

ORGANIZACIJA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI S POSEBNIM OSVRTOM NA SISTEM JAVNIH SLUŽBI

Mr. Edina Šehrić, viši asistent
Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli

SAŽETAK

Predmet ovog rada odnosi se na organizaciju javne uprave u Bosni i Hercegovini, s posebnim osvrtom na sistem javnih službi. U radu se, prvenstveno, razmatra pojam (javne) uprave sa funkcionalnog i organizacijskog aspekta. Pri tome se analiziraju različiti kriteriji koji opredjeljuju definiranje javne uprave u užem smislu kao državne uprave i širem smislu kao kompleksnog sistema koji obuhvata državnu i nedržavnu upravu. U radu se, zatim, kroz prikaz odnosa između organa državne uprave i ostalih državnih organa ukazuje na položaj i ulogu uprave u pravno-političkom sistemu Bosne i Hercegovine. Posebna pažnja u radu je posvećena organizaciji državne uprave u Bosni i Hercegovini i osnovnim oblicima njenog ustrojstva. U okviru analize osnovnih aspekata nedržavne javne uprave objašnjava se institut povjeravanja upravnih javnih ovlaštenja i ukazuje se na njegov značaj u efikasnijem ostvarivanju prava i obaveza građana i pravnih lica. S tim u vezi, analizira se i koncept javnih službi, te se obrađuju temeljna obilježja sistema javnih službi u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: javna uprava, organizacija, upravna funkcija, organi uprave, javna ovlaštenja, javneslužbe.



UVOD

U razvijenim demokratskim državama posebna pažnja se posvećuje organizaciji javne (državne) uprave koja predstavlja temelj za uspostavljanje kvalitetnog političkog sistema, pravne države i vladavine prava uopšte. Dobra organizacija javne, a posebno državne uprave jedan je od najvažnijih problema svih savremenih zemalja pa tako i Bosne i Hercegovine. Značaj tog problema je utoliko veći ukoliko se zna da je uprava ona državna funkcija koja izvršava državne propise i ostvaruje državne ciljeve u određenom društveno-historijskom periodu. U tom smislu, uprava uvijek mora pronalaziti organizacijske oblike kojima će na najbolji i najefikasniji način obavljati svoju funkciju u društvu.

Kao izuzetno bitan dio državnog aparata javna (državna) uprava jedan je od ključnih subjekata vršenja javne vlasti i najopsežnija državna djelatnost čiji je položaj u pravno-političkom sistemu određen, prije svega, odnosom sa drugim državnim organima i organizacijama. U tom odnosu organi državne uprave se izdvajaju kao posebna vrsta državnih organa koji se odlikuju određenim specifičnostima. Te specifičnosti mogu se prepoznati i u načinu organizacije državne uprave. Tako, državnu upravu karakteriše inokosni način odlučivanja, upravna funkcija kao osnovna i redovna djelatnost, mogućnost autoritativnog istupanja, direktna povezanost s ostvarivanjem i zaštitom javnog interesa, mogućnost vršenja neposredne fizičke prinude, samostalnost u vršenju svoje nadležnosti, način osnivanja, te nepostojanje svojstva pravnog lica.

Promjenama u ustavnom i pravnom sistemu Bosne i Hercegovine devedesetih godina prošlog stoljeća došlo je i do promjena u položaju i ulozi uprave. Naime, Ustav Bosne i Hercegovine prihvatajući savremene pravno-političke principe organizacije vlasti umnogome je modifikovao i položaj uprave u odnosu na raniji period. U skladu sa unutrašnjim ustrojstvom, u Bosni i Hercegovini postoje tri odvojena i potpuno neovisna političko-teritorijalna nivoa organizacije javne (državne) uprave: nivo Bosne i Hercegovine, nivo entiteta (Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske) i nivo Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Ukoliko se ovakvoj organizaciji doda i fragmentirana

struktura organa uprave na svim političko-teritorijalnim nivoima Federacije Bosne i Hercegovine dobija se veoma kompleksna sistemska cjelina sa mnoštvom organizacionih oblika, raznih organa i organizacija koji obavljaju upravne poslove i zadatke.

Bez obzira na kompleksnost, organizacija javne (državne) uprave u Bosni i Hercegovini vrlo detaljno je regulisana velikim brojem propisa, bilo da su to zakoni ili podzakonski akti. U svojoj cjelovitosti, svi ti propisi čine normativni okvir i pravni osnov organizovanja uprave, te će biti sistematično prikazani u radu.

Polazeći od činjenice da vršioци uprave mogu biti u sastavu državnog aparata, ali i izvan njega, svi organi i organizacije javne uprave mogu se podijeliti na državne i nedržavne vršioce uprave. S tim u vezi, kako bi se dao potpun pregled upravne strukture u radu će se izložiti osnovni organizacioni oblici uprave u Bosni i Hercegovini. Poseban akcenat će biti stavljen na institut javnih ovlaštenja koji nedržavnim vršioцима uprave omogućava da u tačno određenim situacijama, pravnim aktima ili materijalnim radnjama, jednostrano utiču na građane i pravna lica odlučujući o njihovim pravima i obavezama. U razmatranju javnih ovlaštenja važno je naglasiti da se ona ne povjeravaju svim nedržavnim subjektima, već samo onim čija je osnovna djelatnost od vitalnog interesa za društvo kao cjelinu. Radi se o djelatnostima čiji su korisnici svi ili najveći broj građana i čije se kontinuirano i uredno obavljanje mora obezbijediti javnim ovlaštenjima kako ne bi došlo do zastoja u životu društvene zajednice. Ovakve djelatnosti se nazivaju javne službe. S obzirom na njihov značaj, u radu će se nakon načelnog upoznavanja sa pojmom i vrstama javnih službi, obraditi sistem javnih službi u Bosni i Hercegovini, te će se ukazati na glavne nedostatke tog sistema.

1. POJAM JAVNE UPRAVE

Da bi se mogao odrediti pojam „javne uprave“, potrebno je prethodno odrediti pojam „uprave“. U našem jeziku riječ „uprava“ ima više različitih značenja, te je određivanje njene sadržine jedan od naj-složenijih zadataka pravnog prava, ali i drugih naučnih disciplina



koje se bave proučavanjem uprave.¹ Etimološki, pojam „uprave“ se vezuje za imenicu *upravljanje* (usmjeravanje, vladanje, koordiniranje) i glagol *upravljati* (sprovoditi, rukovoditi, upućivati). Sadržinski, pojam „uprave“ izvodi se iz latinske imenice *administratio* (sprovođenje, pomaganje, vođenje) i glagola *administrare* (odlučivati, izvršavati, vršiti službu). Dakle, različita značenja pojma „uprava“ proizlaze, prije svega, iz smisla imenice *upravljanje* i glagola *upravljati*, pri čemu se, u najširem smislu, misli na upravljanje društvenim poslovima. Kako bi se što konkretnije odredio pojam „uprave“ neophodno je utvrditi funkcionalni i organizacioni smisao tog upravljanja. S tim u vezi, kao suština problema u definiranju pojma „uprave“ javljaju se funkcionalni (materijalni) i organizacioni (formalni) element.

Sa funkcionalnog aspekta, uprava se određuje kao posebna djelatnost, tj. kao racionalna (svrsishodna i svjesna) aktivnost ljudi kada individualne i zajedničke potrebe treba zadovoljiti organizovanim radom većeg broja ljudi.² Funkcionalno gledište u definiranju pojma uprave polazi od funkcije, odnosno sadržaja upravne djelatnosti i podrazumijeva teorijsko određivanje osnovnih aktivnosti kojima uprava ostvaruje svoje poslove i zadatke. S tim u vezi, javnu upravu u funkcionalnom smislu tvore upravne djelatnosti.³ S obzirom na brojnost upravnih poslova i zadataka koji čine upravnu djelatnost, radi određivanja funkcionalnog pojma uprave, potrebno ih je razvrstati prema određenim kriterijima. S jedne strane, upravne aktivnosti razvrstavamo prema materijalnim (unutrašnjim) obilježjima, te se u tom pogledu govori o materijalnom pojmu uprave u funkcionalnom smislu.⁴ S druge strane, razlikovanje upravnih aktivnosti prema formalnim

1 Pojam „uprava“ ima veliki značaj i u drugim naučnim disciplinama poput Nauke upravnog prava, Nauke o upravi, Nauke o organizaciji javne uprave i dr. Svaka od ovih naučnih disciplina proučava upravu sa vlastitog aspekta posmatranja, i sljedstveno tome, određuje sadržinu pojma uprave prema polaznim stavovima svog izučavanja. Lilić, S. (1981.), *Organizacija javne uprave*, Beograd, 4.

2 Lilić, S. (2014.), *Upravno pravo-Upravno procesno pravo*, Beograd, 41.

3 Schwarze, J. (1992.), *European Administrative Law*, London, 12.

4 Materijalni pojam uprave u funkcionalnom smislu može se odnositi bilo na poseban oblik vršenja vlasti (*upravna funkcija*) bilo na druge aktivnosti uprave koje ne znače vršenje vlasti (*upravna djelatnost*). Vidjeti više: Lilić, S., op.cit., 43.

(vanjskim) obilježjima označava se kao formalni pojam uprave u funkcionalnom smislu.

S obzirom da su upravne aktivnosti veoma heterogene i brojne, mnogi teoretičari (W. Jelinek, O. Majer i dr.) pribjegavaju negativnom definiranju pojma uprave kao one državne djelatnosti koja preostane u odnosu na zakonodavstvo i sudstvo. Najistaknutiji pravni teoretičar našeg podneblja koji je bio zastupnik negativnog definiranja pojma uprave bio je *Ivo Krbek*, prema kojem je uprava „onaj golemi ostatak u državnoj djelatnosti, nakon izlučenja sudstva i zakonodavstva.“⁵

Pristalice pozitivnog definiranja uprave u funkcionalnom smislu polaze od slijedećih kriterija: a) pravnih akata koje uprava donosi⁶; b) akcija koje poduzima; c) opisivanja djelatnosti uprave; d) cilja zbog kojeg se stvaraju pojedine upravne organizacije. Od domaćih pravnih teoretičara u zastupanju pozitivnih definicija uprave najviše se istakao profesor *Sead Dedić* koji smatra da u određivanju pojma uprave nije bitna analiza vrste tijela i organizacija koje vrše upravne poslove, već je bitno sagledavanje sadržaja upravne djelatnosti.⁷

Sa organizacijskog aspekta, pojam uprave se određuje polazeći od toga ko vrši upravne poslove i na koji način, odnosno u kojoj formi. Prema ovom pristupu, uprava je poseban sistem organizacionih cjelina koji obavlja upravnu djelatnost kao svoju osnovnu i trajnu aktivnost. Za određivanje organizacionog pojma uprave, po pravilu, se koristi izraz javna uprava. U širem smislu, javna uprava predstavlja skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne društveno-političke zajednice, te su kao takvi određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera.⁸

5 Krbek, I. (1929.), *Upravno pravo, I*, Zagreb, 8.

6 Prema kriteriju pravnih akata koje uprava donosi, kako bi se identifikovala upravna u odnosu na ostale državno-pravne funkcije, potrebno je sistematizirati pravne akte koje donosi svaka vlast. Vidjeti više: Dimitrijević, P. (2008), *Upravno pravo – Opšti dio, Knjiga I*, Beograd, 90-91.

7 Pozitivno određenje funkcionalnog pojma uprave dao je i Zoran Tomić kroz navođenje njegovih osnovnih elemenata: a) upravni ciljevi; b) upravni instrumenti; c) sadržina i kategorija upravnog rada; d) rezultati upravnog rada. Vidjeti više: Tomić, Z. (1998.), *Upravno pravo – sistem*, Beograd, 61.

8 Koprić, I., et.al. (2014.), *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, 1.



Javna uprava u užem smislu podrazumijeva „autoritativno rješavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima ili obavezama pojedinaca ili pravnih lica putem upravnih akata i na osnovu zakona, vršenje upravnog nadzora, vršenje drugih javnih ovlaštenja, kao i uređivanje odnosa od šireg interesa općim aktima od strane državnih organa.“⁹ Dakle, javna uprava obuhvata sve organe i tijela koja su vršioci upravne djelatnosti, kako u okviru državne organizacione strukture, tako i izvan nje. Vršioci upravne djelatnosti u okviru državne organizacione strukture čine državnu upravu ili javnu upravu u užem smislu. Tu spadaju ministarstva i posebne upravne organizacije (agencije, zavodi, direkcije i dr.). Javnu upravu čine i brojni drugi organi koji nisu dio državne upravne strukture, ali su dio državnog aparata (sudska uprava, stručne službe zakonodavnih i izvršnih tijela i dr.). Konačno, javna uprava obuhvata i organe izvan državne organizacione strukture. To su tzv. institucije sa javnim ovlaštenjima (javne ustanove, javna preduzeća i dr.). Zajedničko svim vršiocima upravne djelatnosti, bilo da tu djelatnost vrše u okviru ili izvan državne organizacione strukture, jeste obavljanje javnih poslova u javnom interesu, pravno reguliranje pravilima javnog prava, finansiranje iz javnih sredstava te podložnost pravno-političkoj kontroli i nadzoru.

2. ORGANIZACIJA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

2.1. Položaj državne uprave u ustavno-pravnom sistemu Bosne i Hercegovine

Položaj državne uprave podrazumijeva njeno mjesto u ustavno-pravnom i političkom sistemu određene zemlje. U Bosni i Hercegovini, Dejtonskim mirovnim sporazumom uspostavljeno je ustavno-pravno uređenje koje organizaciju državne vlasti utemeljuje na *principu podjele vlasti*, a od kojeg se polazi i pri utvrđivanju položaja i uloge državne uprave. Prilikom određivanja državno-pravne organizacije Ustav Bosne i Hercegovine ne spominje upravu kao poseban oblik državne vlasti, već je konceptualno postavlja kao dio izvršne vlasti zanemarujući

9 Popović, B., et. al. (1998.), Upravno pravo – opšti dio, Beograd, 36.

pri tome da izvršna vlast (šef države i vlada) počiva i svoju moć crpi upravo iz sistema državne uprave.¹⁰

Državna uprava predstavlja sistem državnih organa i organizacija koji se ustavom i zakonom jedne zemlje određuju i osnivaju kao organi državne uprave.¹¹ Dakle, koji državni organi predstavljaju organe državne uprave saznajemo na osnovu pozitivnog prava, kojim se, ujedno, određuje i upravna funkcija kao njihova osnovna funkcija i djelatnost. U odnosu na ostale državne organe, organe državne uprave karakterišu određene specifičnosti koje proizlaze iz mjesta i uloge državne uprave u ustavno-pravnom sistemu. Te specifičnosti, prije svega, tiču se osnovne djelatnosti organa državne uprave – upravna djelatnost, iz kojeg se zatim izvode i sva ostala obilježja. Osnovna zajednička obilježja organa državne uprave odnose se na: djelokrug i nadležnost, autoritativno istupanje, neposrednu primjenu fizičke prinude, samostalnost, zaštitu javnog interesa, nepostojanje pravnog subjektiviteta, te monokratsko načelo organizacije.

Kada su u pitanju djelokrug i nadležnost organa državne uprave, potrebno je istaći da se djelokrug određuje kao opšti krug poslova i zadataka kojim se razgraničavaju poslovi organa uprave, dok je nadležnost uži pojam i obuhvata skup prava i obaveza organa za obavljanje poslova na određenoj teritoriji. Djelokrug se određuje propisima kojima se osnivaju organi uprave, tj. zakonima. Propisi o nadležnosti su *ius cogens*, te se ne mogu mijenjati dogovorom organa ili dogovorom organa i stranke. Možemo razlikovati dvije vrste nadležnosti: stvarnu i mjesnu. Stvarna nadležnost predstavlja pravo i dužnost organa da obavlja određene upravne poslove i određuje se materijalnim propi-

10 Iako među njima postoje brojne veze personalnog, organizacionog i funkcionalnog karaktera, uprava i izvršno-politička vlast čine dvije različite kategorije. Dok je upravna funkcija više pravna i operativna, jer svakodnevno obavlja konkretne zadatke koji joj se postavljaju, izvršno-politička funkcija je isključivo političkog karaktera. Izvršno-politička vlast oličena u vladi u velikoj mjeri zavisi od političkog faktora i kao takva je promjenjiva i veoma često nestabilna, za razliku od uprave koja je stalna i sastavljena od stručnjaka koji u upravnoj strukturi zauzimaju pozicije na osnovu stručnih kvalifikacija. Vidi više u: Kunić, P., „Odnosi između vladine i upravne funkcije s posebnim osvrtom na lokalni nivo“, Srpska pravna misao, Banja Luka, br. 42/43, 2010., 49.

11 Dimitrijević, P., *op.cit.*, 136.



sima kojima se uređuju pojedine upravne oblasti. Iz navedenog proizlazi da se, za razliku od drugih državnih organa čija se nadležnost uređuje jednim propisom (nadležnost parlamenta i vlade uređuje se ustavom), nadležnost organa državne uprave uređuje većim brojem materijalnih propisa. Mjesna nadležnost podrazumijeva pravo i obavezu određenog organa da poslove iz svoje stvarne nadležnosti obavlja na određenoj teritoriji i određuje se propisima o političko-teritorijalnoj podjeli ili propisima o organizaciji organa uprave.

Bitno obilježje organa državne uprave odnosi se na mogućnost autoritativnog istupanja. Ova mogućnost proizlazi iz činjenice da su organi uprave državni organi i da u upravne odnose stupaju s pozicije vlasti. To znači da organi državne uprave mogu nametati određena ponašanja pojedincima i organizacijama i protiv njihove volje. Za razliku od drugih državnih organa, organi državne uprave autoritativno istupaju preduzimanjem upravnih radnji, izdavanjem upravnih akata ili vršenjem upravnog nadzora. To će biti slučaj kada, na primjer, organi inspekcijских službi u vršenju upravnog nadzora izdaju privremene zabrane ili naređenja. Također, za razliku od drugih državnih organa, organi državne uprave imaju zakonsko ovlaštenje da primjenjuju neposrednu fizičku prinudu. Takvo ovlaštenje, međutim, nemaju svi organi državne uprave, već samo oni organi kod kojih je naročito prisutno autoritativno istupanje poput vojske ili policije. U razmatranju autoritativnosti kao bitnog obilježja organa državne uprave, savremena teorija upravnog prava ukazuje na nove tendencije u razvoju uprave kao sistema za socijalnu regulaciju u okviru kojeg uprava ne istupa sa pozicije vlasti, već kao javna služba vršeci socijalnu funkciju.¹²

Organi državne uprave, kao i drugi organi u sistemu podjele vlasti, odlikuju se samostalnošću u vršenju poslova iz svoje nadležnosti. Samostalnost organa državne uprave predstavlja „pravno obezbijedenu mogućnost donošenja odluka bez ičijeg uticaja.“¹³ To znači da organi uprave, bez uticaja izvana, postupajući isključivo na osnovu zakona, slobodno odlučuju o pitanjima iz svoje nadležnosti. Kao obilježje organa državne uprave, samostalnost je pretpostavka za zakonito i profesional-

12 Vidjeti više: Lilić, S., *op. cit.*, 35-47.

13 Milkov, D., „Samostalnost organa uprave u vršenju upravne djelatnosti“, *Pravni život*, Beograd, 12/1983., 1294.

no obavljanje upravne djelatnosti. Međutim, organi uprave ne uživaju apsolutnu samostalnost u obavljanju upravnih poslova iz svoje nadležnosti, već njena širina zavisi od vrste posla koji organ uprave obavlja. Tako, na primjer, organi uprave uživaju minimalnu samostalnost prilikom donošenja podzakonskih propisa ili pripremanja propisa za parlament ili vladu, dok, s druge strane, postoji apsolutna samostalnost organa uprave prilikom rješavanja upravnih stvari u upravnom postupku. Samostalnost organa uprave ne treba miješati sa pojmom nezavisnosti. Naime, organi državne uprave nisu nezavisni u svom radu jer se na njih može uticati opštim smjernicama i uputstvima.

Obilježje organa uprave koje proizlazi iz autoritativnosti njihovog djelovanja je da organi uprave u vršenju upravnih poslova ostvaruju i štite javni interes. Ostvarivanje i zaštita javnog interesa, iako obilježje svih državnih organa, najjače je izraženo kod organa državne uprave čija je povezanost s javnim interesom direktna. To posebno vrijedi kod donošenja diskrecionih akata gdje službena osoba u upravnom postupku na osnovu zakonskih diskrecionih ovlaštenja bira između više pravno jednakih alternativa onu koja najviše odgovara javnom interesu. Direktna povezanost s javnim interesom u radu organa uprave znači da se javni interes mora u svakom konkretnom slučaju utvrditi prilikom rješavanja o konkretnim zahtjevima građana. S tim u vezi, upravni akti moraju biti ne samo zakoniti, već i usklađeni sa zakonom utvrđenim javnim interesom u konkretnom slučaju.

Organi uprave, kao i ostale vrste državnih organa, obavljaju određene poslove u ime i za račun države pa samim tim nemaju svojstvo pravnog lica, odnosno nisu subjekti u pravu. Pravni subjektivitet ima isključivo država, a ne i njeni organi. U okviru državne uprave samo organi uprave (ministarstva) nemaju svojstvo pravnog lica, dok upravne organizacije mogu imati pravni subjektivitet. Zbog takvog statusa organi uprave i nemaju izvorne prihode, već ih finansira država.

Bitna razlika organa državne uprave u odnosu na druge državne organe (vladu, skupštinu i sud) jeste monokratski princip organizacije. To znači da se organi uprave formiraju kao inokosni organi čijim radom rukovodi pojedinac, starješina organa. Ovakav način organizacije organa uprava danas dominira u svijetu jer doprinosi nejnoj racionalizaciji i efikasnosti.



Obilježja organa državne uprave mogu se razmatrati i u kontekstu odnosa sa drugim državnim organima. Naime, položaj i uloga uprave u sistemu podjele vlasti determinisana je, između ostalog, prirodom njenog odnosa prema ostalim državnim organima, te se u tom smislu može govoriti o: odnosu uprave i zakonodavne vlasti, odnosu uprave i izvršno-političke vlasti i odnosu uprave i sudske vlasti.

Odnos uprave i zakonodavne vlasti zasniva se na pravima i dužnostima određenim Ustavom, zakonima i drugim opštim aktima. Na nivou institucija Bosne i Hercegovine ministarstva i upravne organizacije odgovorne su Parlamentarnoj skupštini za zakonito, efikasno i profesionalno vršenje nadležnosti. Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine¹⁴ utvrđena je obaveza organa uprave da na zahtjev Parlamentarne skupštine podnose izvještaje o svom radu, o stanju u oblastima za koju su osnovani, o izvršavanju zakona i provođenju politike, te da pripremaju prijedloge zakona i drugih propisa.¹⁵

Na nivou entiteta može se razmatrati: a) odnos federalnih organa uprave prema Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine i b) odnos republičkih organa uprave prema Narodnoj skupštini Republike Srpske.¹⁶

Kada je u pitanju Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, odnos organa javne uprave prema Skupštini Brčko Distrikta zasniva se na dužnosti davanja odgovora na sva pitanja u vezi s izvršavanjem zakona iz oblasti njihove nadležnosti, kao i o stanju i problemima u oblastima za koje su ti organi osnovani.¹⁷

Za razliku od odnosa prema zakonodavnoj vlasti, odnos uprave i izvršno-političke vlasti odlikuje se naglašenom podređenosti upravne izvršnoj vlasti. Ta podređenost podrazumijeva postojanje niza ovlaštenja koje izvršna vlast ima prema upravnoj, a koja se mogu podijeliti na dvije osnovne kategorije: a) utvrđivanje opštih smjerni-

14 „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 32/02, 102/09 i 72/17.

15 Čl. 27. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine.

16 V. čl. 32. i 33. Zakona o upravi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 28/97) i čl. 102. Zakona o republičkoj upravi Republike Srpske („Službene novine Republike Srpske“, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 i 31/18).

17 Čl. 41. Zakona o javnoj upravi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 19/07, 02/08, 43/08, 09/13 i 48/16).

ca za rad organa uprave i b) donošenje podzakonskih akata za izvršavanje zakona i drugih propisa.

Nosioci izvršne vlasti na nivou institucija Bosne i Hercegovine su Vijeće ministara koje svoja prava i dužnosti vrši kao vladine funkcije i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine kao kolektivni šef države. S ciljem izvršavanja zakona i drugih propisa Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine utvrđena su ovlaštenja Vijeća ministara i Predsjedništva Bosne i Hercegovine prema organima uprave. Tako, u skladu sa odredbom člana 28. Zakona, Vijeće ministara i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine mogu prema organima uprave: utvrditi uputstva i smjernice o načinu izvršavanja zakona i drugih propisa; naložiti da u određenom roku donesu propise ili preduzmu mjere za koje su ovlašteni i utvrde rokove za izvršavanje pojedinih zadataka, te naložiti organima uprave da ispituju stanje u oblastima iz svoje nadležnosti i da podnesu izvještaje sa odgovarajućim prijedlozima. Pored navedenih, veoma značajno personalno ovlaštenje Vijeća ministara prema organima uprave odnosi se na imenovanje rukovodioca organa uprave i njihovih zamjenika.¹⁸ Nasuprot ovlaštenjima Vijeća ministara i Predsjedništva Bosne i Hercegovine nalaze se obaveze organa uprave koje su detaljno propisane članom 30. Zakona o upravi. U razmatranju odnosa organa uprave i nosilaca izvršne vlasti može se postaviti pitanje odgovornosti na strani organa uprave. Radi se o političkoj odgovornosti koja se veže za ponašanje funkcionera i za trajanje funkcije u organima uprave. Po pravilu, funkcioneri, odnosno ministri odgovaraju organu koji ih je izabrao ili imenovao na funkciju koju obavljaju. U slučaju nesprovođenja politike, nevršenja poslova i zadataka na cjelishodan način i nedonošenja odgovarajućih odluka, može doći do izglasavanja nepovjerenja pa i smjene funkcionera i njihovih zamjenika. U tome se sastoji sankcija za političku odgovornost funkcionera, odnosno rukovodilaca organa uprave i njihovih zamjenika.

Odnosi između federalnih organa uprave i izvršno-političkih organa Federacije Bosne i Hercegovine zasnivaju se na obavezi sprovođenja zahtjeva i smjernica koje u skladu sa Ustavom i zakonom utvrde organi izvršne vlasti.¹⁹ Za ove odnose posebno je značajno ovlašte-

18 Čl. 10. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 24/08 i 94/07).

19 Čl. 91. Zakona o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 35/05).



nje premijera ili njegovog zamjenika, odnosno općinskog načelnika i gradonačelnika da pokrenu postupak za utvrđivanje zakonitosti podzakonskih propisa i općih akata rukovodilaca organa uprave pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine.²⁰

U Republici Srpskoj, odnosi ministarstava i drugih republičkih organa uprave prema Vladi Republike Srpske načelno su uređeni Ustavom Republike Srpske koji predviđa da Vlada utvrđuje načela za unutrašnju organizaciju ministarstava i drugih organa uprave, postavlja i razrješava dužnosnike u republičkim organima uprave, te usklađuje i usmjerava njihov rad. U odnosima uprave i izvršne vlasti u Republici Srpskoj posebno su važna nadzorna ovlaštenja Vlade nad radom organa uprave. Jedno od tih ovlaštenja je i zakonska mogućnost Vlade da, do donošenja odluke Ustavnog suda Republike Srpske, obustavi od izvršenja propise, opšte i na njima zasnovane pojedinačne akte, za koje se u vršenju nadzora nad radom ministarstava utvrdilo da su protivustavni ili protivzakoniti.²¹

Iz navedenog proizlazi da se odnosi organa uprave prema zakonodavnom i izvršnom organu mogu grupisati u slijedeće osnovne grupe: a) *organizaciona vlast* zakonodavnog i izvršnog organa („osnivačka prava“) - podrazumijeva ovlaštenje zakonodavnog organa da na prijedlog izvršnog organa osniva organe uprave; b) *personalna vlast* zakonodavnog i izvršnog organa – sastoji se u imenovanju rukovodioca organa uprave i njihovih zamjenika; c) *normativna vlast* zakonodavnog i izvršnog organa čiji normativni propisi predstavljaju pravni osnov postojanja i funkcioniranja organa uprave; d) *prava finansijskog karaktera* – odnose se na osiguravanje budžetskih finansijskih sredstava za rad organa uprave; e) *usmjeravanje rada organa uprave* i f) *kontrola (nadzor) nad organima uprave*.

Osnovna karakteristika odnosa uprave i sudske vlasti jeste njihova međusobna funkcionalna i organizaciona razdvojenost.²² Dok

20 Čl. 97. Zakona o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine.

21 Čl. 41. Zakona o Vladi Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08).

22 Izuzetak od načela o razdvojenosti uprave i sudstva postoji u slučaju uzajamne vezanosti akata koje donose ova dva različita državna organa. Naime, jedno od najznačajnijih pitanja odnosa organa uprave i sudova je pitanje

su organi uprave samostalni, ali ne i nezavisni u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, sudovi su i samostalni i nezavisni kako od zakonodavne tako i od izvršne vlasti. Samostalnost i nezavisnost sudske vlasti je, kao jedan od osnovnih principa u savremenim državama, proklamovan i u našoj zemlji kroz zakonske propise kojima se uređuju nadležnost, organizacija i funkcioniranje sudskih organa.²³ U domaćem pravu postoji nekoliko oblika međusobnog uticaja između organa uprave i sudske vlasti. To su: a) pružanje pravne pomoći – gdje organi uprave i sudovi međusobno sarađuju u pitanjima od zajedničkog interesa; b) rješavanje prethodnog pitanja – predstavlja slučaj kada se u postupku kod jedne od ovih vrsta državnih organa pojavi pravno pitanje bez čijeg se rješavanja ne može odlučiti u glavnom predmetu postupka, a ono spada u nadležnost druge vrste državnih organa; c) sudska kontrola uprave – jedan je od osnovnih oblika pravne kontrole uprave i d) pravosudna uprava – odnosi se na obezbjeđivanje uslova za rad i poslovanje sudova od strane ministarstava pravde koja u okviru svojih nadležnosti vrše nadzor i prate primjenu zakona o sudovima i drugih propisa koji se odnose na organizaciju i poslovanje sudova.

2.2. Organizacija državne uprave u Bosni i Hercegovini

2.2.1. Normativni okvir

Organizacija državne uprave u Bosni i Hercegovini, njeni poslovi, položaj i uloga, te druga pitanja u vezi s njenim radom uređeni su brojnim i raznovrsnim propisima. To je posljedica složenog državnog uređenja koje uslovljava i složenu organizaciju uprave na nivou svake političko-teritorijalne jedinice. Tako se uprava u Bosni i Hercegovini organizira: a) na nivou države; b) na nivou Federacije Bosne i Her-

vezanosti uprave i sudstva njihovim odlukama. Ta vezanost podrazumijeva obvezu organa uprave i sudova da međusobno priznaju odluke, odnosno akte drugog organa, dok za to postoje objektivne i zakonom utvrđene pretpostavke. Pri tome se i organi uprave i sudovi moraju uzdržavati od prelaske u nadležnost drugog organa.

23 V. čl. 3. Zakona o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13 i 52/14); čl. 3. Zakona o sudovima Republike Srpske, („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 37/12).



cegovine; c) na nivou Republike Srpske i d) na nivou Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Specifičnost ovakve organizacije je da uprava u Bosni i Hercegovini nije jedinstvena niti hijerarhijski ustrojena. To znači da svaki nivo vlasti ima ustavom propisana ovlaštenja koja pravno i politički nisu podređena jedna drugima, već se zasnivaju na odnosima međusobne saradnje. Drugim riječima, organi uprave na nivou institucija Bosne i Hercegovine organiziraju se za obavljanje poslova iz nadležnosti države, dok se entitetski organi uprave osnivaju za obavljanje poslova iz nadležnosti na svojoj teritoriji.

Glavni zakoni koji uređuju organizaciju i druga pitanja u vezi sa radom uprave su Zakon o upravi Bosne i Hercegovine i Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine.²⁴ Ovim zakonima organizirana je uprava isključivo na nivou države, te se oni ne primjenjuju na organizaciju uprave u entitetima.

U entitetskim političko-teritorijalnim jedinicama uprava je uređena entitetskim propisima, i to: na nivou Federacije Bosne i Hercegovine – Zakonom o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine²⁵ i Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave²⁶, te na nivou Republike Srpske – Zakonom o republičkoj upravi.²⁷

Javna uprava Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine organizirana je Zakonom o javnoj upravi²⁸, kojim se pored temeljnih principa uređuje i osnivanje organa javne uprave, njihova unutrašnja organizacija, poslovi i druga pitanja značajna za njihovo funkcioniranje.

Kada je u pitanju ustavno reguliranje organizacije i djelovanja uprave jedino Ustav Republike Srpske i Statut Brčko Distrikta Bosne i

24 „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 i 103/09.

25 Ovim zakonom uređena je uprava na nivou svih političko-teritorijalnih jedinica Federacije Bosne i Hercegovine. tj. kantona, grada i općine.

26 „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06 i 61/06.

27 „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 i 31/18.

28 „Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 19/07, 02/08, 43/08, 09/13 i 48/16.

Hercegovine sadrže odredbe koje se odnose na položaj i poslove uprave, dok ustavni dokumenti Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine slične odredbe ne sadrže.²⁹

2.2.2. Organi uprave u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine

Prema važećim propisima uprava se u Bosni i Hercegovini obrazuje u obliku: a) organa uprave i b) upravnih organizacija.³⁰

Osnovni oblik organa uprave su ministarstva. To su osnovni vršiocci upravnih poslova i obrazuju se za poslove državne uprave u jednoj ili više međusobno povezanih oblasti. Ministarstvom rukovodi ministar. Ministar predstavlja ministarstvo i osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova iz nadležnosti ministarstva. Kao rukovodilac organa uprave, ministar donosi propise i izdaje druge akte za koje je ovlašten, te odlučuje u skladu sa zakonom o pravima i obavezama državnih službenika i ostalih zaposlenika. Za rad ministarstva i stanje u oblastima iz djelokruga ministarstva ministar odgovara vladi i parlamentu.

Pored ministarstava, poslove uprave mogu obavljati i upravne organizacije. Upravne organizacije su posebna vrsta organizacija koje država obrazuje za vršenje stručnih i s njima povezanih upravnih poslova.³¹ Dakle, za razliku od ministarstava upravne organizacije obavljaju samo one upravne poslove koji su povezani sa njihovim osnovnim stručnim poslovima. U tom smislu upravne organizacije imaju specifičnu dvojnu prirodu pa se u određenim momentima čas približavaju organima uprave, čas „običnim“ organizacijama. Upravne organizacije se osnivaju kao samostalne upravne organizacije i upravne orga-

29 V. čl. 97. Ustava Republike Srpske, („Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05 i 48/11) i čl. 45-62 Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 1/00 i 24/05).

30 Za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine obrazuju se federalni organi uprave, i to: a) federalna ministarstva i b) federalne uprave. (V. čl. 2. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave). Poslove republičke uprave u Republici Srpskoj obavljaju ministarstva i ostali republički organi uprave. V. čl. 97. st. 1. Ustava Republike Srpske.

31 Bačanin, N. (2011.), *Upravno pravo, Knjiga I*, Kragujevac, 128.



nizacije u sastavu ministarstva. Za razliku od ministarstava, upravne organizacije imaju svojstvo pravnog lica i mogu samostalno istupati na tržištu, samostalno se finansirati. Dije se na agencije, zavode i direkcije.³² Upravne organizacije se osnivaju u okviru ministarstva ako je to potrebno zbog međusobne povezanosti poslova iz nadležnosti ministarstva i uprave i kada je, pored određenog stepena samostalnosti u vršenju poslova iz nadležnosti uprave, potrebno osigurati usmjerenje i nadzor od strane ministarstva. Radom upravnih organizacija rukovode direktori koji za svoj rad i stanje u oblasti iz nadležnosti upravne organizacije odgovaraju tijelu koje ih imenuje na tu dužnost.³³

2.3. Nedržavna javna uprava

Javna uprava obuhvata dva velika podsistema organa i organizacija – državnu i ndržavnu upravu. Osim organa državne uprave, kao vršioci upravne djelatnosti mogu se javiti i ndržavni subjekti (javne ustanove i javna preduzeća) pod uslovom da su im zakonom povjerenjena upravna javna ovlaštenja. U tom slučaju ndržavni subjekti čine ndržavnu upravu. Za razliku od organa državne uprave koji su pozitivnim pravom određeni kao nosioci upravne djelatnosti, ndržavni subjekti obavljaju neku drugu djelatnost kao osnovnu (na primjer, djelatnost u oblasti obrazovanja, privrede i sl.), ali im se zbog značaja i opšte društvene korisnosti osnovne djelatnosti može povjeriti i obavljanje određenih upravnih poslova. Time se nastoji osigurati neometano obavljanje osnovnih poslova ndržavnih subjekata pa se povje-

32 Vidi više: Kamarić, M., Festić, I. (2009.), *Upravno pravo – Opći dio*, Sarajevo, 96.

33 Direktora samostalne upravne organizacije na nivou institucija Bosne i Hercegovine imenuje Vijeće ministara na prijedlog predsjedavajućeg Vijeća ministara, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Direktora upravne organizacije u sastavu ministarstva imenuje Vijeće ministara na prijedlog ministra. (v. čl. 56. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine). U Federaciji Bosne i Hercegovine, direktora samostalne upravne organizacije imenuje Vlada, dok direktora upravne organizacije u sastavu federalnog ministarstva imenuje rukovodilac organa uprave, tj. ministar. (v. čl. 61. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine). U Republici Srpskoj radom republičke uprave upravlja direktor kojeg imenuje i razrješava Vlada u skladu sa zakonom. (v. čl. 65. Zakona o ministarstvima Republike Srpske).

ravanjem upravnih javnih ovlaštenja daje mogućnost autoritativnog istupanja i nametanja volje pojedincima i pravnim licima.

Dakle, pod nedržavnom javnom upravom podrazumijeva se „vršenje opšte korisnih društvenih djelatnosti kao osnovnih aktivnosti i vršenje javne upravne djelatnosti kao prateće aktivnosti od strane subjekata kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja.“³⁴

2.3.1. Pojam i pravni osnov javnih ovlaštenja

Javna ovlaštenja predstavljaju poseban oblik javne vlasti koju obavljaju nedržavni subjekti na temelju prava povjerenog od strane države. Ona se ispoljavaju u autoritativnom istupanju, odnosno autoritativnom obavljanju poslova od javnog interesa. Naime, autoritativno istupanje kao istupanje s pozicije javne vlasti predstavlja osnovno obilježje ovog pravnog instituta. To znači da bez obilježja javne vlasti, odnosno bez povjerenih javnih ovlaštenja djelovanje nedržavnog subjekta u obavljanju upravnih poslova ne bi imalo nikakve pravne učinke u smislu pravne obaveznosti donesenih akata i poduzetih pravnih radnji.³⁵

Kod povjeravanja javnih ovlaštenja veoma je važno pitanje poslova koji se mogu obavljati na temelju javnih ovlasti. To su poslovi koji funkcionalno pripadaju strukturi poslova koji čine osnovnu djelatnost nedržavnih subjekata ili su joj pridodati zbog toga što su za nju na neki način neposredno vezani. Najčešći razlog povjeravanja javnih ovlaštenja odnosi se na rješavanje pojedinačnih upravnih stvari (rješavanje o pravima iz zdravstvenog ili mirovinskog osiguranja, o ispunjavanju poreznih obaveza i sl.) i poduzimanje upravnih radnji (atestiranje tehničke ispravnosti raznih sredstava). S druge strane, postoje poslovi koji

34 Kulić, M. (2014.), *Upravno pravo*, Beograd, 100.

35 Tako Krijan ističe da je za postojanje javnih ovlasti bitno da je država, kao suvereni nositelj svih oblika javne vlasti, povjerala pravo, odnosno ustanovila nadležnost da nedržavni subjekti mogu, u sklopu svoje djelatnosti, na autoritativan način, kao što to rade i državna tijela, obavljati određene poslove od javnog interesa. Vidjeti: Krijan, P., „*Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti*“, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Vol. XI, Mostar, 1998., 139.



se ni u kom slučaju ne mogu obavljati na temelju javnih ovlaštenja. To su poslovi inspekcijskog nadzora, s izuzetkom stručnih poslova koji su od značaja za vršenje takvog nadzora (ekspertize, tehnička ispitivanja i sl.). Razlog zbog kojeg se pojedine vrste poslova ne mogu povjeriti ne-državnim subjektima proizlazi iz njihove prirode i značaja koji imaju u okviru državne upravne strukture, te su takvi poslovi prema izričitim odredbama ustava u nadležnosti državnih organa.

Institut povjeravanja javnih ovlaštenja u Bosni i Hercegovini cjelovito je uređen Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine (v. čl. 22-27), Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (v. čl. 26-31), Zakonom o republičkoj upravi Republike Srpske (čl. 108-119) i Zakonom o javnoj upravi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (čl. 40).

Ovim zakonskim propisima utvrđeno je da se određeni upravni i stručni poslovi iz nadležnosti organa uprave mogu povjeravati na vršenje pravnim licima (institucije sa javnim ovlaštenjima) kada je to prikladno i kada se time postiže efikasnije ostvarivanje prava i obaveza građana i pravnih osoba.

U pogledu načela djelovanja, zakonitosti i javnosti rada, te samostalnosti u obavljanju povjerenih poslova na ne-državne subjekte kao nosioce javnih ovlaštenja primjenjuju se iste zakonske odredbe koje važe za organe državne uprave. U tom smislu, u vršenju poslova koji su im povjereni na temelju javnih ovlaštenja, ne-državni subjekti imaju ista prava i dužnosti koja imaju i organi državne uprave. Također, pravna priroda poslova koji se obavljaju na temelju javnih ovlaštenja uvijek je ista bilo da ih obavljaju organi državne uprave ili ne-državni subjekti. Tako je, na primjer, pravna priroda upravnog akta kojeg donese organ državne uprave jednaka pravnoj prirodi upravnog akta kojeg donese ne-državno tijelo pri vršenju javnih ovlaštenja.

Za ostvarivanje nadzora nad vršenjem povjerenih upravnih poslova nadležni su organi uprave iz odgovarajuće upravne oblasti. To su najčešće određena ministarstva koja kao nadzorni organi državne uprave raspolažu opštim ovlaštenjima u nadzoru nad radom institucija s javnim ovlaštenjima. Međutim, zakoni ne propisuju posebna nadzorna ovlaštenja organa uprave kojima bi se, u slučaju neizvršenja posla i nakon višestrukih upozorenja mogao povjereni posao preuzeti na određeni period.

U vezi sa povjeravanjem javnih ovlaštenja može se postaviti pitanje pravnog osnova takvog povjeravanja, odnosno kojim pravnim aktom se javne ovlasti povjeravaju? U pravilu, javne ovlasti se povjeravaju zakonom, i to materijalnim zakonom iz određene upravne oblasti kojoj po prirodi stvari pripadaju i povjereni poslovi. Međutim, ukoliko se radi o povjeravanju javnih ovlasti institucijama s javnim ovlaštenjima na nivou općine ili grada u tom slučaju se javne ovlasti povjeravaju odlukom općinskog ili gradskog vijeća. Bilo da se radi o zakonskom ili o povjeravanju javnih ovlasti odlukom, tim aktima se trebaju normirati sva pitanja koja se tiču povjeravanja, i to, prije svega, određivanje načina vršenja javnih ovlaštenja, kao i prava i obaveza organa uprave u pogledu vršenja upravnog nadzora nad institucijama s javnim ovlaštenjima. Posebno je značajno pitanje normiranja sadržaja javnih ovlaštenja koje podrazumijeva određivanje subjekata i uslova njihovog obavljanja.

2.4. Javne službe

Javne službe predstavljaju pojam koji se često koristi u javnosti kada se želi ukazati na neautoritativne djelatnosti države (obrazovanje, zdravstvo, kultura, socijalna zaštita) od opšteg ineteresa koje služe za zadovoljavanje svakodnevnih potreba građana i čiji bi zastoj doveo do ozbiljnih problema u funkcioniranju države i društva. Nastale su kao rezultat postojanja javnog interesa da se određene djelatnosti podvrgnu pod poseban režim.³⁶ To su one aktivnosti javnog kolektiviteta koje zbog njihovog značaja za stanovništvo država mora da reguliše, obezbijedi i kontroliše. Koje će se aktivnosti, odnosno djelatnosti smatrati javnim službama zavisi, dakle, prvenstveno od javne vlasti koja ima presudnu ulogu pri davanju nekoj djelatnosti karaktera javne službe.³⁷

36 Neizostavan korak u definiranju javnih službi je određivanje javnog interesa. Prema Heywoodu javni interes se sastoji od „općih ili zajedničkih interesa zajednice: to je ono što je dobro za društvo kao cjelinu“. Heywood, A. (2002.), *Politics, II izd.*, New York: Palgrave Macmillan, 240.

37 Uloga javne vlasti u obavljanju javnih službi u uvjetima liberalizacije, privatizacije i deregulacije ogleda se u tome da ona više nije jedini pružatelj javnih usluga, već da zajedno sa drugim subjektima sudjeluje u ravnoprav-



Po svojoj prirodi javne službe se mogu podijeliti na dvije temeljne grupe. To su privredne javne službe³⁸ koje obavljaju djelatnosti komercijalnog karaktera i neprivredne javne službe³⁹ koje nemaju komercijalni karakter. Privredne, odnosno komercijalne javne službe često predstavljaju prirodni monopol. To su, na primjer, veliki infrastrukturni sistemi poput elektroenergetskog, željezničkog ili telekomunikacijskog sistema koji su, zbog svoje složenosti i cijene izgradnje, takve prirode da ne postoji alternativni sistem u okviru kojeg bi se pružala usluga.

Bez obzira o kojoj vrsti javne službe se radi, imajući u vidu njenu prirodu i funkciju, ona mora počivati na određenim principima koji će joj osigurati: *univerzalnost* – jednaka dostupnost javnih službi svima pod jednakim uslovima, *kontinuitet* – redovno i uredno obavljanje javne službe što će omogućiti svim korisnicima regularan pristup javnim službama u svakom trenutku, *kvalitet* – dužnost i obaveza javne vlasti da određuje, vrednuje i prati standarde kvalitete određene javne službe, *priuštivost (affordability)* – službe od opšteg privrednog interesa moraju biti dostupne korisnicima po prihvatljivoj cijeni (*affordable price*), *zaštiti korisnika i potrošača* – s obzirom da se građani u korištenju usluga javnih službi u najvećoj mjeri približavaju korisnicima/potrošačima/klijentima/kupcima, ovaj princip odnosi se na obezbjeđenje njihove zaštite u toj ulozi, i to putem garantiranja transparentnosti, mogućnosti izbora, postojanja regulatornih tijela, postojanja mehanizama naknade štete itd.⁴⁰

noj tržišnoj utakmici. Ovakvi procesi posebno su izraženi u oblasti telekomunikacija, poštanskih usluga, javnog prometa i dr. U domenu reguliranja javnih službi, uloga javne vlasti reducirana je uglavnom na opću regulaciju te nadzor zakonitosti i kvalitete djelovanja subjekata koji pružaju neposrednu uslugu. Posebna uloga javne vlasti je u pogledu opće kontrole službi od javnog interesa. U tom smislu ona mora osigurati djelovanje adekvatnog kontrolnog mehanizma koji će jamčiti zaštitu prava građana u odnosu na pružatelje određenih javnih službi, kao i optimalno funkcioniranje tržišta. Đulabić, V., „Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa“, Revija za socijalnu politiku, god. 14., br. 2., Zagreb, 2007., 145-147.

38 U Bosni i Hercegovini je za ove javne službe ustaljen termin javna preduzeća, a obavljaju djelatnosti s područja energetike, prometa, gospodarenja šumama, vodama, komunalne djelatnosti i sl.

39 Neprivredne javne službe u Bosni i Hercegovini se organiziraju u obliku javnih ustanova, a obavljaju djelatnosti obrazovanja, zdravstva, kulture i sl.

40 Načela obavljanja javnih službi obrazložio je prof. *Sead Dedić* ističući da je potrebno ispuniti slijedeće uslove da bi se neka služba smatrala javnom:

2.4.1. Sistem javnih službi u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini sistem javnih službi nije ustavno uređen. Izuzetak u tom pogledu predstavlja Republika Srpska gdje se u članu 68. Ustava predviđa da Republika uređuje i obezbjeđuje sistem javnih službi. Uslovi i način obavljanja djelatnosti, odnosno poslova za koje se obrazuju javne službe u Bosni i Hercegovini utvrđuju se zakonom i podzakonskim aktima. Ovu oblast u našoj zemlji, prije svega, reguliše Uredba sa zakonskom snagom o ustanovama.⁴¹ Uredba definira javne službe kao trajno i nesmetano obavljanje djelatnosti u javnom inetresu,⁴² te istovremeno određuje subjekte vršenja javnih službi. Tako se u članu 3. stav 1. Uredbe utvrđuje da se za obavljanje javne službe osniva javna ustanova. Uredbom se, također, preciziraju djelatnosti za čije se obavljanje mogu osnovati javne ustanove kao vršioци javnih službi pod uslovom da cilj obavljanja djelatnosti nije sticanje dobiti. To su djelatnosti obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, dječije i socijalne zaštite, socijalne sigurnosti i druge djelatnosti koje se ispoljavaju kroz organizacione oblike poput škola, bolnica, univerziteta, centara za socijalni rad itd. Ustanove imaju status pravnog lica, što znači da mogu u pravnom prometu samostalno sticati prava i obaveze, biti stranka pred sudovima i drugim državnim organima.⁴³

Po pitanju organiziranja i funkcioniranja sistema javnih službi u Federaciji Bosne i Hercegovine presudnu ulogu ima postojeća ustavna raspodjela nadležnosti. Naime, u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine

a) služba mora biti usmjerena prema općem interesu; b) mora biti neprekidnog karaktera; c) prilagodljiva potrebama građana; d) dostupna svim građanima pod jednakim uslovima. Dedić, S. (2001.), *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Magistrat, Sarajevo, 36.

41 „Službeni list RBiH“, br. 6/92, 8/93 i 13/94.

42 Čl. 3. st. 2. Uredbe

43 Najznačajnija obilježja javnih ustanova su: status pravnog lica javnog prava, specijalnost, autonomija i fleksibilnost. Prvo obilježje izražava javno-pravni karakter ustanove, odnosno izražava se u njenom statusu subjekta javnog prava. Specijalnost kao obilježje znači da javna ustanova u okviru svoje autonomije raspolaže vlastitim organima odlučivanja. Javnu ustanovu karakteriše i fleksibilnost, što se ogleda u mogućnosti da istovremeno vrši administrativnu djelatnosti, ali i socijalnu, kulturnu, obrazovnu i sl. Maurin, A. (2005.), *Droit administrative*, 5. ed., Paris, 85-91.



nadležnosti između Federacije BiH i kantona podijeljenje su sistemom anumeracije. To znači da su u Ustavu prvenstveno navedene isključive nadležnosti Federacije BiH, zatim zajedničke nadležnosti Federacije BiH i kantona, te nadležnosti kantona koja obuhvataju sva ona pitanja koja nisu izričito povjerena federalnoj vlasti. Specifičnost ovakve podjele nadležnosti, kada su u pitanju javne službe, sastoji se u tome da prema Ustavu Federacija BiH u isključivoj nadležnosti nema nijedno pitanje iz oblasti javnih službi. S druge strane, u zajedničkoj nadležnosti Federacije BiH i kantona su sva ona pitanja koja se, u širem smislu, mogu podvesti pod pojam javne službe kao što su socijalna politika, korištenje prirodnih bogatstava itd.⁴⁴ Članom III/4 Ustava Federacije BiH utvrđene su isključive nadležnosti kantona među kojima se iz područja javnih službi izdvajaju: utvrđivanje i provođenje kulturne politike, utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguravanja javnih službi, provođenje socijalne politike i uspostava službi socijalne zaštite.

Osnovni nedostatak pravnog režima javnih službi na nivou Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine ogleda se u nepostojanju pravnog okvira za jedinstveno uređenje sistema javnih službi, obavljanje djelatnosti javnih službi, osnivanje, organizaciju i rad javnih službi, te druga pitanja od značaja za funkcioniranje javnih službi.⁴⁵

Za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine, u Republici Srpskoj oblast javnih službi u cjelosti je regulisana Zakonom o sistemu javnih službi.⁴⁶ U smislu ovog zakona javnim službama se smatraju ustanove, javna preduzeća i drugi oblici organizovanja koji obavljaju djelatnosti od opšteg interesa, kojim se obezbjeđuje ostvarivanje prava i dužnosti fizičkih i pravnih lica, kao i ostvarivanje drugog zakonom određenog interesa.⁴⁷

44 V. čl. III/2, b), d), e), i) Ustava Federacije BiH.

45 Jedini zakon koji u sistemu javnih službi egzistira kao *lex generalis* je Zakon o javnim preduzećima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 8/05 i 109/12). Ovaj zakon, međutim, regulira isključivo pitanja upravljanja i poslovanja javnim preduzećima kao vršiocima djelatnosti od javnog društvenog interesa u područjima privrednog, tj. komercijalnog karaktera.

46 „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 68/07, 109/12 i 44/16.

47 Čl. 2. Zakona o sistemu javnih službi Republike Srpske.

Zakonom je predviđeno da se radi ostvarivanja opšteg interesa kojim se obezbjeđuje ostvarivanje prava i dužnosti fizičkih i pravnih lica u oblastima neprivrednog ili nekomercijalnog karaktera osnivaju ustanove, dok se radi ostvarivanja opšteg interesa u oblastima privrednog, odnosno komercijalnog karaktera osnivaju javna preduzeća⁴⁸ čiji je status uređen Zakonom o javnim preduzećima Republike Srpske.⁴⁹

Na osnovu navedenog se može zaključiti da su važećim propisima Republike Srpske utvrđeni organizacioni i funkcionalni pojam javne službe, iz čega proizlaze i njeni konstitutivni elementi: *organizacioni* – prema subjektima koji obavljaju poslove javnih službi, *lokacijski* – obavljanje poslova u tačno određenim oblastima i *funkcionalni* – da se djelatnostima javnih službi postiže tačno predviđen interes.

Djelatnosti od općeg interesa u Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine obavljaju javna preduzeća iz oblasti energetike, komunalnih djelatnosti i drugih djelatnosti koje Skupština Brčko Distrikta BiH odredi kao takve.⁵⁰

ZAKLJUČAK

Svako izučavanje upravnog sistema, njegovog ustrojstva i funkcioniranja polazi od objašnjenja osnovnih pojmova i instituta. Stoga je u radu, prvenstveno, određen pojam javne (državne) uprave i došlo se do zaključka da je to veoma složen pojam koji je moguće odrediti kako sa aspekta sadržaja djelatnosti koje ga čine tako i sa aspekta organa i tijela koji tu djelatnost obavljaju. U razmatranju organizacije javne (državne) uprave pošlo se od normativnog okvira, tj. propisa kojima je ta organizacija uređena. Pri tome je ustanovljeno da zakoni predstavljaju temeljne pravne akte kojima je uređen upravni sistem u Bosni i Hercegovini, njenim entitetima i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine. S druge strane, ustavnopravno uređenje sistema uprave, s izuzetkom Republike Srpske, u cjelosti je izostalo što upućuje na zaključak da se u

48 V. čl. 3. i 4. Zakona o sistemu javnih službi Republike Srpske.

49 „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 75/04 i 78/11.

50 Čl. 2. st. 1. Zakona o javnim preduzećima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 15/16, 05/07, 19/07, 01/08, 24/08 i 17/16.



ustavno-pravnom sistemu uprava uopće ne tretira kao posebna grana državne vlasti. Time se, na određeni način, umanjuje njen značaj iako ona predstavlja svojevrsni „izvršni“ aparat zakonodavne i izvršno-političke vlasti. U tom smislu, izvršena je i određena analiza odnosa između uprave, na jednoj, i zakonodavnih i izvršno-političkih organa, na drugoj strani, te se može zaključiti da je u svojoj sadašnjoj ustavno-pravnoj poziciji uprava mnogo bliža vladi nego zakonodavnom tijelu.

Iako se rad uglavnom bavi organizacijom državne uprave, ona je samo dio sveukupnog državnog sistema. Naime, pored državne uprave postoji veoma razgranat sistem nedržavnih organa i organizacija koje čine tzv. nedržavnu upravu (javne službe). Jedno od najvažnijih pitanja koje se postavlja u razmatranju ova dva sistema je pitanje njihovog međusobnog odnosa. Analizom pozitivno-pravnih propisa došlo se do zaključka da se između organa državne uprave i organa i organizacija u okviru nedržavne uprave (institucija s javnim ovlaštenjima) uspostavljaju dvije vrste odnosa. Prvi nastaju u vezi sa obavljanjem osnovne djelatnosti nedržavnih subjekata i to su odnosi saradnje, a drugi nastaju u vezi sa povjerenim javnim upravnim ovlaštenjima i to su tzv. nadzorni odnosi.

Bez obzira na organizacionu i funkcionalnu razdvojenost organi državne uprave i nedržavni subjekti kao vršioци povjerenih javnih ovlaštenja čine jedan kompleksan i višeslojan sistem javne uprave čija se složenost ne ogleda samo u kvantitetu organa i organizacija, već i u različitoj prirodi tih institucija i tijela.

Kada se radi o pojedinim vrstama javnih službi od posebne je važnosti postizanje koncenzusa u onim oblastima koje su od strateškog značaja za Bosnu i Hercegovinu. Tu se, prvenstveno, misli na privredne (komercijalne) javne službe koje je neophodno sistemski urediti zakonom sa općenitim i jasnim pravilima njihovog obavljanja. Također, u kontekstu eurointegracijskih procesa potrebno je provesti značajnije reformske aktivnosti kako u sektoru privrednih tako i u sektoru neprivrednih javnih službi vodeći računa o uspostavljanju jasnih standarda koji će onemogućiti prekomjerno prodiranje tržišnih mehanizama i dominiranje ekonomskih vrijednosti u djelatnostima pod posebnim režimom.

LITERATURA

1. Bačanin, N. (2011.), *Upravno pravo, Knjiga I*, Kragujevac.
2. Dedić, S. (2001.), *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Magistrat, Sarajevo.
3. Dimitrijević, P. (2008), *Upravno pravo – Opšti dio, Knjiga I*, Beograd.
4. Đulabić, V., „Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa“, *Revija za socijalnu politiku*, god. 14., br. 2., Zagreb, 2007.
5. Heywood, A. (2002.), *Politics, II izd.*, New York: Palgrave Macmillan.
6. Kamarić, M., Festić, I. (2009.), *Upravno pravo – Opći dio*, Sarajevo.
7. Koprić, I., et.al. (2014.), *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb.
8. Krbek, I. (1929.), *Upravno pravo, I*, Zagreb.
9. Krijan, P., „Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru*, Vol. XI, Mostar, 1998.
10. Kunić, P., „Odnosi između vladine i upravne funkcije s posebnim osvrtom na lokalni nivo“, *Srpska pravna misao*, Banja Luka, br. 42/43, 2010.
11. Kulić, M. (2014.), *Upravno pravo*, Beograd.
12. Lilić, S. (2014.), *Upravno pravo-Upravno procesno pravo*, Beograd.
13. Lilić, S. (1981.), *Organizacija javne uprave*, Beograd.
14. Maurin, A. (2005.), *Droit administrative*, 5. ed., Paris.
15. Milkov, D., „Samostalnost organa uprave u vršenju upravne djelatnosti“, *Pravni život*, Beograd, 12/1983.
16. Popović, B., et. al. (1998.), *Upravno pravo – opšti dio*, Beograd.
17. Schwarze, J. (1992.), *European Administrative Law*, London.
18. Tomić, Z. (1998.), *Upravno pravo – sistem*, Beograd.



LEGISLATIVA

1. Zakon o upravi Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 32/02, 102/09 i 72/17.
2. Zakon o upravi Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 28/97.
3. Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske, „Službene novine Republike Srpske“, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12, 121/12, 15/16, 57/16 i 31/18.
4. Zakon o javnoj upravi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 19/07, 02/08, 43/08, 09/13 i 48/16.
5. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 24/08 i 94/07.
6. Zakon o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 35/05.
7. Zakon o Vladi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08.
8. Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 38/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13 i 52/14.
9. Zakon o sudovima Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 37/12.
10. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09 i 103/09.
11. Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 58/02, 19/03, 38/05, 2/06 i 61/06.
12. Zakon o sistemu javnih službi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 68/07, 109/12 i 44/16.

13. Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 75/04 i 78/11.
14. Zakon o javnim preduzećima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 15/16, 05/07, 19/07, 01/08, 24/08 i 17/16.
15. Zakon o javnim preduzećima Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 8/05 i 109/12.

PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH SPECIAL REVIEW ON THE PUBLIC SERVICE SYSTEM

SUMMARY

The subject of this paper relates to the organization of public administration in Bosnia and Herzegovina, with special emphasis on the public service system. In this paper, first of all, the concept of public (state) administration is considered from a functional and organizational point of view. Different criteria are being analyzed, which define the definition of public administration in the narrow sense of the state administration and broader sense as a complex system that encompasses state and non-state administration. This paper, then, shows the position and role of administration in the legal and political system of Bosnia and Herzegovina through the relationship between government bodies and other state bodies. Special attention is paid to the organization of state administration in Bosnia and Herzegovina and the basic forms of its organization. An analysis of the basic aspects of non-governmental public administration is explained by the Institute of Public Administration Authorization and it points to its importance in more effective realization of the rights and obligations of citizens and legal entities. In this connection, the concept of public services is also analyzed and the basic features of the public service system in Bosnia and Herzegovina are discussed.

Key words: public administration, organization, administrative function, administration bodies, public authorities, public service.