavati lično ime.
- (4) Sjedište opštine utvrđuje se statutom opštine, u skladu sa zakonom.

Član 10.

- (1) Grad se može uspostaviti zakonom na urbanom području koje čini jedinstvenu geografsku, socijalnu, ekonomsku, istorijsku i teritorijalnu cjelinu sa odgovarajućim nivoom

razvoja i ako:

- 1) ima više od 50.000 stanovnika i
 - 2) u posljednje tri godine na osnovu odluke o utvrđivanju stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave ima status razvijene jedinice lokalne samouprave.
- (2) Izuzetno od stava 1. tačka 1) ovog člana opština može steći status grada bez obzira na broj stanovnika, ako je stopa zaposlenosti na području opštine iznad republičkog prosjeka.
- (3) Teritorija za koju se formira grad predstavlja prirodnu geografsku cjelinu, ekonomski povezan prostor koji posjeduje izgrađenu komunikaciju među naseljenim mjestima sa sjedištem grada kao gravitacionim centrom.

Član 11.

(1) Grad koji u svom sastavu nema opština, pored nadležnosti koje se ovim zakonom dodjeljuju opštini može da organizuje:

- 1) poslove pravnog zastupanja pred sudovima i drugim organima u imovinsko-pravnim sporovima, u sporovima naplate za naknade i usluge i u radnim sporovima u skladu sa zakonom i
 - 2) naplatu, kontrolu naplate i prinudnu naplatu izvornih prihoda budžeta grada.
- (2) Izuzetno od stava 1. ovog člana grad može da organizuje izdavanje zajedničkog računa za izvršene usluge javnih preduzeća, odnosno privrednih društava čiji je osnivač, kao i za naknade i druge prihode koje utvrđuju organi grada u skladu sa zakonom.
- (3) Zakonom se gradu mogu dodijeliti i dodatne nadležnosti.

Član 12.

Grad koji u svom sastavu ima više opština:

- 1) ima cjelokupne regulatorne nadležnosti na planu urbanog planiranja, korišćenja zemljišta, zaštite životne sredine i urbanističkih planova,
- 2) izvršava sve nadležnosti koje su zakonom dodijeljene opštinama na području vodosnabdijevanja, kanalizacije, javnog prevoza, upravljanja otpadom, srednjeg obrazovanja, zdravstvene zaštite, turizma i trgovine, protivpožarne i civilne zaštite,
- 3) prikuplja i naplaćuje vlastite prihode i upravlja gradskom imovinom,
- 4) organizuje inspekcijski nadzor koji se zakonom dodjeljuje opštini,
- 5) sprovodi zakone i propise grada,
- 6) uspostavlja odgovarajuće oblike koordinacije kojima se obezbjeđuje da opštine u njegovom sastavu ostvaruju svoje funkcije na jedinstven i efikasan način i
- 7) ostvaruje i ostale nadležnosti utvrđene zakonom i statutom grada.

Član 13.

(1) Opštine u sastavu grada imaju pravo da obavljaju sve nadležnosti opštine koje zakonom ili statutom nisu dodijeljene gradu.

(2) Statutom grada i statutima opština u njegovom sastavu uređuju se pitanja iz stava 1. ovog člana.

Član 14.

Odredbe ovog zakona koje se odnose na opštinu primjenjuju se i na grad, ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

Član 15.

(1) Opština koja ispunjava uslove predviđene članom 10. ovog zakona može da podnese zahtjev da joj se dodijeli status grada.

(2) Odluku o pokretanju postupka iz stava 1. ovog člana donosi skupština opštine.

(3) Odluka iz stava 2. ovog člana dostavlja se Vladi Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada) i sadrži relevantne informacije i podatke koji opravdavaju zahtjev za dodjelu statusa grada.

(4) Uz zahtjev se dostavlja elaborat kojim se opravdava zahtjev, a koji sadrži:

1) podatke o rasporedu javnih ustanova neophodnih za funkcionisanje grada,
2) podatke o prirodnim resursima, izgrađenim privrednim kapacitetima i infrastrukturi koji obezbjeđuju odgovarajuće izvore prihoda i ekonomski razvoj,

3) podatke o javnim prihodima prikupljenim na području opštine,

4) podatke kojima se dokazuje sposobnost izgradnje, razvoja i održavanja infrastrukture i

5) druge podatke kojima se opravdava podneseni zahtjev.

(5) Vlada razmatra zahtjev i ukoliko su ispunjeni uslovi propisani ovim zakonom za sticanje statusa grada podnosi Narodnoj skupštini nacrt zakona o gradu.

Član 16.

(1) Dvije ili više susjednih opština koje čine jedinstveno urbano područje i ispunjavaju uslove iz člana 10. ovog zakona mogu da podnesu zahtjev da im se dodijeli status grada, koji će u svom sastavu imati dvije ili više opština, odnosno područja opština koje su podnijele zahtjev za dodjelu statusa grada.

(2) Odluci za pokretanje postupka po zahtjevu iz stava 1. ovog člana prethodi referendum, koji se organizuje u svakoj zainteresovanoj opštini, u skladu sa zakonom.

(3) Ukoliko se građani na referendumu o odluci iz stava 2. ovog člana izjasne propisanom većinom u svim zainteresovanim opštinama, skupštine opština zahtjev za dodjelu statusa grada dostavljaju Vladi.

(4) Uz zahtjev se dostavljaju:

1) elaborat kojim se opravdava zahtjev koji sadrži podatke propisane članom 15. stav 4. t. 1) do 5) ovog zakona,

2) nacrt statuta grada u kome se navode nadležnosti koje će izvršavati organi grada i prijedlog za raspodjelu prihoda i rashoda između grada i opština u njegovom sastavu,

3) popis imovine koja pripada gradu i

4) prijedlozi dodatnih nadležnosti i poslova koji se mogu prenijeti gradu.

(5) Vlada razmatra zahtjev i ukoliko su ispunjeni uslovi iz st. 1. do 4. ovog člana, podnosi Narodnoj skupštini nacrt zakona o gradu.

GLAVA III POSLOVI JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Poslovi jedinice lokalne samouprave

Član 17.

(1) Grad, odnosno opština (u daljem tekstu: jedinica lokalne samouprave) ima sve nadležnosti propisane ovim zakonom, kao i druge nadležnosti koje su joj prenesene drugim

zakonom.

(2) Jedinica lokalne samouprave ima pravo da se bavi svim pitanjima od lokalnog interesa koja nisu isključena iz njene nadležnosti, niti dodijeljena nekom drugom nivou vlasti.

(3) Jedinica lokalne samouprave ostvaruje svoje nadležnosti u skladu sa Ustavom, zakonom i statutom.

1.1. Samostalni poslovi

Član 18.

Samostalne nadležnosti jedinice lokalne samouprave obuhvataju sljedeće:

1) u oblasti organizovanja rada i upravljanja jedinicom lokalne samouprave:

1. usvajanje strategije, odnosno programa razvoja jedinice lokalne samouprave,
2. usvajanje strateških i sprovedbenih dokumenata prostornog uređenja za područje jedinice lokalne samouprave,
3. donošenje budžeta i finansijskih izvještaja budžeta,
4. uređenje i obezbjeđenje korišćenja građevinskog zemljišta i poslovnog prostora,
5. organizovanje komunalne policije,
6. poslove inspekcijskog nadzora, u skladu sa zakonom,
7. organizovanje poslova lokalnog ekonomskog razvoja,
8. upravljanje i raspolaganje imovinom jedinice lokalne samouprave,
9. osnivanje i uređenje gradske, odnosno opštinske uprave,
10. vršenje imovinsko-pravnih poslova, u skladu sa zakonom,
11. naplatu, kontrolu naplate i prinudnu naplatu prihoda jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom,
12. poslove pravnog zastupanja jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom,
13. poslove evidencije o licima koja su regulisala vojnu obavezu,
14. donosi program mjera za postizanje ravnopravnosti polova,
15. obezbjeđivanje izvršavanja zakona i drugih propisa,

2) u oblasti pružanja usluga:

1. obavljanje specifičnih funkcija u oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva i socijalne zaštite, civilne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite životne sredine,
2. uređenje i obezbjeđenje obavljanja komunalnih djelatnosti: proizvodnja i isporuka vode, gasa, toplotne energije, javni prevoz lica u gradskom i prigradskom saobraćaju, prečišćavanje i odvodnja otpadnih voda, pogrebna djelatnost, održavanje uređivanje i opremanje javnih zelenih i rekreacionih površina, održavanje javnih saobraćajnih površina u naseljenim mjestima, odvođenje atmosferskih voda i drugih voda sa javnih površina, čišćenje javnih površina u naseljenim mjestima i druge komunalne djelatnosti, u skladu sa zakonom,
3. osnivanje privrednih društava, ustanova i drugih organizacija radi pružanja usluga iz njihove nadležnosti, uređenje njihove organizacije i upravljanje i
4. uređivanje i obezbjeđivanje izgradnje, održavanja i korišćenja javnih objekata i komunalne infrastrukture za obavljanje funkcija jedinice lokalne samouprave.

Član 19.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti prostornog planiranja i građenja ima sljedeće nadležnosti:

- 1) usvajanje dokumenata prostornog uređenja i obezbjeđivanje njihovog sprovođenja,
- 2) praćenje stanja uređenja prostora i naselja na svojoj teritoriji,
- 3) izdavanje lokacijskih uslova, građevinskih dozvola i upotrebni dozvola, u skladu sa nadležnostima propisanim posebnim zakonom,
- 4) obezbjeđivanje korišćenja građevinskog zemljišta, davanje građevinskog zemljišta na korišćenje, utvrđivanje naknade za uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i brigu o njegovom uređivanju, unapređivanju i zaštiti,
- 5) obezbjeđivanje uslova za uređenje naselja i korišćenje javnih i drugih površina, određivanje prostora za parkiranje i uređivanje uslova i način njihovog korišćenja i upravljanja, uređivanje načina odlaganja komunalnog otpada i određivanje područja na kojima se mogu obavljati određene vrste poslovnih djelatnosti,
- 6) obezbjeđivanje uslova i određivanje načina izgradnje, odnosno postavljanje i uklanjanje objekata na javnim površinama u naseljenim mjestima i na neizgrađenom građevinskom zemljištu i određivanje uslova za uklanjanje objekata koji predstavljaju neposrednu opasnost za život i zdravlje ljudi, za susjedne objekte i bezbjednost saobraćaja i
- 7) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 20.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti stambeno-komunalnih djelatnosti ima sljedeće nadležnosti:

- 1) propisuje pravila održavanja reda u zgradama,
- 2) odlučuje o uvođenju posebne naknade za etažne vlasnike, pod uslovima propisanim posebnim zakonom, radi obezbjeđenja sredstava za radove hitnih intervencija u zgradama,
- 3) propisuje uslove i obezbjeđuje nadzor nad održavanjem zgrada,
- 4) određuje visinu zakupnine za korišćenje stanova kojima upravlja, te visinu zakupnine za državne stanove na svom području pod uslovima propisanim zakonom kojim je uređeno njihovo korišćenje,
- 5) odlučuje o organizovanju poslova održavanja zgrada kojima upravlja, visini naknade za zakup i utvrđuje kriterijume i načine plaćanja troškova održavanja poslovnih prostorija i stanova u kojima se obavlja poslovna djelatnost,
- 6) obezbjeđuje postupak iseljenja bespravno useljenih lica u državne stanove i zajedničke prostorije u zgradama i obavlja i druge zakonom utvrđene poslove u oblasti stanovanja,
- 7) obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, organizacionih, materijalnih i drugih uslova za izgradnju i održavanje komunalnih objekata i komunalne infrastrukture,
- 8) obezbjeđuje lokacije i uslove za izgradnju i održavanje grobalja i određuje uslove i načine sahranjivanja, kao i načine organizovanja tih poslova,
- 9) obezbjeđuje uslove za izgradnju i održavanje ulica i trgova, lokalnih puteva, seoskih, poljskih i drugih nekategorisanih puteva, uređuje i obezbjeđuje upravljanje tim putevima i ulicama i odobrava njihovu izgradnju,
- 10) obezbjeđuje sprovođenje preventivnih i drugih mjera i aktivnosti u oblasti bezbjednosti saobraćaja,
- 11) obezbjeđuje organizaciju i način obavljanja javnog prevoza putnika koji se obavlja na teritoriji jedinice lokalne samouprave i auto-taksi prevoza,
- 12) obezbjeđuje nadzor nad obavljanjem komunalnih djelatnosti i inspeksijski nadzor i

13) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 21.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti kulture ima sljedeće nadležnosti:

- 1) zaštita kulturnih dobara, osim kulturnih dobara koja su zakonom utvrđena kao dobra od značaja za Republiku Srpsku (u daljem tekstu: Republika),
- 2) obezbjeđuje zaštitu i održavanje spomenika i spomen-obilježja od značaja za kulturno-istorijsku tradiciju, ako njihova zaštita i održavanje nisu uređeni drugim propisima,
- 3) organizuje manifestacije i obilježavanje jubileja u oblasti kulture od značaja za jedinicu lokalne samouprave i razvoj kulturno-umjetničkog amaterizma u jedinici lokalne samouprave,
- 4) obezbjeđuje uslove za prikupljanje, obradu, čuvanje i davanje na korišćenje knjiga i drugih publikacija i uslove za rad biblioteka čiji je ona osnivač,
- 5) izgradnja, rekonstrukcija i održavanje objekata kulture u kojima se ostvaruju potrebe kulture u jedinici lokalne samouprave i
- 6) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 22.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja ima nadležnosti propisane zakonom.

Član 23.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti zdravstvene zaštite stanovništva ima sljedeće nadležnosti:

- 1) predlaže plan mreže zdravstvenih ustanova koji dostavlja nadležnom ministarstvu,
- 2) prevencija i otklanjanje zdravstvenih posljedica prouzrokovanih epidemijama, elementarnim i drugim nepogodama i vanrednim prilikama u saradnji sa drugim nadležnim institucijama,
- 3) obezbjeđuje organizacione i druge uslove za pregled umrlih lica i stručno utvrđivanje vremena i uzroka smrti za lica umrla izvan zdravstvene ustanove,
- 4) u budžetu obezbjeđuje dodatna sredstva za ostvarivanje zdravstvene zaštite koja su preko utvrđenih vrijednosti standarda i normativa iz obaveznog zdravstvenog osiguranja,
- 5) osniva Odbor za zdravlje, u skladu sa zakonom i
- 6) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 24.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti socijalne zaštite ima sljedeće nadležnosti:

- 1) prati socijalne potrebe građana, porodica i pojedinih ugroženih grupa i saglasno njima definiše politiku proširene socijalne zaštite na svom području,
- 2) donosi program razvoja socijalne zaštite i podstiče razvoj socijalno zaštitnih programa u jedinici lokalne samouprave,
- 3) stvara uslove za kvalitetno pružanje socijalnih usluga svojim građanima (usluge djeci, starijim, onesposobljenim, porodicama sa problemima i drugim socijalno ugroženim licima),

- 4) osniva centar za socijalni rad i brine se o obezbjeđenju kadrovskih, prostornih, finansijskih i tehničkih uslova za njegov rad,
- 5) obezbjeđuje finansijska sredstva za ostvarivanje prava u skladu sa zakonom,
- 6) prati i pomaže rad socijalno humanitarnih organizacija i građana u obavljanju humanitarne djelatnosti,
- 7) razvija druge specifične sadržaje u skladu sa potrebama i mogućnostima u socijalnoj zaštiti i
- 8) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 25.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti društvene brige o djeci i omladini ima sljedeće nadležnosti:

- 1) obezbjeđuje uslove za boravak djece u predškolskoj ustanovi, predškolsko vaspitanje i obrazovanje, preventivnu zdravstvenu zaštitu djece predškolskog uzrasta, boravak djece u predškolskim ustanovama u skladu sa zakonom, odmor i rekreaciju djece do 15 godina u dječjim odmaralištima, regresiranje troškova boravka djece u predškolskim ustanovama, odmor i rekreaciju djece,
- 2) obezbjeđuje uslove za održavanje, izgradnju, dogradnju i opremanje objekata ustanova društvene brige o djeci i omladini čiji je osnivač i uslova za rad tih ustanova kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava u ovoj oblasti iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave,
- 3) obezbjeđuje koordinaciju aktivnosti organa, ustanova i drugih institucija u oblasti društvene brige o djeci,
- 4) radi na poboljšanju uloge i statusa mladih na svom području, te u tom smislu donosi i realizuje dokumente koji doprinose stvaranju uslova za omladinsko organizovanje i brigu o omladini i
- 5) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 26.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti sporta i fizičke kulture ima sljedeće nadležnosti:

- 1) obezbjeđuje uslove za izgradnju, održavanje i korišćenje sportskih i rekreativnih objekata,
- 2) obezbjeđuje i usmjerava realizaciju školskih i studentskih sportskih takmičenja,
- 3) obezbjeđuje posebne uslove za povećanje kvantiteta i kvaliteta rada sa mladim sportskim talentima,
- 4) obezbjeđuje uslove za razvoj i unapređivanje amaterskog sporta,
- 5) obezbjeđuje uslove i izdaje saglasnost za organizaciju i održavanje sportskih takmičenja i manifestacija od značaja za jedinicu lokalne samouprave i
- 6) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 27.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti turizma, ugostiteljstva, zanatstva i trgovine ima sljedeće nadležnosti:

- 1) obezbjeđuje uslove za razvoj turizma, turističkih mjesta i razvoj i unapređivanje komunalnih, sportsko-rekreativnih i drugih djelatnosti koje doprinose razvoju turizma, kao i uslove za organizovanje turističko-informativne i propagandne djelatnosti,
- 2) obezbjeđuje uslove za razvoj i unapređivanje ugostiteljstva, zanatstva, domaće radinosti i trgovine i propisuje radno vrijeme i druge uslove njihovog rada i poslovanja kojima

se ostvaruju zahtjevi građana u okviru tih djelatnosti i

3) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 28.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti zaštite prirodnih dobara i životne sredine ima sljedeće nadležnosti:

1) usvaja osnove zaštite, korišćenja i uređenja poljoprivrednog zemljišta i brine se o njihovom sprovođenju,

2) određuje erozivna područja i propisuje protiverozivne mjere,

3) obezbjeđuje uslove korišćenja i način upravljanja prirodnim jezerima, izvorima, javnim bunarima i javnim česmama i brine se o njihovoj zaštiti, te stvara opšte uslove za očuvanje čistoće obala rijeka i jezera na ovom području,

4) obezbjeđuje opšte uslove i načine izgradnje i održavanja vodovoda u seoskim naseljima, njihovo korišćenje i utvrđuje sanitarno-tehničke uslove za ispuštanje otpadnih voda,

5) određuje vodoprivredne uslove, izdaje vodoprivredne saglasnosti i vodoprivredne dozvole za objekte i radove određene zakonom,

6) obezbjeđuje uslove za očuvanje, korišćenje i unapređivanje područja sa prirodnim ljekovitim svojstvima i upravlja područjima sa prirodnim ljekovitim svojstvima na kojima je uspostavljen poseban režim zaštite,

7) propisuje granične vrijednosti emisije za pojedine štetne i opasne materije u slučajevima utvrđenim zakonom,

8) objavljuje podatke o stanju kvaliteta vazduha,

9) brine se o poboljšanju kvaliteta vazduha i sanaciji za područja sa ugroženim kvalitetom vazduha i preuzima odgovarajuće mjere,

10) donosi plan kvaliteta vazduha i preuzima druge mjere, u skladu sa zakonom,

11) preuzima mjere za zaštitu od buke i obezbjeđuje njeno sistematsko mjerenje,

12) donosi lokalni plan zaštite životne sredine i planove upravljanja otpadom, u skladu sa zakonom,

13) proglašava zaštićenim spomenik prirode i zaštićeno područje sa održivim korišćenjem prirodnih resursa i upravlja istim, u skladu sa propisom koji reguliše zaštitu prirode,

14) obezbjeđuje očuvanje prirodnih vrijednosti na svom području i donosi akt o proglašenju zaštićenog područja,

15) određuje i obezbjeđuje određene uslove za držanje i zaštitu domaćih životinja i utvrđuje mjere za njihovo organizovano i neškodljivo uklanjanje, obezbjeđuje uslove karantina za životinje u unutrašnjem prometu,

16) izdaje poljoprivredne saglasnosti za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta u nepoljoprivredne svrhe,

17) sprovodi postupak davanja na korišćenje pašnjaka u svojini Republike,

18) sprovodi postupak davanja u zakup poljoprivrednog zemljišta u svojini Republike uz saglasnost nadležnog ministarstva,

19) daje u zakup nepokretnosti koje su u skladu sa zakonom prenesene na jedinice lokalne samouprave,

20) uspostavlja i vodi katastar pčelinje paše i fenološke karte i

21) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 29.

Jedinica lokalne samouprave u oblasti zaštite građana i materijalnih dobara od elementarnih i drugih većih nepogoda ima sljedeće nadležnosti:

- 1) usvaja procjenu moguće ugroženosti od elementarnih i drugih većih nepogoda,
- 2) određuje preventivne mjere za slučaj neposredne opasnosti od elementarnih i drugih većih nepogoda,
- 3) određuje mjere kada nastupi elementarna ili druga veća nepogoda,
- 4) određuje mjere za ublažavanje i otklanjanje neposrednih posljedica od elementarnih i drugih većih nepogoda,
- 5) organizuje i vrši poslove u vezi sa zaštitom od požara, u skladu sa zakonom i
- 6) druge nadležnosti u skladu sa zakonom.

Član 30.

(1) Jedinica lokalne samouprave u okviru svojih nadležnosti obezbjeđuje ostvarivanje, zaštitu i unapređivanje ljudskih prava i sloboda građana i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina u skladu sa zakonom.

(2) Jedinica lokalne samouprave podstiče aktivnosti i pruža pomoć udruženjima građana čija djelatnost je od interesa za jedinicu lokalne samouprave.

(3) Jedinica lokalne samouprave u okviru svojih nadležnosti obezbjeđuje, podstiče i unapređuje ravnopravnost polova i ostvarivanje jednakih mogućnosti.

Član 31.

(1) Jedinica lokalne samouprave organizuje službu za pružanje pravne pomoći građanima na svom području.

(2) Organizacija službe pravne pomoći bliže se uređuje statutom jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: statut) i drugim aktima organa jedinice lokalne samouprave.

Član 32.

Jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje prostor i uslove za rad poslaničke kancelarije za sve poslanike izabrane sa svog područja u Narodnu skupštinu i Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine.

Član 33.

Jedinica lokalne samouprave obezbjeđuje informisanje i javno obavještanje o pitanjima od značaja za život i rad građana na svom području.

Član 34.

Poslove samostalnog djelokruga utvrđene ovim zakonom jedinice lokalne samouprave mogu obavljati posredstvom zajedničkih organa ili drugim vidom saradnje, u skladu sa ovim zakonom.

1.2. Preneseni poslovi

Član 35.

(1) Poslovi republičke uprave zakonom se mogu prenijeti na jedinice lokalne samouprave, u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba koje su od neposrednog interesa za život i rad, a posebno na osnovu sljedećih uslova:

- 1) prirode i sadržaja poslova,
- 2) broja stanovnika, teritorije i finansijskog kapaciteta jedinice lokalne samouprave,
- 3) poštovanja principa supsidijarnosti i
- 4) sposobnosti jedinice lokalne samouprave da poslove iz svog djelokruga uspješno izvršava.

(2) Prenošenju, odnosno povjeravanju poslova iz stava 1. ovog člana prethodi elaborat o opravdanosti prenošenja poslova koji sadrži naročito:

- 1) opravdanost prenošenja poslova,
- 2) precizno određenje poslova koji se prenose,
- 3) stavove i mišljenja organa jedinice lokalne samouprave o mogućnostima i uslovima vršenja prenesenih poslova (postojanje organizacionih, kadrovskih, tehničkih, finansijskih i materijalnih uslova) i
- 4) način i uslove finansiranja vršenja prenesenih poslova.

(3) Prenošenje poslova republičke uprave na jedinice lokalne samouprave prati dodjela finansijskih sredstava i obezbjeđenje drugih potrebnih uslova za njihovo efikasno izvršavanje.

GLAVA IV ORGANI JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 36.

Organi jedinice lokalne samouprave su:

- 1) skupština grada u gradu, a skupština opštine u opštini (u daljem tekstu: skupština) i
- 2) gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

1. Funkcioneri jedinice lokalne samouprave

Član 37.

Funkcioneri jedinice lokalne samouprave, u smislu ovog zakona, su:

- 1) predsjednik skupštine grada,
- 2) predsjednik skupštine opštine,
- 3) potpredsjednik skupštine grada,
- 4) potpredsjednik skupštine opštine,
- 5) gradonačelnik,
- 6) načelnik opštine,
- 7) zamjenik gradonačelnika i
- 8) zamjenik načelnika opštine.

Član 38.

Na prava, dužnosti, odgovornost funkcionera jedinice lokalne samouprave i kriterijume za utvrđivanje visine plate primjenjuje se zakon kojim se uređuje status funkcionera jedinice lokalne samouprave i odluka skupštine jedinice lokalne samouprave.

2. Skupština jedinice lokalne samouprave

Član 39.

(1) Skupština je predstavnički organ, organ odlučivanja i kreiranja politike jedinice lokalne samouprave.

(2) U smislu ovog zakona, skupština ima sljedeće nadležnosti:

- 1) donosi statut,
- 2) donosi odluke i druge opšte akte i daje njihovo autentično tumačenje,
- 3) donosi budžet,
- 4) usvaja finansijske izvještaje,
- 5) donosi planove i programe razvoja jedinice lokalne samouprave, plan lokalnog ekonomskog razvoja, plan investiranja i plan kapitalnih ulaganja,
- 6) donosi strateške dokumente prostornog uređenja za područje jedinice lokalne samouprave,
- 7) donosi program uređenja građevinskog zemljišta,
- 8) donosi sprovedbene dokumente prostornog uređenja za područje jedinice lokalne samouprave,
- 9) donosi odluke i druga opšta akta o obavljanju funkcija iz oblasti kulture, obrazovanja, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, informacija, zanatstva, turizma, ugostiteljstva i zaštite životne sredine,
- 10) donosi odluke o komunalnim taksama i drugim javnim prihodima, kada je ovlašćena zakonom,
- 11) daje saglasnost na cijenu komunalne usluge,
- 12) donosi odluke i druga opšta akta o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite u oblasti zaštite i spasavanja i vrši i druge poslove iz oblasti zaštite i spasavanja u skladu sa zakonom,
- 13) donosi odluke o pribavljanju, upravljanju i raspolaganju imovinom jedinice lokalne samouprave,
- 14) donosi odluku o određivanju naziva ulica, trgova i dijelova naseljenih mjesta,
- 15) donosi odluku o proglašenju praznika jedinice lokalne samouprave,
- 16) donosi odluku o upotrebi simbola jedinice lokalne samouprave,
- 17) donosi odluku o članstvu jedinice lokalne samouprave u savezu opština i gradova i o udruživanju u druge saveze i organizacije,
- 18) donosi plan korišćenja javnih površina,
- 19) donosi odluku o proglašenju počasnih građana i uređuje prava i obaveze iz te odluke,
- 20) donosi odluku o nagradama i priznanjima,
- 21) bira i razrješava predsjednika skupštine, potpredsjednika skupštine, zamjenika gradonačelnika, odnosno načelnika opštine (u daljem tekstu: zamjenik) i članove stalnih i povremenih radnih tijela skupštine, imenuje i razrješava sekretara skupštine i načelnika

odjeljenja odnosno službe i vrši izbor, imenovanja i razrješenja na drugim pozicijama u skladu sa zakonom,

22) formira stručnu službu za potrebe skupštine i njenih radnih tijela,

23) osniva Odbor za žalbe jedinice lokalne samouprave i razmatra izvještaj o radu Odbora,

24) pokreće inicijativu za teritorijalnu promjenu i promjenu naziva jedinice lokalne samouprave i naseljenog mjesta,

25) donosi odluku o zaduženju jedinice lokalne samouprave,

26) usvaja poslovnik o radu (u daljem tekstu: poslovnik),

27) usvaja etički kodeks skupštine,

28) razmatra godišnji izvještaj o radu gradonačelnika, odnosno načelnika opštine i zauzima svoj stav,

29) razmatra informacije o stanju javnog reda i mira, bezbjednosti građana i imovine na području jedinice lokalne samouprave,

30) odlučuje o pokretanju inicijative za opoziv gradonačelnika, odnosno načelnika opštine u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor gradonačelnika, odnosno načelnika opštine,

31) razmatra izvještaj gradonačelnika, odnosno načelnika opštine o radu u organima preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti,

32) odlučuje o raspolaganju kapitalom u preduzećima koja obavljaju komunalne djelatnosti, a koji je u svojini jedinice lokalne samouprave,

33) imenuje i razrješava direktora i upravni odbor ustanove čiji je osnivač ili suosnivač jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom,

34) osniva privredna društva, ustanove i preduzeća komunalnih i drugih djelatnosti za obavljanje poslova od interesa za jedinicu lokalne samouprave, kojima upravlja u skladu sa zakonom,

35) raspisuje javni zajam i samodoprinos,

36) raspisuje referendum, u skladu sa zakonom i

37) vrši i druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

Član 40.

(1) Skupštinu čine odbornici koji se biraju na period od četiri godine.

(2) Odbornik u skupštini ostvaruje prava i dužnosti odbornika i odlučuje u skupštini od dana prihvatanja mandata odbornika u skladu sa izbornim propisima.

(3) Broj odbornika skupštine utvrđuje se statutom jedinice lokalne samouprave, u skladu sa izbornim propisima.

Član 41.

(1) Odbornik svoju dužnost vrši u skladu sa zakonom, statutom, poslovníkom o radu i etičkim kodeksom skupštine.

(2) Odbornik za vršenje odborničke dužnosti može da ima pravo na odbornički dodatak.

(3) Odbornički dodatak utvrđuje se u visini do 50% prosječne neto plate isplaćene u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi za prethodnu godinu, ne uključujući plate funkcionera, ukoliko odbornik ima pravo na odbornički dodatak.

(4) Odlukom skupštine utvrđuje se pravo na odbornički dodatak, visina odborničkog dodatka, kao i slučajevi u kojima odborniku ne pripada pravo na odbornički dodatak.

Član 42.

(1) Skupština odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti većinom glasova od ukupnog broja odbornika, osim kada je drugačije propisano zakonom.

(2) Na prvoj sjednici novoizabrane skupštine, politički subjekti obavještavaju predsjedavajućeg o broju odbornika u skupštini koji čine skupštinsku većinu, dostavljanjem ovjerenih potpisa odbornika koji čine tu većinu.

(3) Ako se u trajanju mandata skupštine promijeni skupštinska većina, odbornici koji čine tu većinu dužni su da predsjedniku skupštine dostave obavještenje sa ovjerenim potpisima odbornika koji čine većinu.

(4) Ovjera potpisa iz st. 2. i 3. ovog člana vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje ovjera potpisa, rukopisa i prepisa.

Član 43.

(1) Predsjednik skupštine zastupa i predstavlja skupštinu, saziva sjednice skupštine i njima predsjedava.

(2) Potpredsjednik skupštine obavlja poslove utvrđene statutom i poslovnikom, zamjenjuje predsjednika skupštine i djeluje u njegovo ime kada je on odsutan ili spriječen u izvršavanju svojih dužnosti.

(3) Skupština ima jednog potpredsjednika, a u gradu skupština može da ima dva potpredsjednika koji nisu iz reda istog konstitutivnog naroda, odnosno grupe Ostalih.

Član 44.

(1) Prvu sjednicu novoizabrane skupštine saziva predsjednik skupštine iz prethodnog saziva, najkasnije u roku od 30 dana od dana objavljivanja izvještaja nadležnog organa za sprovođenje izbora.

(2) Ako je spriječen predsjednik, odnosno potpredsjednik skupštine iz prethodnog saziva, prvu sjednicu će sazvati najstariji odbornik iz prethodnog saziva.

(3) Ako prvu sjednicu skupštine ne sazove ovlašćeno lice iz stava 1, odnosno stava 2. ovog člana, sjednicu će sazvati natpolovična većina odbornika novog saziva.

(4) Prvoj sjednici skupštine do izbora predsjednika predsjedava najstariji odbornik novog saziva, kome u radu pomažu dva najmlađa odbornika novog saziva koji su iz reda političkih stranaka koje imaju najveći broj odbornika u skupštini.

(5) Do izbora predsjednika skupštine predsjedavajući prve sjednice ima sva prava i dužnosti predsjednika skupštine u pogledu sazivanja i predsjedavanja sjednici.

Član 45.

(1) Sjednicu skupštine saziva predsjednik skupštine po potrebi, a najmanje jednom u dva mjeseca.

(2) Predsjednik skupštine saziva skupštinu po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev gradonačelnika, odnosno načelnika opštine ili 1/3 odbornika, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.

(3) Ako sjednicu skupštine ne sazove predsjednik skupštine u roku iz stava 2. ovog člana, odnosno potpredsjednik skupštine u slučaju kada je predsjednik skupštine spriječen da je sazove ili odbije da je sazove, skupštinu saziva podnosilac zahtjeva u roku od osam dana od isteka roka iz stava 2. ovog člana.

(4) U slučaju iz stava 3. ovog člana sjednici skupštine predsjedava odbornik kojeg

odredi skupština, ako je predsjednik, odnosno potpredsjednik skupštine spriječen ili odbije da predsjedava sjednici.

(5) Sjednica skupštine sazvana u skladu sa odredbama st. 2. i 3. ovog člana mora se održati u roku od 15 dana od dana sazivanja.

(6) Sjednica sazvana suprotno odredbama ovog člana smatra se nezakonitom, a doneseni akti ništavim.

Član 46.

(1) U slučaju prestanka mandata funkcionera jedinice lokalne samouprave vrši se primopredaja dužnosti između funkcionera.

(2) Primopredaja dužnosti, službenih akata i službenog pečata između funkcionera koji predaje dužnost i novoizabranog funkcionera koji prima dužnost u organu jedinice lokalne samouprave vrši se u službenim prostorijama u kojima funkcioner predaje, odnosno preuzima dužnost.

(3) Primopredaja dužnosti podrazumijeva podnošenje:

1) izvještaja o obavljanju poslova iz djelokruga organa,

2) finansijskog izvještaja i izvještaja o preuzetim, a neizmirenim i neizvršenim obavezama,

3) izvještaja o predmetima i projektima u toku i

4) predaju zatečenih službenih akata, pečata i drugih spisa i izvještaja od značaja za rad organa.

(4) Odredbe o primopredaji dužnosti shodno se primjenjuju i u slučajevima primopredaje dužnosti, službenih akata i službenog pečata između imenovanih, odnosno postavljenih lica u javnim preduzećima, javnim ustanovama i drugim organizacijama čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave, kao i između organizacija koje prestaju da rade i novoosnovanih organizacija i službi jedinice lokalne samouprave.

(5) Odredbe o primopredaji dužnosti shodno se primjenjuju i u slučajevima primopredaje dužnosti između imenovanih, odnosno postavljenih službenika na rukovodećim radnim mjestima.

Član 47.

(1) Primopredaja dužnosti obavlja se najkasnije u roku od osam dana od dana stupanja na snagu rješenja o izboru, imenovanju ili postavljenju.

(2) Primopredaja dužnosti nakon sprovedenih izbora za organe jedinice lokalne samouprave obavlja se najkasnije u roku od osam dana od dana potvrde mandata organa nadležnog za sprovođenje izbora za gradonačelnika, odnosno načelnika opštine, a za ostale funkcionere jedinice lokalne samouprave u roku od 15 dana od dana konstituisanja skupštine.

(3) Skupština se smatra konstituisanom izborom predsjednika skupštine.

Član 48.

(1) Primopredaja dužnosti vrši se u prisustvu Komisije za primopredaju dužnosti (u daljem tekstu: Komisija).

(2) Skupština imenuje Komisiju na period od četiri godine, sa mogućnošću ponovnog imenovanja.

(3) Komisija ima tri člana od kojih je jedan član predsjednik Komisije.

(4) Članovi Komisije imaju zamjenike.

(5) Kada se primopredaja dužnosti vrši između gradonačelnika, odnosno načelnika

opštine, ili između službenika na rukovodećim radnim mjestima, Komisija se imenuje iz reda zaposlenih u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi.

(6) Kada se primopredaja dužnosti vrši između predsjednika skupštine, Komisiju čine odbornici u skupštini.

(7) Kada se primopredaja dužnosti vrši između lica iz člana 46. stav 4. ovog zakona, dva člana Komisije su iz reda zaposlenih u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi, a jedan član je iz reda zaposlenih u javnom preduzeću, javnoj ustanovi ili drugoj organizaciji čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave.

(8) Sekretar skupštine, odnosno javnog preduzeća, javne ustanove ili druge organizacije u kojoj se vrši primopredaja dužnosti prisustvuje primopredaji i za potrebe Komisije sačinjava zapisnik.

(9) Ukoliko skupština, odnosno javno preduzeće, javna ustanova ili druga organizacija nema sekretara, zapisnik sačinjava predsjednik Komisije.

Član 49.

Zapisnik o primopredaji dužnosti treba da sadrži:

- 1) mjesto, datum i pravni osnov primopredaje dužnosti,
- 2) lično ime i funkciju lica koje predaje dužnost i lica koje prima dužnost,
- 3) lična imena lica koja prisustvuju primopredaji dužnosti,
- 4) broj i datum akta kojim je formirana Komisija,
- 5) popis i opšte podatke o službenim aktima koji su predmet primopredaje dužnosti, po godinama, vrsti, količini i stanju tih akata,
- 6) broj službenih pečata koji su predmet primopredaje,
- 7) lična imena članova Komisije koji potpisuju zapisnik,
- 8) napomene u vezi sa predmetom primopredaje i
- 9) potpise članova Komisije i potpise svih ovlašćenih prisutnih lica.

Član 50.

(1) U slučaju da se primopredaja dužnosti između funkcionera koji predaje dužnost i novoizabranog funkcionera koji prima dužnost u organu jedinice lokalne samouprave ne izvrši u roku iz člana 47. ovog zakona, ministar će u daljem roku od tri dana donijeti naredbu da se primopredaja dužnosti mora izvršiti u roku od 48 časova od dana objavljivanja naredbe u „Službenom glasniku Republike Srpske“ u prisustvu Komisije, jednog predstavnika Ministarstva uprave i lokalne samouprave (u daljem tekstu: Ministarstvo) i predsjednika klubova odbornika političkih subjekata koji čine skupštinsku većinu.

(2) Protiv naredbe iz stava 1. ovog člana nije dozvoljena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom.

Član 51.

(1) Skupština može za izvršenje svojih zadataka osnivati stalne i povremene komisije, odbore i savjete kao radna tijela skupštine.

(2) Broj članova stalnih radnih tijela utvrđuje se poslovníkom.

(3) Članovi radnih tijela skupštine mogu da imaju pravo na naknadu u skladu sa odlukom skupštine.

Član 52.

- (1) Način rada, sazivanje, utvrđivanje dnevnog reda, odlučivanje i druga pitanja značajna za rad skupštine i radnih tijela uređuju se poslovnikom.
- (2) Sjednice skupštine održavaju se u sekularnom ambijentu.

Član 53.

- (1) Skupština u jedinici lokalne samouprave koja prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva ima više od 30.000 stanovnika može da formira stručnu službu za potrebe rada skupštine i radnih tijela skupštine.
- (2) Stručna služba skupštine obavlja stručne i administrativno-tehničke poslove za potrebe sazivanja i održavanja sjednica skupštine.
- (3) Sekretar skupštine rukovodi stručnom službom skupštine i odgovara za rad stručne službe.
- (4) Izuzetno, skupština može posebnom odlukom prenijeti poslove stručne službe skupštine na gradsku, odnosno opštinsku upravu.

3. Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine

Član 54.

- (1) Gradonačelnik u gradu, odnosno načelnik opštine u opštini je izvršni organ vlasti jedinice lokalne samouprave.
- (2) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine zastupa i predstavlja jedinicu lokalne samouprave.
- (3) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine rukovodi gradskom, odnosno opštinskom upravom i odgovoran je za njen rad.

Član 55.

- (1) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine ima zamjenika koji mu pomaže u vršenju dužnosti.
- (2) Zamjenik izvršava dužnosti koje mu povjeri gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, zamjenjuje ga i djeluje u njegovo ime kada je on odsutan ili spriječen u izvršavanju svojih dužnosti.
- (3) Mandat zamjenika traje do kraja mandata skupštine koja ga je izabrala.

Član 56.

- (1) Skupština bira i razrješava zamjenika na prijedlog gradonačelnika, odnosno načelnika opštine.
- (2) Izbor, opoziv i razrješenje zamjenika vrši se po postupku predviđenom za izbor, opoziv i razrješenje predsjednika skupštine i uređuje se statutom i poslovnikom.

Član 57.

- (1) Ako mandat gradonačelniku, odnosno načelniku opštine prestane prije isteka vremena na koje je izabran, 1/3 odbornika može da predloži skupštini razrješenje zamjenika.

(2) U slučaju prestanka mandata gradonačelnika, odnosno načelnika opštine prije isteka vremena na koje je izabran u skladu sa izbornim propisima, a zamjenik je spriječen da obavlja dužnosti ili jedinica lokalne samouprave nema zamjenika, skupština bira vršioca dužnosti zamjenika, u skladu sa statutom i poslovnikom, na prijedlog 1/3 odbornika do izbora novog gradonačelnika, odnosno načelnika opštine, koji ima sve nadležnosti izvršnog organa vlasti u skladu sa ovim zakonom.

Član 58.

(1) Gradonačelnika, odnosno načelnika opštine biraju građani na opštim neposrednim izborima za period od četiri godine u skladu sa izbornim propisima.

(2) Prestanak mandata gradonačelnika, odnosno načelnika opštine i njegov opoziv prije isteka mandata sprovodi se u skladu sa izbornim propisima.

(3) U slučaju prestanka mandata u skladu sa izbornim propisima ili trajne spriječenosti gradonačelnika, odnosno načelnika opštine da obavlja funkciju, a preostalo je više od godinu dana mandata, raspisuju se izbori u roku od 60 dana.

Član 59.

(1) Nadležnosti gradonačelnika, odnosno načelnika opštine su:

- 1) predlaže statut,
- 2) predlaže odluke i druga opšta akta skupštini,
- 3) izrađuje i podnosi skupštini na usvajanje nacrt i prijedlog budžeta, finansijski izvještaj, ekonomski plan, razvojni plan, investicioni program, prostorni i urbanistički plan i ostale planske i regulatorne dokumente koji se odnose na korišćenje i upravljanje zemljištem, uključujući i korišćenje javnog zemljišta,
- 4) obavještava skupštinu o svim pitanjima iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, njenih prava i obaveza,
- 5) sprovodi lokalnu politiku u skladu sa odlukama skupštine, izvršava lokalni budžet i obezbjeđuje primjenu odluka i drugih akata skupštine,
- 6) izvršava zakone i druge propise Republike, grada i opštine čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave,
- 7) donosi odluku o osnivanju gradske, odnosno opštinske uprave,
- 8) donosi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske, odnosno opštinske uprave,
- 9) predlaže imenovanje i razrješenje načelnika odjeljenja ili službe,
- 10) predlaže i donosi opšte i pojedinačne akte o organizaciji i funkcionisanju civilne zaštite u oblasti zaštite i spasavanja i vrši i druge poslove iz oblasti zaštite i spasavanja u skladu sa zakonom,
- 11) realizuje saradnju jedinice lokalne samouprave sa drugim jedinicama lokalne samouprave, međunarodnim i drugim organizacijama, u skladu sa odlukama i zaključcima skupštine i njenih radnih tijela,
- 12) daje saglasnost na statute i druga opšta akta preduzeća i ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave,
- 13) podnosi izvještaj skupštini o radu u organima preduzeća koja obavljaju komunalne djelatnosti,
- 14) podnosi izvještaj skupštini o svom radu i radu gradske, odnosno opštinske uprave,
- 15) pokreće inicijativu da se do odluke nadležnog suda obustavi od izvršenja opšti ili pojedinačni akt skupštine, ako smatra da je suprotan Ustavu i zakonu,

16) zaključuje ugovore u ime jedinice lokalne samouprave, u skladu sa aktima skupštine,

17) rješava u drugom stepenu po žalbi na prvostepena rješenja, ukoliko za rješavanje nisu nadležni republički organi,

18) donosi odluke o raspolaganju novčanim sredstvima na način utvrđen statutom,

19) odlučuje o sukobu nadležnosti između gradske, odnosno opštinske uprave i organizacija koje vrše poslove od interesa za jedinicu lokalne samouprave,

20) odlučuje o izuzeću službenog lica gradske, odnosno opštinske uprave i

21) obavlja druge poslove utvrđene zakonom i statutom.

(2) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine odgovoran je za zakonitost svih akata koje predlaže skupštini.

4. Gradska, odnosno opštinska uprava

Član 60.

Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine utvrđuje strukturu i unutrašnju organizaciju gradske, odnosno opštinske uprave u zakonom utvrđenim opštim granicama.

Član 61.

(1) Poslovi gradske, odnosno opštinske uprave su:

1) izvršavanje i sprovođenje propisa skupštine i gradonačelnika, odnosno načelnika opštine,

2) pripremanje nacрта odluka i drugih akata koje donosi skupština i gradonačelnik, odnosno načelnik opštine,

3) izvršavanje i sprovođenje zakona i drugih propisa i obezbjeđenje vršenja poslova čije je izvršenje povjereno jedinici lokalne samouprave i

4) vršenje stručnih i drugih poslova koje joj povjeri skupština i gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

(2) Organizacija rada gradske, odnosno opštinske uprave zasniva se na principima ekonomičnosti, efikasnosti, djelotvornosti i javnosti rada organa jedinice lokalne samouprave u izvršavanju njihovih nadležnosti.

Član 62.

(1) U gradskoj, odnosno opštinskoj upravi organizuju se odjeljenja i službe kao osnovne organizacione jedinice.

(2) U zavisnosti od obima i vrste poslova u odjeljenjima i službama mogu se formirati odsjeci kao unutrašnje organizacione jedinice.

(3) Opštinska uprava koja ima do deset zaposlenih ne može formirati odjeljenja i službe.

(4) Izuzetno od stava 2. ovog člana odsjek se može formirati kao samostalna organizaciona jedinica u opštinskoj upravi koja ima do deset zaposlenih, kao i u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi za obavljanje specifičnih poslova.

(5) Radi efikasnijeg izvršavanja poslova iz nadležnosti gradske, odnosno opštinske uprave mogu se formirati mjesne kancelarije u pojedinim naseljenim mjestima.

Član 63.

(1) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine može da formira kabinet kao posebnu organizacionu jedinicu radi vršenja savjetodavnih, protokolarnih i administrativno-tehničkih poslova.

(2) Kabinetom rukovodi šef kabineta kojeg postavlja, odnosno raspoređuje gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

(3) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine može da ima savjetnike, s tim da načelnik opštine može da ima najviše dva savjetnika.

(4) Gradonačelnik može da postavi gradskog menadžera i gradskog arhitektu, odnosno prostornog planera za rad na pripremi i realizaciji razvojnih programa i projekata, kojima se podstiče ekonomski razvoj, obezbjeđuje zaštita životne sredine, održivi razvoj, podstiču preduzetničke inicijative, javno privatno partnerstvo, donose akti prostornog planiranja i iniciraju izmjene propisa radi stvaranja podsticajnog ambijenta za razvoj grada.

(5) Mandat šefa kabineta, savjetnika, gradskog menadžera i gradskog arhitekta, odnosno prostornog planera prestaje prestankom mandata gradonačelnika, odnosno načelnika opštine, ostavkom ili razrješenjem.

(6) Na radno-pravni status šefa kabineta, savjetnika, gradskog menadžera i gradskog arhitekta, odnosno prostornog planera primjenjuju se opšti propisi o radu.

(7) Izuzetno od stava 5. ovog člana ako je za šefa kabineta raspoređeno lice sa statusom službenika ili namještenika u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi, to lice, dok je u mandatu šefa kabineta, kao i nakon prestanka mandata ima prava iz radnog odnosa službenika ili namještenika u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi.

Član 64.

(1) Prilikom donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske, odnosno opštinske uprave polazi se od njenog djelokruga utvrđenog zakonom, drugim propisima i sljedećih načela:

1) objedinjavanje istih ili sličnih, odnosno međusobno povezanih poslova u odgovarajuće unutrašnje organizacione jedinice,

2) zakonitog i blagovremenog odlučivanja o pravima i obavezama i na zakonu zasnovanim pravnim interesima fizičkih i pravnih lica,

3) stručnog i racionalnog obavljanja poslova i ostvarivanja odgovornosti zaposlenih, postavljenih i imenovanih lica i

4) efikasnog rukovođenja organizacionim jedinicama i stalnog nadzora nad obavljanjem poslova.

(2) Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske, odnosno opštinske uprave obuhvaćena su i radna mjesta u stručnoj službi skupštine.

(3) Vlada uredbom propisuje načela za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi.

Član 65.

(1) Jedinice lokalne samouprave međusobno saraduju u organizaciji i izvršavanju poslova iz samostalnog djelokruga, a naročito u izvršavanju prenesenih poslova republičke uprave.

(2) Saradnja iz stava 1. ovog člana se ostvaruje:

1) razmjenom informacija i koordinacijom o svim pitanjima koja su od značaja za

efikasnost rada gradske, odnosno opštinske uprave i

2) zaključenjem sporazuma, odnosno ugovora kojim se gradska, odnosno opštinska uprava pod određenim uslovima ovlašćuje da izvršava poslove na području druge jedinice lokalne samouprave, a izuzetno formiranjem zajedničke gradske, odnosno opštinske uprave za područje više jedinica lokalne samouprave.

Član 66.

Broj stanovnika na području jedinice lokalne samouprave prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva je kriterijum na osnovu kojeg se utvrđuje maksimalan broj zaposlenih u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi.

Član 67.

(1) Maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vrijeme u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi, uključujući i zaposlene u stručnoj službi skupštine ne može biti veći od tri zaposlena na 1.000 stanovnika na području jedinice lokalne samouprave prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva.

(2) Maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vrijeme u gradskoj upravi, uključujući i zaposlene u stručnoj službi skupštine grada, koji u svom sastavu ima više opština ne može biti veći od jednog zaposlenog na 1.000 stanovnika na području svih jedinica lokalne samouprave koje su u sastavu grada, prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva.

(3) Zaposleni iz st. 1. i 2. ovog člana su službenici i namještenici u smislu zakona kojim se uređuje radno-pravni status zaposlenih u organima jedinice lokalne samouprave, ne uključujući funkcionere jedinice lokalne samouprave i zaposlene koji obavljaju poslove u oblasti zaštite od požara.

Član 68.

Izuzetno od člana 67. ovog zakona, maksimalan broj zaposlenih na neodređeno vrijeme u opštinskoj upravi jedinice lokalne samouprave koja na svom području prema rezultatima posljednjeg popisa stanovništva ima:

- 1) do 1.000 stanovnika je sedam zaposlenih,
- 2) od 1.001 do 2.000 stanovnika je deset zaposlenih,
- 3) od 2.001 do 3.000 stanovnika je 13 zaposlenih,
- 4) od 3.001 do 4.000 stanovnika je 15 zaposlenih i
- 5) od 4.001 do 5.000 stanovnika je 17 zaposlenih.

Član 69.

Ukupan broj zaposlenih na određeno vrijeme i lica angažovanih po drugim osnovima u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi, uključujući i zaposlene u stručnoj službi ne može biti veći od 10% zaposlenih na neodređeno vrijeme.

GLAVA V MEĐUSOBNI ODNOSI SKUPŠTINE I GRADONAČELNIKA, ODNOSNO NAČELNIKA OPŠTINE

Član 70.

Međusobni odnosi skupštine i gradonačelnika, odnosno načelnika opštine zasnivaju se na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcionisanje jedinice lokalne samouprave.

Član 71.

(1) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine dužan je da redovno informiše skupštinu o ostvarivanju politike jedinice lokalne samouprave, da odgovara na odbornička pitanja i inicijative na način i u rokovima utvrđenim statutom i poslovnikom.

(2) Skupština je dužna da razmotri prijedloge akata, odnosno izvještaja i informacija koje podnese gradonačelnik, odnosno načelnik opštine i o njima se izjasni u rokovima utvrđenim statutom i poslovnikom.

GLAVA VI IMOVINA I FINANSIRANJE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 72.

(1) Sve pokretne i nepokretne stvari i imovinska prava koja pripadaju jedinici lokalne samouprave čine njenu imovinu.

(2) Jedinica lokalne samouprave upravlja, koristi i raspolaže svojom imovinom u skladu sa zakonom, sa pažnjom dobrog domaćina, a u interesu lokalnog stanovništva.

Član 73.

(1) Finansijski resursi jedinica lokalne samouprave su srazmjerni njihovim nadležnostima koje su im dodijeljene zakonom, a svaki prenos novih funkcija praćen je obezbjeđenjem finansijskih sredstava potrebnih za njihovo efikasno izvršavanje.

(2) Jedinice lokalne samouprave konsultuju se na odgovarajući način o svim pitanjima koja se odnose na obezbjeđenje i raspodjelu sredstava, kao i o svim izmjenama zakona koje mogu uticati na finansijsko stanje u jedinicama lokalne samouprave.

(3) Budžet jedinice lokalne samouprave prioritetno usmjerava raspoložive resurse na pokrivanje troškova obaveznih funkcija.

Član 74.

Prihodi i primici jedinice lokalne samouprave uključuju:

1) poreze:

1. porez na nepokretnosti,
2. porez na prihod od poljoprivrede i šumarstva,
3. porez na dobit od igara na sreću,

4. ostale poreze utvrđene zakonom,
- 2) takse:
1. gradske, odnosno opštinske administrativne takse,
 2. komunalne takse,
 3. ostale takse utvrđene zakonom,
- 3) naknade:
1. naknade za uređenje građevinskog zemljišta,
 2. naknade na osnovu prirodnih i lokacijskih pogodnosti gradskog građevinskog zemljišta i pogodnosti već izgrađene komunalne infrastrukture koje mogu nastati prilikom korišćenja tog zemljišta (renta),
 3. naknade za korišćenje prirodnih i drugih dobara od opšteg interesa,
 4. naknade za korišćenje objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje (komunalna naknada),
 5. ostale naknade,
- 4) prihode i primitke od imovine:
1. prihode od zakupa,
 2. prihode od kamata,
 3. prihode od prodaje imovine čija prodaja ne ugrožava izvršavanje nadležnosti grada, odnosno opštine,
- 5) ostale prihode:
1. prihode od samodoprinosu,
 2. prihode od novčanih kazni izrečenih u prekršajnom postupku, utvrđenih aktima grada, odnosno opštine i
 3. ostale zakonom utvrđene prihode.

Član 75.

- (1) Vlastiti izvori prihoda jedinice lokalne samouprave utvrđuju se zakonom.
- (2) Jedinica lokalne samouprave ima pravo na vlastite finansijske resurse, kojim organi jedinice lokalne samouprave mogu slobodno raspolagati u okviru svoje nadležnosti, u skladu sa zakonom.
- (3) Jedinica lokalne samouprave ostvaruje dio finansijskih resursa od poreza i taksa čiju stopu utvrđuje u skladu sa zakonom.
- (4) Sva sredstva iz vlastitih izvora prihoda pripadaju budžetu jedinice lokalne samouprave.

Član 76.

- (1) Zakonom se utvrđuje raspodjela prihoda između Republike i jedinica lokalne samouprave, u skladu sa stepenom razvijenosti jedinica lokalne samouprave.
- (2) Raspodjela prihoda ima za cilj da se dopune vlastiti izvori finansiranja jedinica lokalne samouprave i obezbijedi efikasno izvršavanje njihovih nadležnosti.
- (3) Raspodjela prihoda iz st. 1. i 2. ovog člana je takva da organi jedinice lokalne samouprave mogu planirati iznos sredstava kojim raspolažu u toku fiskalne godine.
- (4) Pravila za redistribuciju sredstava iz budžeta Republike na jedinice lokalne samouprave zasnivaju se na objektivnim, transparentnim i potvrdivim kriterijumima koje utvrdi Narodna skupština.
- (5) Prema kriterijumima iz stava 4. ovog člana, jedinice lokalne samouprave dijele se na:
 - 1) razvijene,
 - 2) srednje razvijene,

3) nerazvijene i

4) izrazito nerazvijene jedinice lokalne samouprave.

(6) Stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave utvrđuje Vlada, na osnovu kriterijuma koje utvrdi Narodna skupština.

(7) Kriterijumi za utvrđivanje stepena razvijenosti donose se svake tri godine. Stepen razvijenosti jedinica lokalne samouprave utvrđuje se do 30. septembra tekuće godine za narednu godinu.

(8) Republika, kroz mjere ujednačavanja, pruža posebnu podršku finansijski nerazvijenim i izrazito nerazvijenim jedinicama lokalne samouprave, u cilju smanjenja razlika u stepenu razvijenosti i finansijskog opterećenja u izvršavanju nadležnosti.

Član 77.

(1) Sredstva za finansiranje rada organa jedinica lokalne samouprave obezbjeđuju se u budžetu jedinice lokalne samouprave.

(2) Prilikom utvrđivanja visine sredstava iz stava 1. ovog člana polazi se od potrebe obezbjeđivanja potpunog i efikasnog izvršavanja nadležnosti i poslova organa jedinice lokalne samouprave, njihove prirode, obima i od drugih uslova utvrđenih posebnim zakonom.

Član 78.

Jedinice lokalne samouprave imaju pravo da se kreditno zadužuju u skladu sa procedurama i u granicama utvrđenim zakonom.

Član 79.

(1) Za zakonito korišćenje sredstava za zarade zaposlenih, materijalne troškove, posebne naknade, nabavku i održavanje opreme i sredstava za posebne namjene odgovoran je gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

(2) Naloge i druge akte za isplatu i korišćenje sredstava iz stava 1. ovog člana potpisuje gradonačelnik, odnosno načelnik opštine ili lice koje on ovlasti.

Član 80.

(1) Sredstva za finansiranje povjerenih poslova jedinice lokalne samouprave utvrđuju se u budžetu Republike.

(2) Visina sredstava iz stava 1. ovog člana utvrđuje se u zavisnosti od vrste, složenosti i obima povjerenih poslova.

(3) Isplatu sredstava po ovom osnovu vrši ministarstvo nadležno za finansije, na osnovu dostavljenih podataka nadležnog organa jedinice lokalne samouprave.

Član 81.

(1) U pogledu visine sredstava za obavljanje povjerenih poslova, u slučaju spora, jedinice lokalne samouprave, odnosno Vlada, mogu pokrenuti spor pred arbitražom.

(2) Arbitraža se formira od jednakog broja predstavnika jedinice lokalne samouprave i Vlade.

(3) Arbitraža utvrđuje pravila po kojima će se voditi postupak.

(4) Odluka postignuta arbitražom je konačna i izvršna.

(5) Ako se spor ne riješi arbitražom, odlučuje nadležni sud u upravnom sporu.

GLAVA VII AKTI ORGANA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 82.

(1) Organi jedinice lokalne samouprave u vršenju poslova iz svoje nadležnosti donose: statut, poslovnik, odluke, pravilnike, naredbe, rješenja, uputstva, zaključke, preporuke, rezolucije, strategije, planove i programe.

(2) Skupština donosi statut, poslovnik, odluke, rješenja, zaključke, preporuke, rezolucije, strategije, planove i programe.

(3) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine donosi odluke, pravilnike, naredbe, uputstva, rješenja, zaključke, planove i programe.

Član 83.

(1) Statut je najviši pravni akt jedinice lokalne samouprave.

(2) Statutom se uređuju poslovi jedinice lokalne samouprave, organizacija i rad organa jedinice lokalne samouprave, akti, finansiranje, učešće građana u lokalnoj samoupravi, saradnja jedinice lokalne samouprave sa drugim jedinicama lokalne samouprave, postupak za donošenje i promjenu statuta i druga pitanja utvrđena zakonom.

Član 84.

(1) Prijedlog za donošenje akta iz nadležnosti skupštine mogu podnijeti gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, svaki odbornik, radna tijela skupštine i 10% birača ili 1.000 birača sa područja jedinice lokalne samouprave.

(2) Inicijativu za donošenje akata iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave mogu pokrenuti građani i udruženja građana, u skladu sa postupkom predviđenim zakonom kojim je uređena građanska inicijativa.

Član 85.

Prijedlog za donošenje, izmjene i dopune statuta mogu podnijeti gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, najmanje 1/3 odbornika u skupštini i 20% birača ili 1.500 birača sa područja jedinice lokalne samouprave.

Član 86.

(1) Opšti akti organa jedinice lokalne samouprave objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.

(2) Pojedinačni akti organa jedinice lokalne samouprave kojim se odlučuje o izboru, imenovanju, postavljenju i razrješenju iz njihove nadležnosti objavljuju se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, a ostali pojedinačni akti objavljuju se u skladu sa statutom jedinice lokalne samouprave.

(3) Sekretar skupštine uređuje službeno glasilo jedinice lokalne samouprave i odgovoran je za njegov sadržaj.

(4) Sekretar skupštine dostavlja Ministarstvu službeno glasilo jedinice lokalne samouprave u roku od 15 dana od dana njegovog objavljivanja.

(5) Izuzetno od st. 1. i 2. ovog člana ako organ jedinice lokalne samouprave nije u mogućnosti da objavi opšti ili pojedinačni akt u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave, objavljuje ga u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

GLAVA VIII JAVNOST RADA ORGANA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE I ODNOSI SA JAVNOŠĆU

Član 87.

(1) Organi jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju javnost rada redovnim davanjem informacija sredstvima javnog informisanja, redovnim održavanjem konferencija za štampu, redovnim objavljivanjem podataka o broju zaposlenih u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi po kategoriji zaposlenih, obezbjeđivanjem uslova za neometano informisanje javnosti o izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti i o svim promjenama organizacije, djelokruga poslova, rasporeda radnog vremena i drugim promjenama u organizaciji i radu gradske, odnosno opštinske uprave.

(2) Objavljivanje određenih izvještaja može se uskratiti samo kada je to propisano zakonom.

(3) Skupština usvaja odluke o uskraćivanju informacija u skladu sa zakonom.

(4) Organi jedinice lokalne samouprave podnose javnosti godišnje izvještaje u kojima se porede postignuti rezultati sa planiranim programskim ciljevima.

Član 88.

(1) Obavještenja i informacije o obavljanju poslova organa jedinice lokalne samouprave mogu davati predsjednik skupštine i gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

(2) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine može za davanje odgovarajućih informacija ovlastiti pojedine službenike.

(3) Ovlašćeni službenici iz stava 2. ovog člana odgovorni su za tačnost i pravovremenost informacija, a svako neovlašćeno davanje informacija ili davanje netačnih informacija predstavlja težu povredu radne dužnosti.

Član 89.

(1) Predsjednik skupštine, gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, ili ovlašćeni službenik redovno organizuju konferencije za štampu o pitanjima izvršavanja poslova u nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave.

(2) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine može odlučiti da se u postupku pripreme i donošenja opšteg akta objavi njegov tekst u svim fazama donošenja posredstvom sredstava javnog informisanja i internet stranice jedinice lokalne samouprave i da odredi rok za davanje primjedaba u pisanoj formi na tekst opšteg akta.

Član 90.

Organi jedinice lokalne samouprave dužni su da svoj rad i poslovanje uredi na način da fizička i pravna lica mogu na jednostavan i efikasan način ostvarivati svoja Ustavom zagarantovana prava i zakonom zaštićene interese, te ispunjavati svoje dužnosti.

Član 91.

(1) Organi jedinice lokalne samouprave dužni su da omoguće fizičkim i pravnim licima podnošenje prigovora i pritužbi na rad organa jedinice lokalne samouprave, kao i na nepravilan odnos službenika gradske, odnosno opštinske uprave kada im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava, interesa ili izvršavanja dužnosti.

(2) Na podnesene prigovore i pritužbe gradonačelnik, odnosno načelnik opštine dužan je fizičkim i pravnim licima dati odgovor u roku od 30 dana od dana podnošenja prigovora ili pritužbe.

(3) Prigovore, odnosno pritužbe na rad gradonačelnika, odnosno načelnika opštine razmatra skupština i prema njima zauzima stav.

Član 92.

(1) Sjednice skupštine, komisija, odbora i savjeta su javne, ako nije drugačije predviđeno zakonom.

(2) Sjednici skupštine mogu prisustvovati zainteresovani građani, na način i pod uslovima propisanim poslovníkom skupštine.

Član 93.

(1) Na objektima u kojima su smješteni organi jedinice lokalne samouprave mora biti istaknut naziv organa.

(2) Na prikladnom mjestu u objektu mora biti istaknut raspored prostorija organa jedinice lokalne samouprave.

(3) Na ulazu u službene prostorije moraju biti istaknuta lična imena službenika i namještenika i oznaka poslova koje obavljaju.

GLAVA IX

NADZOR NAD RADOM ORGANA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 94.

(1) Ministarstvo je nadležno za vršenje nadzora nad radom organa jedinice lokalne samouprave.

(2) Nadzor nad radom organa jedinice lokalne samouprave vrši se samo u zakonom utvrđenim slučajevima.

(3) Nadzor nad radom organa jedinice lokalne samouprave ne može ograničiti njihovo pravo da nezavisno i u skladu sa zakonom upravljaju javnim poslovima iz njihove samostalne nadležnosti.

(4) Nadzor nad izvršenjem poslova iz samostalnog djelokruga organa jedinice lokalne samouprave ograničava se na zakonitost preduzetih radnji.

(5) Nadzor u vezi sa zakonitošću i ekspeditivnošću donesenih akata može se vršiti u odnosu na povjerene poslove republičke uprave organima jedinica lokalne samouprave.

(6) Nadzor nad ekspeditivnošću donošenja akta organa jedinice lokalne samouprave, republički organi uprave vrše u okviru svog djelokruga.

(7) Nadzor se vrši u obimu koji je proporcionalan značaju interesa koji se njime

namjerava zaštititi.

(8) Na postupak nadzora nad radom organa jedinica lokalne samouprave koji nije uređen ovim zakonom primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak.

Član 95.

(1) Predmet nadzora su:

1) opšti akti koje donosi skupština,

2) opšti akti koje donosi gradonačelnik, odnosno načelnik opštine,

3) odluke koje se odnose na raspolaganje nepokretnostima u svojini jedinice lokalne samouprave,

4) odluke o finansijskoj obavezi od 10.000 KM ili više i

5) akti doneseni u postupku sprovođenja povjerenih poslova republičke uprave.

(2) Ministarstvo vrši nadzor nad aktima iz stava 1. ovog člana u roku od 90 dana od dana njihovog donošenja.

Član 96.

(1) Skupština može tražiti od Ministarstva da kontroliše zakonitost akata koje donosi gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

(2) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine može tražiti od Ministarstva da kontroliše zakonitost akata koje donese skupština.

(3) Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dana donošenja akta iz stava 1, odnosno stava 2. ovog člana.

(4) U zahtjevu iz stava 3. ovog člana navode se odredbe zakona i drugih opštih akata za koje podnosilac zahtjeva smatra da su povrijeđene i obrazloženje tih navoda.

(5) Ministarstvo u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva postupa u skladu sa članom 98. ovog zakona.

Član 97.

(1) Pravno ili fizičko lice koje smatra da su njegova prava ili pravni interesi povrijeđeni aktom organa jedinice lokalne samouprave može tražiti da Ministarstvo izvrši nadzor nad zakonitošću akta.

(2) Zahtjev se podnosi u roku od 30 dana od dana saznanja za osporeni akt, odnosno najkasnije u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu akta nad kojim se traži vršenje nadzora.

(3) Ministarstvo u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva postupa u skladu sa članom 98. ovog zakona.

Član 98.

(1) Ako Ministarstvo nakon sprovedenog postupka nadzora utvrdi da je akt organa jedinice lokalne samouprave u suprotnosti sa zakonom ili statutom ili drugim opštim aktom, obavijestiće donosioca akta o razlozima zbog kojih je akt suprotan zakonu ili statutu ili drugom opštem aktu i zatražiti da organ izmijeni, ukine ili poništi osporeni akt.

(2) Organ jedinice lokalne samouprave dužan je da izmijeni, ukine ili poništi osporeni akt u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja iz stava 1. ovog člana.

(3) Ukoliko organ jedinice lokalne samouprave odbije da postupi po zahtjevu iz stava

1. ovog člana ili ne donese odluku o zahtjevu, dužan je da o tome dostavi obrazloženo obavještenje Ministarstvu u roku od tri dana od isteka roka iz stava 2. ovog člana.

(4) Ministarstvo će pokrenuti postupak pred nadležnim sudom protiv akta organa jedinice lokalne samouprave u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja iz stava 3. ovog člana, kao i u slučaju da organ jedinice lokalne samouprave ne dostavi obavještenje.

Član 99.

(1) Vlada će do odluke suda, pored akata iz člana 95. ovog zakona, obustaviti od izvršenja i svaki propis, opšti ili pojedinačni akt organa jedinice lokalne samouprave za koje ocijeni da su protivustavni ili protivzakoniti ili ozbiljno ugrožavaju javni interes ili predstavljaju rizik od nanošenja nepopravljive štete.

(2) Odluku iz stava 1. ovog člana Vlada donosi na prijedlog Ministarstva u roku od 15 dana od dana dostavljanja prijedloga.

(3) Odluka Vlade iz stava 1. ovog člana objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srpske”.

(4) Vlada će pokrenuti postupak pred nadležnim sudom u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu odluke o obustavljanju od izvršenja.

Član 100.

Ministarstvo daje inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti statuta ili drugog opšteg akta organa jedinice lokalne samouprave pred Ustavnim sudom ako smatra da taj akt nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom.

Član 101.

(1) Republički organi koji su nadležni za vršenje nadzora nad ekspeditivnošću akata koje donesu organi jedinice lokalne samouprave u okviru ovlašćenja u vršenju povjerenih poslova imaju pravo da traže, u roku od 15 dana od dana saznanja za osporeni akt, da organi jedinice lokalne samouprave izmijene, ukinu ili ponište osporeni akt na osnovu uvažavanja ekspeditivnosti.

(2) Ako organi jedinice lokalne samouprave ne postupe u skladu sa zahtjevom iz stava 1. ovog člana, republički organi nadležni za vršenje nadzora nad ekspeditivnošću, donijeće akt umjesto organa jedinice lokalne samouprave.

(3) Organ koji vrši nadzor će obavijestiti organe jedinice lokalne samouprave o odluci koju donese u roku od osam dana od dana donošenja odluke.

(4) Ako organ jedinice lokalne samouprave smatra da je akt koji je donio organ u vršenju nadzora nezakonit, ima pravo da kod nadležnog suda pokrene upravni spor u roku od 30 dana od dana prijema obavještenja o donesenom aktu.

(5) Organ jedinice lokalne samouprave će obavijestiti organ koji vrši nadzor da je pokrenuo upravni spor kod nadležnog suda.

(6) Ukoliko organ jedinice lokalne samouprave smatra da usvajanje akta od organa koji vrši nadzor može dovesti do nanošenja nepopravljive štete, može zatražiti od nadležnog suda da obustavi od izvršenja navedeni akt.

(7) Sud donosi odluku o obustavljanju od izvršenja osporenog akta u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva, a nakon razmatranja argumenata svih zainteresovanih strana.

Član 102.

(1) Organ jedinice lokalne samouprave dostavlja organu koji vrši nadzor u roku od deset dana od dana podnošenja zahtjeva kopije svih dokumenata i sve druge informacije koje se odnose na akt nad kojim se traži sprovođenje nadzora.

(2) Gradonačelnik, odnosno načelnik opštine i sekretar skupštine dužni su da dostave dokumenta i informacije organu koji vrši nadzor.

(3) Organ jedinice lokalne samouprave dužan je da dopusti vršenje nadzora u službenim prostorijama, da na uvid traženu dokumentaciju i sva potrebna objašnjenja na postavljena pitanja organu koji vrši nadzor.

Član 103.

(1) U slučaju da organ jedinice lokalne samouprave ne izvršava svoje nadležnosti u skladu sa zakonom i time ugrožava ostvarivanje osnovnih prava građana, Ministarstvo će upozoriti nadležni organ jedinice lokalne samouprave i zatražiti preduzimanje mjera kojim će se izvršiti nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave.

(2) Ako organ jedinice lokalne samouprave ne preduzme mjere za izvršavanje nadležnosti u roku od osam dana od dana prijema upozorenja, Ministarstvo će podnijeti tužbu nadležnom sudu, koji će u daljem roku od osam dana izreći privremene mjere kojima će se obezbijediti izvršavanje nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave.

(3) Organ jedinice lokalne samouprave može izjaviti žalbu na odluku nadležnog suda kojom su izrečene privremene mjere, a žalba ne odlaže izvršenje.

(4) Organi jedinice lokalne samouprave odgovorni su za hitno i potpuno sprovođenje izrečene privremene mjere, odnosno privremenih mjera.

(5) Vlada jednom godišnje razmatra izvještaj o izvršenom nadzoru nad radom organa jedinica lokalne samouprave.

Član 104.

Ministarstvo će postupiti na način propisan u članu 103. ovog zakona i u slučaju ako:

1) se rad organa jedinice lokalne samouprave ne odvija u skladu sa zakonom, statutom, poslovníkom i drugim aktima jedinice lokalne samouprave ili

2) je rad jednog organa jedinice lokalne samouprave onemogućen radnjama ili propuštanjem radnji drugog organa jedinice lokalne samouprave ili

3) je izabranom funkcioneru organa jedinice lokalne samouprave onemogućeno izvršavanje poslova u skladu sa zakonom, statutom, poslovníkom i drugim aktima jedinice lokalne samouprave.

GLAVA X

OBlici NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Član 105.

Jedinica lokalne samouprave, u interesu lokalnog stanovništva, razvija odgovarajuće oblike neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi koji nisu izričito zabranjeni zakonom.

Član 106.

Oblici neposrednog učešća građana u lokalnoj samoupravi su:

- 1) referendum,
- 2) zbor građana,
- 3) građanska inicijativa,
- 4) mjesna zajednica,
- 5) sati građana u skupštinama i
- 6) drugi oblici učešća, u skladu sa zakonom.

Član 107.

Građani neposredno učestvujući u lokalnoj samoupravi odlučuju o:

- 1) izgradnji objekata komunalne infrastrukture, načinu obezbjeđivanja finansijskih sredstava za izgradnju tih objekata, kao i o načinu korišćenja i upravljanja tim objektima,
- 2) pokretanju inicijative za donošenje i izmjenu propisa i opštih akata iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave,
- 3) upućivanju preporuka i prigovora na rad organa jedinice lokalne samouprave,
- 4) pokretanju inicijative za teritorijalnu promjenu, u skladu sa zakonom i
- 5) o drugim pitanjima utvrđenim statutom jedinice lokalne samouprave.

Član 108.

Građani se izjašnjavaju na referendumu u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave.

Član 109.

- (1) Zbor građana može sazvati gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, predsjednik skupštine, predsjednik savjeta mjesne zajednice.
- (2) Sazivanje i način rada zbora građana reguliše se posebnom odlukom skupštine.
- (3) Predsjednik savjeta mjesne zajednice dužan je da sazove zbor građana na pismeni zahtjev najmanje 5% birača koji imaju prebivalište na području mjesne zajednice za koju se zbor građana saziva.

Član 110.

- (1) Građani jedinice lokalne samouprave pokreću inicijativu za:
 - 1) donošenje ili izmjenu statuta,
 - 2) donošenje ili izmjenu akta kojim se uređuje određeno pitanje iz samostalnog djelokruga i
 - 3) raspisivanje referenduma.
- (2) Skupština je dužna da u roku od 60 dana od dana prijema inicijative iz stava 1. t. 1) do 3) ovog člana obavi raspravu i građanima dostavi obrazložen odgovor.

Član 111.

- (1) Skupština ima dužnost da razmotri svaku inicijativu koju dobije, pod uslovom da je pokrenuta na način i u obliku propisanim zakonom.
- (2) Inicijativa mora da sadrži potpise građana.

(3) Broj građana koji podnose inicijativu utvrđuje se statutom, s tim da ne može biti manji od 5% birača upisanih u birački spisak za područje jedinice lokalne samouprave.

(4) Organi jedinice lokalne samouprave sprovode javnu raspravu o nacrtu statuta, nacrtu odluke o budžetu i o drugim aktima utvrđenim zakonom i statutom.

Član 112.

Postupak i način neposrednog izjašnjavanja građana utvrđuje se zakonom i statutom.

Član 113.

(1) Područje jedinice lokalne samouprave dijeli se na mjesne zajednice ako je to zasnovano na prostornim, istorijskim, privrednim ili kulturnim razlozima i ako je to u interesu stanovnika jedinice lokalne samouprave.

(2) Inicijativu za osnivanje mjesne zajednice mogu podnijeti najmanje 10% građana koji imaju prebivalište na području naseljenog mjesta, odnosno naseljenih mjesta za koja se predlaže osnivanje nove mjesne zajednice, ili najmanje 1/3 odbornika skupštine, ili gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

(3) Mjesna zajednica osniva se za dio naseljenog mjesta, odnosno za područje jednog ili više međusobno povezanih naseljenih mjesta.

Član 114.

(1) Mjesna zajednica se osniva odlukom skupštine.

(2) Odlukom iz stava 1. ovog člana utvrđuju se: naziv, područje, poslovi koje vrši mjesna zajednica i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice.

(3) Mjesna zajednica nema svojstvo pravnog lica.

Član 115.

(1) Mjesna zajednica ima savjet mjesne zajednice (u daljem tekstu: savjet).

(2) Savjet ima predsjednika, koga biraju članovi savjeta natpolovičnom većinom glasova od ukupnog broja članova.

(3) Mandat članova savjeta traje četiri godine.

(4) Predsjednik i članovi savjeta mogu biti razriješeni dužnosti i prije isteka mandata u skladu sa odredbama statuta jedinice lokalne samouprave.

Član 116.

Izbori za savjet sprovode se u skladu sa odredbama Izbornog zakona Republike Srpske i uputstva koje donosi Republička izborna komisija.

Član 117.

(1) Statutom se propisuju organizacija, način rada i finansiranje mjesne zajednice.

(2) Jedinica lokalne samouprave budžetom utvrđuje posebna sredstva za finansiranje mjesne zajednice.

(3) Sredstva za potrebe mjesnih zajednica mogu se obezbjeđivati i iz sredstava samodoprinosu, donacija, poklona i ličnog učešća građana mjesne zajednice.

(4) Registar mjesnih zajednica vodi gradska, odnosno opštinska uprava u skladu sa

pravilnikom koji donosi ministar.

(5) Administrativne i stručne poslove za mjesne zajednice obavlja gradska, odnosno opštinska uprava.

(6) Gradska, odnosno opštinska uprava obezbjeđuje koordinaciju rada mjesnih zajednica.

Član 118.

U mjesnoj zajednici svoje potrebe i interese građani zadovoljavaju i ostvaruju:

1) pokretanjem inicijativa i učešćem u javnoj raspravi prilikom pripreme i donošenja dokumenata prostornog uređenja jedinice lokalne samouprave za područje mjesne zajednice,

2) pokretanjem inicijativa, davanjem mišljenja i učešćem u izgradnji komunalnih objekata i objekata u opštoj upotrebi,

3) pokretanjem inicijative i učešćem u javnim raspravama o aktivnostima koje su u vezi sa razvojem privrede i društvenih djelatnosti,

4) prikupljanjem i dostavljanjem organima jedinice lokalne samouprave, javnim preduzećima i ustanovama predavki i pritužbi na njihov rad, kao i inicijativa i prijedloga građana za rješavanje pitanja od njihovog zajedničkog interesa,

5) učešćem u obezbjeđivanju prostornih, finansijskih i organizacionih uslova za sport i rekreaciju,

6) organizovanjem raznih oblika humanitarne pomoći na svom području,

7) zaštitom od elementarnih nepogoda i organizovanjem, otklanjanjem ili ublažavanjem posljedica od elementarnih nepogoda,

8) saradnjom sa udruženjima građana o pitanjima koja su od interesa za građane mjesne zajednice i

9) obavljanjem poslova koje im povjere organi jedinice lokalne samouprave.

Član 119.

Nadzor nad radom savjeta vrši organizaciona jedinica gradske, odnosno opštinske uprave koja obavlja poslove opšte uprave.

GLAVA XI

SARADNJA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Uspostavljanje saradnje

Član 120.

(1) Jedinice lokalne samouprave imaju pravo da u obavljanju svojih dužnosti međusobno saraduju radi izvršavanja poslova od zajedničkog interesa.

(2) Saradnja jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: saradnja), u smislu ovog zakona, jeste saradnja koja se uspostavlja između dviju ili više jedinica lokalne samouprave, radi efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja poslova iz njihovih nadležnosti, utvrđenih zakonom, a u cilju podsticanja njihovog razvoja i ostvarivanja zajedničkih interesa.

(3) Pod saradnjom se podrazumijeva i vršenje određenih poslova iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave od druge jedinice lokalne samouprave za račun jedne ili više jedinica lokalne samouprave, na osnovu zaključenog sporazuma.

Član 121.

(1) Jedinice lokalne samouprave dobrovoljno uspostavljaju različite oblike saradnje utvrđene ovim zakonom radi izvršavanja poslova od zajedničkog interesa, ostvarivanja zajedničkih ciljeva razvoja, a u interesu građana i privrednih subjekata na njihovom području.

(2) Saradnja se zasniva na sporazumnoj podjeli uloga i odgovornosti između jedinica lokalne samouprave, udruživanju ljudskih i materijalno-finansijskih resursa za potrebe saradnje, a radi poboljšanja efikasnosti i ekonomičnosti u ostvarivanju njihovih nadležnosti i podizanja nivoa kvaliteta usluga koje pružaju građanima.

(3) Jedinice lokalne samouprave koje ostvaruju saradnju u skladu sa ovim zakonom odgovorne su pojedinačno i zajedno za zakonitost rada i poslovanja koji proizlaze iz uspostavljene saradnje, u skladu sa zakonom i zaključenim sporazumom.

Član 122.

(1) Prijedlog za uspostavljanje saradnje mogu podnijeti gradonačelnik, odnosno načelnik opštine ili 1/3 odbornika u skupštini, kao i građani i udruženja građana u formi građanske inicijative, privredni subjekti, javne ustanove i javna preduzeća u skladu sa zakonom i statutom.

(2) Prijedlog iz stava 1. ovog člana podnosi se skupštini u pisanoj formi sa obrazloženjem ciljeva i oblika saradnje, očekivane koristi za jedinicu lokalne samouprave, potrebnim finansijskim i drugim sredstvima za realizaciju saradnje, kao i druge podatke i informacije od značaja za uspostavljanje saradnje.

(3) Prijedlog razmatra skupština u roku od 30 dana od dana prijema, a u postupku razmatranja pribavlja se mišljenje gradonačelnika, odnosno načelnika opštine, ukoliko on nije podnosilac prijedloga.

(4) Skupština donosi odluku o podnesenom prijedlogu i o tome obavještava podnosioca prijedloga, na način i u roku utvrđenom statutom i poslovnikom.

(5) Ako skupština prihvati prijedlog za uspostavljanje saradnje, onda se utvrđuje prijedlog odluke za uspostavljanje saradnje i dostalja se jedinicama lokalne samouprave sa kojima se predlaže uspostavljanje saradnje.

Član 123.

(1) Skupština, odnosno skupštine kojima je dostavljen prijedlog za uspostavljanje saradnje, o prijedlogu donose odluku u roku od 90 dana od dana dostavljanja prijedloga.

(2) O prijedlogu iz stava 1. ovog člana mišljenje daje gradonačelnik, odnosno načelnik opštine ili drugi izvršni organ jedinice lokalne samouprave kojem je prijedlog dostavljen.

Član 124.

(1) Skupština, odnosno skupštine koje prihvate prijedlog za uspostavljanje saradnje formiraju zajedničku komisiju, koja izrađuje prijedlog sporazuma za uspostavljanje saradnje i prijedloge akata posredstvom kojih će se saradnja ostvariti.

(2) Komisija iz stava 1. ovog člana ima jednak broj predstavnika svake jedinice lokalne samouprave koje uspostavljaju saradnju.

Član 125.

(1) Saradnja, ako ovim zakonom nije drugačije propisano, uspostavlja se na osnovu odluke skupštine i sporazuma o uspostavljanju saradnje.

(2) Sporazum o uspostavljanju saradnje obavezno sadrži:

- 1) strane u sporazumu,
- 2) predmet sporazuma, cilj i period za koji se sporazum zaključuje,
- 3) prava, obaveze i odgovornosti svake strane u sporazumu,
- 4) oblik saradnje,
- 5) potrebna finansijska sredstva,
- 6) formiranje koordinacionog tijela i nadzor,
- 7) postupak za rješavanje eventualnih sporova, uslove za otkazivanje, odnosno raskid sporazuma i
- 8) ostale odredbe koje dogovore strane u sporazumu, u skladu sa zakonom.

Član 126.

(1) Nacrt sporazuma o uspostavljanju saradnje sa obrazloženjem ciljeva saradnje, očekivane koristi za jedinicu lokalne samouprave i potrebnim finansijskim i drugim sredstvima za realizaciju saradnje, kao i druge podatke i informacije od značaja za uspostavljanje saradnje gradonačelnik, odnosno načelnik opštine dostavlja ministarstvu nadležnom za oblast saradnje koja je predmet sporazuma, radi davanja mišljenja.

(2) Ako se sporazumom uspostavlja prekogranična, odnosno međunarodna saradnja, nacrt sporazuma iz stava 1. ovog člana dostavlja se i ministarstvu nadležnom za ekonomske odnose i regionalnu saradnju radi davanja mišljenja.

(3) Ako je mišljenje ministarstva nadležnog za oblast saradnje koja je predmet sporazuma, ili ministarstva nadležnog za ekonomske odnose i regionalnu saradnju negativno, sporazum o uspostavljanju saradnje ne može se zaključiti.

Član 127.

(1) Sporazum o uspostavljanju saradnje potpisuje gradonačelnik, odnosno načelnik opštine na osnovu prethodne saglasnosti skupštine.

(2) Sporazum o uspostavljanju saradnje objavljuje se u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave.

2. Oblici saradnje

Član 128.

(1) Saradnja se ostvaruje:

- 1) formiranjem zajedničke radne grupe,
- 2) osnivanjem zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva,
- 3) osnivanjem zajedničke javne ustanove,
- 4) javno-privatnim partnerstvom,
- 5) udruživanjem finansijskih, materijalnih i drugih sredstava, na projektnoj osnovi i
- 6) vršenjem određenih poslova jedinice lokalne samouprave za drugu jedinicu lokalne samouprave ili više njih.

(2) Jedinice lokalne samouprave mogu se udruživati u udruženja lokalnih vlasti i razvijati druge oblike saradnje radi razmjene iskustava, pružanja stručne pomoći, kao i druge

oblike saradnje koji doprinose unapređivanju funkcionisanja njihovih organa i poboljšanju kvaliteta života građana.

Član 129.

(1) Dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu formirati radne grupe za razmatranje pitanja od zajedničkog interesa iz nadležnosti njihovih organa.

(2) O formiranju zajedničke radne grupe za razmatranje pitanja iz nadležnosti izvršnog organa odlučuje gradonačelnik, odnosno načelnik opštine, a za pitanja iz nadležnosti skupštine, odlučuje skupština.

(3) Zajednička radna grupa razmatra pitanja i inicira donošenje odluka od zajedničkog interesa za izvršavanje nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave koje su formirale radnu grupu.

(4) Zajednička radna grupa se formira i za razmjenu iskustava i ostvarivanje stručne saradnje između lokalnih uprava u vršenju njihovih nadležnosti.

Član 130.

(1) Zajedničko javno preduzeće, odnosno privredno društvo mogu da osnuju dvije ili više jedinica lokalne samouprave za obavljanje komunalnih i drugih djelatnosti od opšteg i zajedničkog interesa u jedinicama lokalne samouprave koje ga osnivaju.

(2) Zajedničko javno preduzeće, odnosno privredno društvo osniva se u skladu sa zakonom.

(3) Skupštine osnivača zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva razmatraju i usvajaju ugovor o osnivanju u istovjetnom tekstu.

(4) Gradonačelnici, odnosno načelnici opština, potpisuju ugovor o osnivanju, koji obavezno sadrži sve elemente utvrđene propisima o osnivanju javnog preduzeća, odnosno privrednog društva, kao i druge elemente od značaja za uređenje međusobnih prava i obaveza osnivača.

Član 131.

(1) Sredstva za osnivanje zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva obezbjeđuju jedinice lokalne samouprave – osnivači, u svojim budžetima.

(2) Jedinice lokalne samouprave – osnivači zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva preduzimaju mjere za obezbjeđenje uslova za nesmetano poslovanje javnog preduzeća, odnosno privrednog društva, u skladu sa zakonom i aktima o osnivanju.

Član 132.

(1) Ugovorom o osnivanju zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva posebno se uređuje:

- 1) djelatnost, poslovno ime i sjedište,
- 2) iznos sredstava potrebnih za osnivanje i početak rada i način njihovog obezbjeđenja,
- 3) oblik organizovanja,
- 4) način sprovođenja odluka organa,
- 5) odgovornost zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva za obaveze u pravnom prometu sa trećim licima,

6) rok za donošenje statuta i imenovanje organa zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva i

7) sastav i način izbora organa upravljanja.

(2) Skupštine osnivača zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva posebnom odlukom imenuju lice koje će voditi pripreme do njegovog konstituisanja, odnosno lice ovlašćeno za zastupanje, u istovjetnom tekstu.

Član 133.

Sjedište zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva je u jedinici lokalne samouprave koja ima veći broj korisnika javnih usluga u odnosu na drugu, odnosno druge jedinice lokalne samouprave – osnivače, osim ako se osnivači drugačije ne dogovore.

Član 134.

Potrebna sredstva za osnivanje i početak rada zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva obezbjeđuju se u budžetima osnivača u iznosu proporcionalnom broju korisnika javnih usluga, osim ako se osnivači drugačije ne dogovore.

Član 135.

Lice koje će voditi poslove do konstituisanja zajedničkog javnog preduzeća, odnosno privrednog društva imenuje skupština – osnivač na čijem području će biti sjedište javnog preduzeća, odnosno privrednog društva.

Član 136.

(1) Lice iz člana 135. ovog zakona, odnosno zajedničko javno preduzeće, odnosno privredno društvo, akte na koje jedinice lokalne samouprave kao osnivači daju saglasnost, dostavlja nadležnim organima jedinica lokalne samouprave – osnivačima, istovremeno i u istovjetnom tekstu.

(2) Saglasnost osnivača daje se u formi pojedinačnog akta.

(3) Smatra se da saglasnost na akte iz stava 1. ovog člana postoji, ako su saglasnost dali svi osnivači.

Član 137.

(1) Jedinice lokalne samouprave mogu osnovati jednu ili više zajedničkih javnih ustanova za obavljanje djelatnosti od javnog interesa i od lokalnog značaja u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, sporta i fizičke kulture, turizma, razvoja malih i srednjih preduzeća, odnosno razvoja jedinice lokalne samouprave, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, društvene brige o djeci, socijalne zaštite, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, zdravstvene zaštite biljaka i drugih društvenih djelatnosti.

(2) Sredstva za osnivanje javne ustanove obezbjeđuju jedinice lokalne samouprave – osnivači, u svojim budžetima.

(3) Zajednička javna ustanova osniva se po postupku koji je utvrđen zakonom kojim se uređuje sistem javnih službi.

Član 138.

(1) Zajednička javna ustanova se osniva odlukom koju donose skupštine – osnivači zajedničke javne ustanove, u istovjetnom tekstu.

(2) Na osnovu odluke iz stava 1. ovog člana gradonačelnici, odnosno načelnici opština zaključuju sporazum kojim se uređuju međusobna prava i obaveze osnivača zajedničke javne ustanove.

(3) Jedinice lokalne samouprave – osnivači zajedničke javne ustanove, preduzimaju mjere utvrđene zakonom za obezbjeđenje uslova za nesmetano poslovanje javne ustanove.

Član 139.

(1) U okviru saradnje, radi osiguranja finansiranja izgradnje, sanacije, rekonstrukcije, upravljanja i održavanja infrastrukture, pružanja usluga i izgradnje objekata u svrhu zadovoljavanja javnih potreba na svom području, jedinice lokalne samouprave mogu zajedno da stupe u javno-privatno partnerstvo, u skladu sa uslovima i procedurama utvrđenim zakonom.

(2) Odluku o pokretanju postupka za uspostavljanje javno-privatnog partnerstva donose skupštine zainteresovanih jedinica lokalne samouprave, u istovjetnom tekstu.

(3) Na osnovu odluke iz stava 2. ovog člana, jedinice lokalne samouprave stiču status javnog partnera, u smislu odredaba zakona kojim se uređuje javno-privatno partnerstvo, ukoliko odlukom nije uređeno da će jedna od jedinica lokalne samouprave istupati u ime i za račun uključenih jedinica lokalne samouprave.

(4) Sporazum o međusobnim pravima, obavezama i odgovornostima javnih partnera u postupku uspostavljanja javno-privatnog partnerstva, zaključuju gradonačelnici, odnosno načelnici zainteresovanih jedinica lokalne samouprave, na osnovu prethodne saglasnosti skupština.

Član 140.

(1) Jedinice lokalne samouprave mogu udruživati finansijska, materijalna i druga sredstva za realizaciju zajedničkih projekata u vršenju svojih nadležnosti, u skladu sa ovim i drugim zakonima, o čemu zaključuju sporazum.

(2) Sporazum iz stava 1. ovog člana zaključuju gradonačelnici, odnosno načelnici opština koji udružuju sredstva, u skladu sa zakonom i statutom.

(3) Sporazum iz stava 1. ovog člana posebno sadrži vrstu i visinu sredstava koja se udružuju, namjenu sredstava koja se udružuju, način raspolaganja i upravljanja sredstvima, način raspodjele dobiti i rizika, razloge i postupak za prestanak sporazuma.

Član 141.

(1) Jedna jedinica lokalne samouprave može, na osnovu sporazuma, ovlastiti drugu jedinicu lokalne samouprave za obavljanje određenih poslova iz svoje nadležnosti.

(2) U smislu stava 1. ovog člana, ne mogu se povjeriti poslovi koje, u skladu sa zakonom i prema prirodi poslova, moraju obavljati isključivo organi te jedinice lokalne samouprave.

(3) Sporazumom iz stava 1. ovog člana posebno se utvrđuju poslovi, finansiranje, odgovornosti, trajanje, uslovi i postupak za prestanak sporazuma.

(4) Sporazum iz stava 1. ovog člana zaključuju gradonačelnici, odnosno načelnici opština, na osnovu prethodne saglasnosti skupština.

Član 142.

(1) Jedinica lokalne samouprave kojoj je povjereno obavljanje poslova u smislu člana 141. ovog zakona, obavlja poslove iz sporazuma, u ime i za račun jedinice lokalne samouprave koja joj je poslove povjerila.

(2) Jedinica lokalne samouprave koja je povjerila obavljanje poslova iz svoje nadležnosti drugoj jedinici lokalne samouprave, odgovorna je za obavljanje tih poslova.

Član 143.

(1) Jedinice lokalne samouprave mogu organizovati ili pristupiti udruženju lokalnih vlasti radi unapređenja i zaštite njihovih zajedničkih interesa.

(2) Odluku o organizovanju ili pristupanju iz stava 1. ovog člana donosi skupština.

3. Međuentitetska, prekogranična i međunarodna saradnja

Član 144.

Jedinice lokalne samouprave mogu uspostavljati saradnju sa jedinicama lokalne samouprave iz Federacije BiH i Brčko Distrikom BiH, kroz: formiranje zajedničkih radnih grupa, udruživanje finansijskih, materijalnih i drugih sredstava za realizaciju zajedničkih projekata, saradnju saveza, odnosno udruženja lokalnih vlasti i zajedničke aktivnosti u cilju zaštite i spasavanja ljudi i dobara i otklanjanje posljedica od elementarnih nepogoda i drugih nesreća.

Član 145.

(1) Jedinice lokalne samouprave mogu uspostavljati prekograničnu i međunarodnu saradnju:

1) udruživanjem u međunarodna udruženja lokalnih vlasti, neposredno ili posredstvom domaće asocijacije lokalnih vlasti i

2) uspostavljanjem saradnje sa jedinicama lokalne samouprave drugih zemalja, u cilju razmjene dobrih praksi i iskustava, te pružanja stručne pomoći, koji doprinose unapređivanju funkcionisanja sistema lokalne samouprave.

(2) U okviru prekogranične i međunarodne saradnje, jedinice lokalne samouprave ne mogu povjeravati zakonom utvrđene nadležnosti i poslove stranoj jedinici lokalne samouprave ili drugom stranom organu vlasti, niti im mogu povjeravati obavljanje bilo koje izvršne ili druge funkcije na svojoj teritoriji.

(3) Uspostavljanje prekogranične i međunarodne saradnje vrši se na osnovu sporazuma.

(4) Jedinice lokalne samouprave prilikom uspostavljanja prekogranične i međunarodne saradnje ostvaruju potrebnu saradnju sa predstavništvima Republike u inostranstvu.

4. Finansiranje i podrška saradnji

Član 146.

Saradnja se finansira iz:

- 1) budžeta jedinice lokalne samouprave,
- 2) donacija fizičkih i pravnih lica i
- 3) iz drugih izvora utvrđenih zakonom.

Član 147.

(1) Vlada može finansijski da podstiče i podržava saradnju u oblastima koje su od šireg značaja i interesa, odnosno od interesa za Republiku.

(2) Vlada, na prijedlog Ministarstva, svojim aktom određuje oblasti od šireg značaja i interesa, odnosno od interesa za Republiku za koja se mogu izdvojiti finansijska sredstva za podsticanje saradnje.

(3) Finansijski podsticaj i podrška saradnji, u smislu stava 2. ovog člana, vrši se u skladu sa sljedećim osnovnim kriterijumima:

- 1) administrativni i finansijski kapaciteti jedinica lokalne samouprave za vršenje zakonom utvrđenih nadležnosti,
- 2) očekivana korist od saradnje,
- 3) broj jedinica lokalne samouprave koje su uključene u saradnju i
- 4) prethodno obezbijedena sredstva iz drugih izvora.

5. Nadzor i evidentiranje saradnje

Član 148.

(1) Način ostvarivanja saradnje, u skladu sa sporazumom o uspostavljanju saradnje, nadziru jedinice lokalne samouprave koje ostvaruju saradnju, posredstvom zajedničkog koordinacionog tijela koje se formira sporazumom o uspostavljanju saradnje.

(2) Nadzor nad saradnjom vrše ministarstva nadležna za oblast saradnje koja je predmet sporazuma.

(3) Jedinice lokalne samouprave dužne su da za saradnju koja obuhvata projekte koji se finansiraju iz budžeta Republike dostavljaju tromjesečne izvještaje o realizaciji sporazuma o saradnji ministarstvu nadležnom za oblast saradnje.

Član 149.

(1) Ministarstvo vodi evidenciju sporazuma o saradnji.

(2) Jedinice lokalne samouprave dužne su da Ministarstvu dostavljaju akte o uspostavljanju saradnje i da na zahtjev Ministarstva daju druge podatke i informacije koje se odnose na saradnju.

(3) Način vođenja evidencije i davanje podataka iz evidencije o saradnji, pravilnikom propisuje ministar.

(4) Ministarstvo dostavlja Vladi godišnji izvještaj o ostvarivanju saradnje.

GLAVA XII

ODNOS REPUBLIČKIH ORGANA I ORGANA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

1. Saradnja republičkih organa i organa jedinice lokalne samouprave

Član 150.

Organi jedinice lokalne samouprave u obavljanju poslova iz svog djelokruga:

1) daju republičkim organima inicijative za uređenje odnosa od značaja za lokalnu samoupravu i preduzimanje mjera od značaja za rješavanje pitanja u okviru prava i dužnosti lokalne samouprave,

2) daju prijedloge za preduzimanje aktivnosti republičkih organa na razvijanju lokalne samouprave,

3) traže mišljenje od nadležnih republičkih organa u vezi sa primjenom zakona koji su od neposrednog uticaja na razvoj i ostvarivanje lokalne samouprave i rad organa lokalne samouprave i

4) učestvuju u pripremi zakona i podzakonskih akata čija je sadržina od interesa za ostvarivanje i razvoj lokalne samouprave.

Član 151.

(1) U ostvarivanju saradnje sa organima jedinice lokalne samouprave republički organi:

1) obavještavaju organe jedinice lokalne samouprave, po sopstvenoj inicijativi ili na njihov zahtjev, o mjerama koje preduzimaju ili namjeravaju da preduzmu u izvršavanju zakona i drugih propisa, o zaštiti ustavnosti i zakonitosti, o pojavama koje ih narušavaju i o mjerama za njihovo otklanjanje, o ostvarivanju prava građana na lokalnu samoupravu, kao i o drugim pitanjima od neposrednog značaja za ostvarivanje i razvoj sistema lokalne samouprave i za rad organa jedinice lokalne samouprave,

2) pružaju potrebnu stručnu pomoć organima jedinice lokalne samouprave u vezi sa obavljanjem njihovih poslova,

3) traže izvještaje, podatke i obavještenja o obavljanju poslova iz okvira prava i dužnosti jedinice lokalne samouprave, kao i o drugim pitanjima koja su od interesa za ostvarivanje funkcije republičkih organa i

4) obavljaju druge poslove u skladu sa zakonom.

(2) Organi republičke uprave dužni su da u postupku izrade zakona i drugih opštih akata kojima se uređuju položaj, prava i obaveze lokalne samouprave, nacрте, odnosno prijedloge zakona i drugih opštih akata dostave Savezu opština i gradova Republike Srpske i organima jedinice lokalne samouprave na izjašnjenje.

2. Raspuštanje skupštine, imenovanje i rad Privremenog organa

Član 152.

(1) Narodna skupština može, na prijedlog Vlade da raspusti skupštinu iz jednog od sljedećih razloga, ako:

1) se ne konstituše u roku od tri mjeseca od dana potvrde rezultata izbora od nadležnog organa,

2) u zakonom određenom roku ne donese budžet jedinice lokalne samouprave koji je predložen na način, u rokovima i po postupku propisanim zakonom,

3) ne održi sjednicu skupštine duže od tri mjeseca i

4) nakon sprovedenog postupka opoziva gradonačelnik, odnosno načelnik opštine ne bude opozvan.

(2) Odluka o raspuštanju skupštine sadrži razloge za raspuštanje.

(3) Odluka o raspuštanju skupštine objavljuje se u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Član 153.

Narodna skupština odluku o raspuštanju skupštine dostavlja Centralnoj izbornoj komisiji Bosne i Hercegovine.

Član 154.

(1) Vlada imenuje Privremeni organ jedinice lokalne samouprave koji obavlja poslove skupštine do konstituisanja skupštine (u daljem tekstu: Privremeni organ).

(2) Vlada imenuje Privremeni organ u roku od osam dana od dana stupanja na snagu odluke o raspuštanju skupštine.

(3) Privremeni organ ima tri člana, od kojih je jedan predsjednik.

(4) Privremeni organ čine jedan predstavnik ministarstva nadležnog za poslove lokalne samouprave, jedan predstavnik ministarstva finansija i jedan predstavnik kojeg predloži gradonačelnik, odnosno načelnik opštine.

(5) Članovi Privremenog organa nemaju pravo na naknadu.

(6) Privremeni organ odluke donosi većinom glasova od ukupnog broja članova.

(7) Privremeni organ dužan je da Vladi podnosi izvještaj o radu jednom mjesečno.

(8) Vlada podnosi Narodnoj skupštini izvještaj o radu Privremenog organa u roku od 30 dana od dana konstituisanja skupštine.

(9) Privremeni organ dužan je da podnese izvještaj o radu skupštini u roku od 15 dana od dana njenog konstituisanja.

Član 155.

(1) Prijevremeni izbori za odbornike u skupštini sprovode se u roku od 90 dana od dana raspuštanja skupštine, u skladu sa izbornim propisima.

(2) Prijevremeni izbori neće se sprovoditi ako je do isteka mandata odbornika raspuštene skupštine ostalo manje od godinu dana.

(3) Mandat odbornika izabranih na prijevremenim izborima iz stava 1. ovog člana traje do isteka mandata odbornika u skupštini izabranih na redovnim izborima.

Član 156.

(1) Privremeni organ može donositi ili mijenjati opšte akte jedinice lokalne samouprave ako je to potrebno radi sprovođenja zakona ili drugog propisa ili usklađivanja sa zakonom ili drugim propisom, osim statuta.

(2) Privremeni organ može da donese Odluku o usvajanju budžeta jedinice lokalne samouprave, Odluku o izvršenju budžeta i Odluku o privremenom finansiranju u skladu sa

zakonom kojim se uređuje budžetski sistem Republike, ako nadležni organ jedinice lokalne samouprave nije donio te odluke.

(3) Privremeni organ ne može raspolagati imovinom jedinice lokalne samouprave, osim ako je to potrebno radi izvršenja ranije preuzetih obaveza ili dovršenja ranije početih poslova.

GLAVA XIII ZAŠTITA PRAVA LOKALNE SAMOUPRAVE

Član 157.

Organi jedinice lokalne samouprave mogu pred nadležnim sudom da pokrenu postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti zakona, propisa i drugih opštih i pojedinačnih akata kojima se povređuju prava jedinice lokalne samouprave.

Član 158.

(1) Ako organ jedinice lokalne samouprave smatra da je radnjom ili pojedinačnim aktom republičkog, odnosno državnog organa učinjena povreda zakonom garantovanih prava jedinice lokalne samouprave, može podnijeti u roku od 30 dana od dana saznanja zahtjev za zaštitu prava jedinice lokalne samouprave nadležnom okružnom sudu u upravnom sporu.

(2) Nadležni sud može poništiti akt organa iz stava 1. ovog člana, zabraniti dalje vršenje radnje ili odbiti zahtjev za zaštitu prava.

GLAVA XIV KAZNE NE ODREDBE

Član 159.

(1) Novčanom kaznom od 1.000 KM do 3.000 KM kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu jedinice lokalne samouprave u jednom od sljedećih slučajeva, ako:

1) ne donese pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske, odnosno opštinske uprave,

2) donese pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske, odnosno opštinske uprave suprotno načelima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi propisanim ovim zakonom i kategorijama, zvanjima i uslovima za obavljanje poslova službenika u jedinicama lokalne samouprave propisanim zakonom i drugim propisima,

3) onemogućí vršenje nadzora,

4) onemogućí vršenje inspekcijuskog nadzora i

5) ne izvrši naložene inspekcijske mjere.

(2) Novčanom kaznom od 5.000 KM kazniće se za prekršaj funkcioner, odnosno službenik na rukovodećem radnom mjestu koji onemogućí, ili ometa, ili odbije da izvrši primopredaju dužnosti.

(3) Novčanom kaznom od 5.000 KM kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu jedinice lokalne samouprave ako ne smanji broj zaposlenih na maksimalan broj zaposlenih iz čl. 66, 67. i 68. ovog zakona do 30. juna 2019. godine.

(4) Novčanom kaznom od 5.000 KM kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu jedinice lokalne samouprave ako u radnom odnosu na neodređeno vrijeme ima više zaposlenih u odnosu na maksimum utvrđen u čl. 66, 67. i 68. ovog zakona.

(5) Novčanom kaznom od 5.000 KM kazniće se za prekršaj odgovorno lice u organu jedinice lokalne samouprave ako u radnom odnosu na određeno vrijeme ima više zaposlenih u odnosu na maksimum utvrđen u članu 69. ovog zakona.

GLAVA XV PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 160.

(1) Poslove iz člana 11. stav 1. tačka 1) ovog zakona grad će organizovati od 1. januara 2018. godine, a poslove iz člana 11. stav 1. tačka 2) od 1. januara 2019. godine.

(2) Zakoni i drugi propisi koji uređuju nadležnosti utvrđene članom 11. stav 1. tačka 1) ovog zakona uskladiće se sa ovim zakonom do 31. decembra 2017. godine, a zakoni i drugi propisi koji uređuju nadležnosti utvrđene članom 11. stav 1. tačka 2) ovog zakona uskladiće se sa ovim zakonom do 31. decembra 2018. godine.

Član 161.

Vlada će u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti uredbu o načelima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi iz člana 64. stav 3. ovog zakona.

Član 162.

Ministar će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti pravilnik o načinu vođenja evidencije i davanja podataka iz evidencije o saradnji iz člana 149. ovog zakona.

Član 163.

Ministar će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona usaglasiti sa odredbama ovog zakona pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra mjesnih zajednica iz člana 117. stav 4. ovog zakona.

Član 164.

Ministar će u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donijeti uputstvo o izgledu, sadržaju i upotrebi insignije iz člana 6. stav 6. ovog zakona.

Član 165.

Zaposleni u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi koji nakon stupanja na snagu pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta gradske, odnosno opštinske uprave, budu proglašeni viškom, odnosno neraspoređenim, ostvaruju pravo u skladu

sa zakonom kojim se uređuje radno-pravni status zaposlenih u organima jedinice lokalne samouprave, opštim propisima o radu i kolektivnim ugovorom.

Član 166.

Organi jedinice lokalne samouprave dužni su da broj zaposlenih u gradskoj, odnosno opštinskoj upravi usklade sa čl. 66, 67. i 68. ovog zakona do 30. juna 2019. godine.

Član 167.

Jedinice lokalne samouprave koje su uspostavile saradnju prije stupanja na snagu ovog zakona dužne su da Ministarstvu dostave akte o uspostavljenoj saradnji, u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu pravilnika iz čana 149. ovog zakona.

Član 168.

Organi jedinice lokalne samouprave dužni su da u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona donesu i usaglase opšte akte jedinice lokalne samouprave sa odredbama ovog zakona.

Član 169.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13).

Član 170.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Broj: 02/1-021-1312/16
Datum: 16. novembar 2016. godine

PREDSJEDNIK
NARODNE SKUPŠTINE

Nedeljko Čubrilović

**ZAKON
O IZMJENAMA ZAKONA
O LOKALNOJ SAMOUPRAVI**

Član 1.

U Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 97/16), u članu 159. u stavu 3. riječi: „do 30. juna 2019. godine“ zamjenjuju se riječima: „do 30. juna 2021. godine“.

Član 2.

U članu 166. riječi: „do 30. juna 2019. godine“ zamjenjuju se riječima: „do 30. juna 2021. godine“.

Član 3.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Broj: 02/1-021-407/19
Datum: 18. april 2019. godine

PREDSJEDNIK
NARODNE SKUPŠTINE

Nedeljko Čubrilović

Z A K O N O SISTEMU JAVNIH SLUŽBI

Član 1.

- (1) Ovim zakonom uređuje se sistem javnih službi, obavljanje djelatnosti javne službe, osnivanje, organizacija i rad javne službe i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad javne službe.
- (2) Pitanja regulisana ovim zakonom mogu se zakonom kojim se uređuje obavljanje određene djelatnosti kao javne službe, urediti i na drugi način.

Član 2.

- (1) Javnom službom, u smislu ovog zakona, smatraju se ustanove, preduzeća i drugi oblici organizovanja utvrđeni zakonom, koji obavljaju djelatnosti od opšteg interesa kojim se obezbjeđuje ostvarivanje prava i dužnosti fizičkih i pravnih lica, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa.
- (2) Sredstva kojima posluju organizacije iz stava 1. ovog člana mogu biti u svim oblicima svojine.

Član 3.

Radi ostvarivanja opšteg interesa kojim se obezbjeđuje ostvarivanje prava i dužnosti pravnih i fizičkih lica i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: obrazovanja, nauke, kulture, sporta i fizičke kulture, učeničkog i studentskog standarda, zdravstvene zaštite, društvene brige o djeci, socijalne zaštite, socijalnog osiguranja, zdravstvene zaštite životinja, zdravstvene zaštite biljaka i drugih društvenih djelatnosti, osnivaju se ustanove.

Član 4.

Radi obavljanja djelatnosti od opšteg interesa kojim se obezbjeđuje ostvarivanje prava i dužnosti pravnih i fizičkih lica i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u oblasti: javnog informisanja, poštanskog saobraćaja, energetike, održavanja puteva, komunalnih usluga i u drugim oblastima utvrđenim zakonom, osnivaju se javna preduzeća.

Član 5.

Ustanove, preduzeća ili druge oblike javne službe, iz čl. 3. i 4. ovog zakona mogu osnovati Republika Srpska (u daljem tekstu: Republika), jedinica lokalne samouprave ili druga pravna ili fizička lica.

Član 6.

- (1) Ustanova ili drugi oblik javne službe, obavlja djelatnost iz člana 3. ovog zakona pod uslovima i na način utvrđen zakonom i aktom osnivača, a u skladu sa ciljevima radi kojih se osniva.
- (2) Organizacija i rad javne službe mora biti zasnovan na načelima efikasnog i zakonitog ostvarivanja javnog interesa i obezbjeđenja ostvarivanja prava i dužnosti fizičkih i pravnih lica, stručnog i racionalnog obavljanja poslova i ostvarivanja odgovornosti zaposlenih, efikasnog rukovođenja i stalnog nadzora nad obavljanjem poslova, efikasne saradnje sa osnivačem i organima koji vrše nadzor nad njenim radom, primjeni savremenih tehnologija u radu, javnosti rada i ekonomičnosti u radu.

Član 7.

- (1) Republika ili jedinica lokalne samouprave mogu obezbijediti obavljanje djelatnosti, odnosno poslova iz člana 3. ovog zakona, u okviru svojih prava i dužnosti, osnivanjem ustanova ili povjeravanjem vršenja navedenih djelatnosti drugim pravnim ili fizičkim licima, u skladu sa zakonom.
- (2) Kada Republika ili jedinica lokalne samouprave povjere vršenje djelatnosti, odnosno poslova iz stava 1. ovog člana drugim pravnim ili fizičkim licima, njihova međusobna prava i obaveze uređuju se ugovorom.

Član 8.

- (1) Ustanove i drugi oblici javne službe obavljaju djelatnost iz člana 3. ovog zakona na način kojim se obezbjeđuje ostvarivanje opšteg interesa i uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i dužnosti fizičkih i pravnih lica.
- (2) Ustanove ili drugi oblici javne službe uređuju ostvarivanje opšteg interesa i način pružanja usluga i njihovo korištenje, u skladu sa zakonom i aktima osnivača.

Član 9.

- (1) Raspored, početak i završetak radnog vremena u ustanovi ili drugom obliku javne službe, koje obavljaju djelatnost iz člana 3. ovog zakona, uređuje se zakonom i aktima osnivača.
- (2) Nadležni organ osnivača može utvrditi raspored, početak i završetak radnog vremena u ustanovi ili drugom obliku javne službe.

Član 10.

Sredstva za obavljanje djelatnosti iz člana 3. ovog zakona obezbjeđuju se iz: budžeta, neposredno od korisnika, prodajom proizvoda i usluga na tržištu, iz sredstava socijalnog osiguranja, posredstvom donatora i iz drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Član 11.

Na osnivanje, organizaciju i rad ustanova, primjenjuju se propisi koji se odnose na preduzeća, ako zakonom nije drugačije određeno.

Član 12.

- (1) Akt o osnivanju ustanove donosi osnivač.
- (2) Akt iz stava 1. ovog člana sadrži naročito:
 - a) naziv osnivača,
 - b) naziv i sjedište ustanove,
 - v) djelatnost ustanove,
 - g) iznos sredstava za osnivanje i početak rada ustanove i način obezbjeđenja sredstava,
 - d) prava i obaveze osnivača u pogledu obavljanja djelatnosti zbog koje je ustanova osnovana,
 - đ) međusobna prava i obaveze ustanove i osnivača,
 - ž) određivanje organa upravljanja ustanove u osnivanju i njegova ovlašćenja,
 - z) lice koje će do imenovanja direktora ustanove obavljati poslove i vršiti njegova ovlašćenja i
 - i) rok za donošenje statuta i imenovanje organa upravljanja i rukovođenja.
- (3) Osnivač ustanove obezbjeđuje sredstva potrebna za njeno osnivanje i početak rada.

Član 13.

Ustanova koju osniva Republika i/ili jedinica lokalne samouprave kao jedini osnivači je javna ustanova.

Član 14.

- (1) Ustanova ima svojstvo pravnog lica, koje stiče upisom u registar kod nadležnog suda.
- (2) Ustanova se upisuje u registar kod nadležnog suda kada nadležni organ uprave rješenjem utvrdi da su ispunjeni propisani uslovi za početak rada i obavljanje djelatnosti radi kojih se ona osniva.

Član 15.

Organi ustanove su upravni odbor i direktor, ako zakonom nije drugačije određeno.

Član 16.

- (1) Upravni odbor ustanove imenuje i razrješava osnivač.
- (2) Upravni odbor ima najmanje tri člana.
- (3) Broj članova upravnog odbora utvrđuje se aktom o osnivanju.
- (4) Zaposleni u ustanovi ne mogu biti članovi njenog upravnog odbora.
- (5) Upravni odbor ustanove čiji je osnivač Republika, imenuje i razrješava Vlada Republike Srpske (u daljem tekstu: Vlada), na prijedlog nadležnog ministarstva i nakon sprovedenog postupka javne konkurencije.

Član 17.

Upravni odbor:

- 1) donosi statut ustanove,
- 2) odlučuje o poslovanju ustanove,
- 3) razmatra i usvaja izvještaj o poslovanju i godišnji obračun,
- 4) donosi program rada i finansijski plan ustanove,
- 5) odlučuje o korišćenju sredstava, u skladu sa zakonom i statutom ustanove i
- 6) vrši druge poslove utvrđene aktom o osnivanju i statutom ustanove.

Član 18.

- (1) Direktor rukovodi ustanovom, predstavlja i zastupa ustanovu i odgovoran je za zakonitost njenog rada.
- (2) Direktora ustanove imenuje i razrješava osnivač, na period od četiri godine i uz prethodno sproveden postupak javne konkurencije.
- (3) Direktora ustanove čiji je osnivač Republika, imenuje Vlada.
- (4) Uslovi za direktora ustanove utvrđuju se statutom.

Član 19.

- (1) Osnivač:
 - 1) daje saglasnost na godišnji program rada i finansijski plan ustanove,
 - 2) daje saglasnost na statut ustanove,
 - 3) razmatra i usvaja godišnji izvještaj o poslovanju i godišnji obračun i
 - 4) daje saglasnost na akt o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.
- (2) Ako je osnivač ustanove Republika, saglasnosti iz tač. 1. i 2. stav 1. ovog člana daje Vlada, a iz tač. 3. i 4 – nadležno ministarstvo.

Član 20.

- (1) Upravni nadzor i nadzor nad zakonitošću rada ustanove vrši nadležni organ uprave, u skladu sa zakonom i aktima osnivača..
- (2) Nadzor nad zakonitošću rada ustanove čiji je osnivač Republika, vrši nadležno ministarstvo.

Član 21.

- (1) Kad organ nadležan za vršenje nadzora nad zakonitošću rada ustanove utvrdi da ustanova ne ispunjava propisane uslove za rad ili ne ostvaruje zakonom ili aktom o osnivanju utvrđene ciljeve i zadatke, rješenjem će odrediti rok za ispunjenje tih uslova i o tome obavijestiti osnivača.
- (2) Ako ustanova ne izvrši rješenje iz stava 1. ovog člana, nadležni organ će o tome obavijestiti osnivača.

Član 22.

- (1) Ustanova prestaje da radi:
 - 1) ako ne ispunjava propisane uslove za obavljanje djelatnosti,
 - 2) ako ne postoje uslovi za njeno obavljanje djelatnosti i
 - 3) odlukom osnivača.

- (2) Smatra se da ne postoje uslovi za obavljanje djelatnosti ustanove, ako:
- 1) ne postoje potrebe za njenom djelatnošću,
 - 2) potrebe za njenom djelatnošću mogu da se zadovolje na racionalniji i ekonomičniji način i
 - 3) ne ostvaruje zakonom i aktom o osnivanju utvrđene ciljeve i zadatke.

Član 23.

- (1) Postupak za prestanak rada ustanove pokreće osnivač ili organ nadležan za vršenje nadzora nad zakonitošću rada ustanove.
- (2) Akt o prestanku rada ustanove donosi osnivač.
- (3) Na osnovu akta o prestanku rada ustanove, sprovodi se postupak redovne likvidacije, u skladu sa zakonom.

Član 24.

Postojeće ustanove će uskladiti svoju organizaciju i poslovanje sa odredbama ovog zakona u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 25.

Stupanjem na snagu ovog zakona, prestaje da važi Zakon o javnim službama („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 17/92, 11/93 i 21/96.).

Član 26.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srpske“.

Broj:01-1275/07
Datum: 17. jul 2007. godine

PREDSJEDNIK
NARODNE SKUPŠTINE

Mr Igor Radojičić