

Boro Bovan*

Reforma javne uprave i harmonizacija odredbi Zakona o opštem upravnom postupku i drugih propisa u upravnom postupanju

Sadržaj

1. Uvod
2. Reforma javne uprave
3. Nomotehnika kao pretpostavka za izradu i donošenje kvalitetnih pravnih propisa
 - 3.1. Pretpostavke za donošenje propisa
 - 3.2. Pravna norma
 - 3.3. Koherentnost pravne norme
4. Poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja
 - 4.1. Pravni okvir opšteg upravnog postupka
 - 4.2. Primjena Zakona o opštem upravnom postupku
 - 4.3. Uvođenje mjera pojednostavljenja procedura
5. Primjena odredbi Zakona o opštem upravnom postupku i drugih zakona i propisa koja su pravila upravnog odlučivanja propisala na drugačiji način
 - 5.1. Odredbe kojima se propisuju rokovi za preduzimanje procesnih radnji u upravnom postupanju
 - 5.2. Zainteresovano lice i ostvarivanje njegovih prava u upravnom postupku
 - 5.3. Provođenje administrativnih izvršenja u upravnom postupku
 - 5.4. Propisivanje obaveze primjenjivanja odredbi ZUP-a u postupcima koji se odnose na rad Odbora državne uprave za žalbe
 - 5.5. Nadležnost i djelokrug rada Odbora
6. Zaključak

1. Uvod

Kako se društvo mijenja i napreduje, tako i javna uprava treba da prati razvoj društva i prati njegove promjene. Reforme se osmišljavaju i provode kako bi se prevazišle i otklonile određene poteškoće. Ovi procesi u javnoj upravi uvijek su veoma težak i kompleksan zadatak, najviše zbog toga što je javna uprava veoma složen i glomazan aparat. Taj aparat čine zaposleni u javnoj upravi, rukovodioci, službenici te ostali zaposleni koji ne obavljaju poslove osnovne djelatnosti

* Autor je doktor nauka i upravni inspektor pri Ministarstvu uprave i lokalne samouprave Republike Srpske.

javne uprave. Prema Strategiji razvoja javne uprave u Bosni i Hercegovini, javna uprava se treba transformisati od instrumenta vlasti u servis građana¹. Oni na koje se to odnosi i koji treba da se mijenjaju jesu zaposleni u javnoj upravi.

Pri tome je važno ukazati da su ljudi bića navika, a navika najdublje pušta korjenje. Zbog toga ljudi najteže mijenjaju svoje navike. Nekih recidiva i nekih navika iz prošlosti se moramo osloboditi. U vremenu tranzicije sistema u BiH i njenim entitetima reforma javne uprave biće složen i dugotrajan zadatak. Jedan od najvažnijih zadataka ogleda se baš u tome kakav pristup reformi javne uprave izabrati, a to zasigurno mora biti pristup koji je zasnovan na savremenim osnovama.

Usvojena Strategija reforme javne uprave u BiH temelji se na principima sveobuhvatnog i sistematskog pristupa procesu reforme javne uprave, na dosljednosti i zajedničkoj odgovornosti, te kontinuiranom procesu same reforme. Strategija i njeni Akcioni planovi su osmišljeni u šest organizovanih podgrupa od kojih je za ovaj rad veoma važna oblast koja se odnosi na upravne postupke i poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja. Poseban naglasak u ovom radu dat je na harmonizaciju odredbi Zakona o opštem upravnom postupku na svim nivoima u BiH i drugih posebnih zakona koji su pravila upravnog postupka propisali na drugačiji način, a u smislu poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja.

U radu sam ukazao na određene nedostake u odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, kao opšteg procesnog zakona, u smislu njegove primjene u praksi. Izneseni su i određeni stavovi i mišljenja o pojedinim institutima ovog zakona. Ukazano je i na nedovoljnu harmonizaciju između odredbi ovog opšteg procesnog zakona i odredbi drugih posebnih zakona koji su, pozivajući se na odredbe čl. 3 Zakona o opštem upravnom postupku koje govore o suspidijarnoj primjeni zakona, pravila upravnog postupanja propisali na drugačiji način.

Poseban naglasak u ovom radu dat je na značaj i ulogu službenika u procesu reforme javne uprave u dijelu koji se odnosi na normativnu djelatnost uprave i dosljednu primjenu pravila nomotehnike. Rad sadrži i konkretne zaključke koji su predloženi u smislu harmonizacije odredbi pojedinih procesnih zakona i poboljšanju kvaliteta upravnog odlučivanja.

2. Reforma javne uprave

Za svaku reformu neophodna je politička volja, znanja i vještine ključnih kadrova odgovornih za reformske procese, kao i obezbjeđivanje potrebnih finansijskih sredstava. Od marta 2003. godine, kada su se u Briselu predsjedavajući Savjeta ministara Bosne i Hercegovine i premijeri oba entiteta, obavezali na provođenje sveobuhvatne reforme javne uprave, pa do sada, možemo reći da se nije puno odmaklo, niti se javna uprava u Bosni i Hercegovini približila principima dobre uprave. Pokazalo se da se reformi javne uprave pristupilo i bez odgovarajuće pripreme u pogledu obrazovanja i obuke njenih ključnih aktera. Ovo, kao i nedostatak političke volje od strane ključnih aktera su zasigurno najveći krivci za sporo provođenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Nadalje, iskustva građana, prema izvještaju Centra za humanu politiku², najčešće se opisuju pojmovima neprofesionalnosti, neefikasnosti, korupcije i politizovanosti. Iz izvještaja o procjeni

¹ ACIPS, *O reformi javne uprave u BiH*, s. 39.

ostvarenog napretka u provođenju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, može se vidjeti da su mehanizmi namijenjeni za sprovođenje reforme javne uprave postavljeni tako da usporavaju ili otežavaju samu reformu. Fond za reformu javne uprave je opterećen složenim procedurama za donošenje odluka koje zahtijevaju koncezus svih članova Upravnog odbora za reformu javne uprave, ali i svih članova nadzornih timova za reformske oblasti. Procesom reforme javne uprave upravlja Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave, kao tijelo pri Savjetu ministara Bosne i Hercegovine. Obzirom da Bosna i Hercegovina ima veoma složenu državnu strukturu, i ovdje se pokazalo da je isto i dalje prisutno kao razlog za nedostatak aktivnijeg usaglašavanja i provođenja Zajedničke platforme o temi reforme javne uprave.

Vlade na svim nivoima u Bosni i Hercegovini su 2004. godine, uz pomoć Evropske unije, a na osnovu Memoranduma o razumijevanju s Evropskom komisijom, dogovorile i provele niz detaljnih pregleda postojećeg stanja uprave i reformskih potreba. Po tom je Savjet ministara Bosne i Hercegovine, a u skladu sa preporukom Studije izvodljivosti za BiH, usvojio Odluku o uspostavljanju Kancelarije koordinatora za reformu javne uprave. Zadatak Kancelarije koordinatora za javnu upravu osmišljen je da koordiniše reformske aktivnosti između Savjeta ministara, entitetskih vlada i Vlade Brčko distrikta, njihovu saradnju sa Delegacijom Evropske komisije u Bosni i Hercegovini, te da nadgleda i procjenjuje napredak reforme.

Kancelarija je sačinila, a vlade na svim nivoima vlasti u BiH su 2006. godine podržale državnu Strategiju reforme javne uprave i Akcioni plan 1, sa mjerama za njeno provođenje. Strategija je razvijena uz pomoć domaćih i stranih stručnjaka, te uz saradnju i podršku predstavnika Savjeta ministara vlada entiteta i Brčko distrikta, a ista je organizovana u šest podgrupa:

1. Upravljanje ljudskim resursima;
2. Upravljanje informacionim tehnologijama;
3. Izrada pravnih propisa/donošenje politika djelovanja;
4. Javne finansije;
5. Upravni postupci, i
6. Institucionalne komunikacije.

Sama strategija je sistematizovana da uvažava vrijednosti i principe Evropskog administrativnog prostora, da preuzima obaveze u primjeni EU zahtjeva prema opštem kapacitetu javne uprave. Ona treba biti usaglašena sa srednjoročnom razvojnom strategijom Bosne i Hercegovine i BiH strategijom evropskih integracija.

Kratkoročni ciljevi strategije (2006-2007) su usmjereni na iniciranje promjena i konsolidaciju ključnih upravnih kapaciteta, naročito onih koji se odnose na javne finansije, upravljanje ljudskim resursima, upravne postupke, kreiranje politika djelovanja, odnosno izradu pravnih propisa, institucionalnu komunikaciju i upravljanje informacionim tehnologijama. Srednjoročni ciljevi (2007-2010) definisani su kao dostizanje opšte i sektorske sposobnosti usvajanja i primjene uslova Acguisa-a, jedinstveno na svim nivoima u BiH. Dugoročni ciljevi (2010-2014) formulisani su kao dostizanje zajedničkih standarda javne uprave zemalja članica evropske uprave, odnosno postizanje potrebnih kapaciteta definisanih za *jedinstveni evropski administrativni prostor*.

² ACIPS, *Quo vadis, upravo? Procjena ostvarenog napretka u provođenju javne uprave*, Sarajevo 2010, s. 3.

Na osnovu usvojenih strateških dokumenata Kancelarija koordiniše, usmjerava i prati reformu javne uprave kako bi njena unapređena organizaciona struktura uz primjenu najbolje evropske prakse, bila sposobna da provede cjelokupan proces evrointegracija Bosne i Hercegovine i postane dijelom Evropskog administrativnog prostora. Strategija reforme javne uprave ima za cilj reformisanje javne uprave u Bosni i Hercegovini radi postizanja značajnog unapređenja javne uprave u narednom periodu. Reforma predstavlja preduslov za integraciju Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, koja upravne kapacitete, kao i sposobnost usvajanja i primjene temeljnih propisa Evropske unije (*acquis communautaire*) smatra glavnim uslovom za članstvo u Evropskoj uniji. Reforma, između ostalog, podrazumijeva izradu politika na nivou institucija i među njima, transparentno trošenje državnog i entitetskih budžeta i budžeta Brčko distrikta, otvoreniju upravu prema građanima, savremeno korištenje informacionih tehnologija, te obučene službenike u javnoj administraciji, koji mogu odgovoriti zahtjevima građana, ali i zahtjevima Evropske unije.

U svojoj suštini, strategija je trebala da izgradi i utvrdi okvir za proces reforme, sa osnovnim ciljem da se značajno poboljša stanje u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini. Sistemski, odnosno temeljni mehanizmi koordinacije i kreiranja politika djelovanja moraju biti zasnovani na dobrim praksama članica Evropske unije. U tom smislu, poglavlje 34 *acquis-a*, naglašava neophodnost da zemlje koje žele da se pridruže Evropskoj uniji, moraju uspostaviti potrebne mehanizme i tijela, kako bi omogućile da efikasno funkcionišu u okviru sistema zajednice EU. Prije svega, ono podrazumijeva uspostavljanje kapaciteta za kreiranje određenih politika djelovanja u samim ministarstvima, uključujući i razvoj kapaciteta centralnih struktura koje donose ključne odluke za razvoj strategije.

Iz naprijed navedenog vidi se da je reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini zamišljena kroz sljedeće procese koji se odnose na:

- promjene u shvatanju položaja javne uprave u društvu kao servisa građana,
- promjene u shvatanju javnog sektora sa stanovišta javnog interesa, te
- dekoncentraciju državne uprave i decentralizaciju dijela vlasti prema nižim nivoima.

Reforma javne uprave se zasniva na potrebi da se zadovolje i osnovni principi dobrog upravljanja u javnom sektoru, kao što su otvorenost, javnost, odgovornost, efikasnost i efektivnost, te koherentnost. Cijeneći naprijed zauzeta stanovišta odlučeno je da se reforme centralnih i lokalnih vlada ne mogu sprovesti istovremeno, pa je u tom smislu donesena i odluka da se prvo počne sa reformom centralne vlade zbog uloge iste u procesu evropskih integracija. Reforma lokalnih vlada u oba entiteta je planirana kao odvojeni procesi, u kojima će Kancelarija koordinatora takođe učestvovati.

3. Nomotehnika kao pretpostavka za izradu i donošenje kvalitetnih pravnih propisa

Nomotehnika je nauka o sistemu i izradi pravnih pravila. Za nju se kaže da je nauka o meritornim metodološkim komponentama pripreme i izrade pravnih propisa. Sa aspekta ove nauke možemo reći da ona ima veoma važnu ulogu u donošenju kvalitetnih pravnih propisa kojima se uređuju određeni društveni odnosi. Pravila nomotehnike imaju veoma važnu ulogu i kod otklanjanja mogućih nesaglasnosti propisa istog pravnog ranga, kao i kod međusobne harmonizacije pojedinih odredbi jednog ili više propisa.

Ako pođemo od činjenice da je zakonodavstvo najvažniji mehanizam za izvršenje politike vlade, i da vlada svoje odluke donosi na prijedlog ministarstava, tada moramo naglasiti i ulogu službenika, jer su to lica koja predstavljaju osnovne kapacitete za izradu konkretnih rješenja. Iako velika većina aktivnosti za izrade politika i zakonskih rješenja leži upravo na ministarstvima koja provode određene pripreme, ipak se može reći da se ponekad kreće u izrade propisa bez provedenih neophodnih prethodnih analiza, pa u tom smislu, ministarstva moraju razvijati stručnost sopstvenih kadrova za izradu analiza politika i procjenu učinaka, koji će osigurati da pravni akt postigne svoj određeni cilj, uz najmanje neželjenih posljedica. Sve ove aktivnosti i predložena rješenja moraju biti međusobno usklađena sa usvojenim rješenjima u svim ostalim propisima, kao i sa zahtjevima procesa integracija u Evropsku uniju. Tako je Vlada Republike Srpske donijela Odluku o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona³, a sve sa ciljem da se stvore potrebni preduslovi za izradu kvalitetnijih zakona kroz primjenu procesa procjene uticaja propisa na ekonomiju, društvo, životnu sredinu, kao i procjenu iznosa vjerovatnih troškova i koristi kod primjene zakona. Sve ovo mora sadržavati i analize ponuđenih opcija na osnovu kojih bi se mogla izabrati najbolja od ponuđenih rješenja.

Pripremu propisa koje trebaju donijeti nadležni organi, u najširem smislu obavljaju službenici koji moraju da posjeduju potrebna akademska znanja iz konkretne oblasti za koju se donosi određeni propis, kao i potrebna znanja iz oblasti nomotehnike. Ovi službenici moraju veoma dobro poznavati pravni sistem države koji obuhvata veoma veliki skup pravnih propisa i normi koji su raspoređeni na ustavom propisan način. Ti propisi koji čine pravni poredak jedne zemlje moraju biti tako međusobno povezani da čine jednu harmoničnu i neprotivrječnu cjelinu u kojoj vladaju jedinstvena načela i principi.

3.1. Pretpostavke za donošenje propisa

Pod pretpostavkom pravilne naučne normativne djelatnosti podrazumijevamo sva djelovanja i aktivnosti, pojave, elemente, znanja, vještine i drugo koje pomažu pri osnovnom zadatku izrade pravnih propisa⁴. Izrada propisa, u smislu pravila nomotehnike, pod ovim pretpostavkama podrazumijeva određeno opšte akademsko obrazovanje, pravna znanja, vođenje računa o nadležnosti, timski rad, poštivanje procedure i postupka, kao i važenje pravnog propisa. Ova djelatnost, s obzirom na sve veću i obimniju normativnu djelatnost parlamenata i vlada, postaje sve zahtjevnija i sve složenija.

Podjela pretpostavki za donošenje pravnih propisa prema I. Borkoviću, može se izvršiti na objektivne i subjektivne pretpostavke⁵. Prema ovom autoru objektivne pretpostavke su: da je donosilac pravnog propisa nadležan, da je provedena određena procedura njegovog donošenja, da pravni propis ima sadržaj, te da je pravnom propisu osigurano vremensko i prostorno djelovanje. Kada govorimo o nadležnosti donosioca pravnog akta potrebno je naglasiti da je to jedno od osnovnih formalno-pravnih obilježja za važnost i pravno djelovanje propisa. Nadležnost je potom i najvažnije suštinsko pitanje koje se odnosi na objektivnu pretpostavku za donošenje pravnog propisa.

³ Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona, Sl. gl. RS 2/13.

⁴ Š. Ivanjko, *Izdelova samoupravnih splošnih aktov*, Ljubljana 1982, s. 130.

⁵ I. Borković, *Postupak i tehnika izrade pravnih propisa*, Zagreb 1987, s. 54.

Prilikom donošenja pravnog propisa mora se poštovati ustavom i zakonom propisana procedura za donošenje i stupanje na pravnu snagu. Ova procedura podrazumijeva i objavljivanje propisa na ustavom i zakonom propisan način kao i poštovanje propisanih rokova za njihovo stupanje na pravnu snagu. Sadržaj pravnog propisa mora biti takav da isunjava norme koje propisuju pravila nomotehnike, a na način da isti predstavlja logičan red i preglednost, kao i logičnu vezu svih dijelova i same cjeline.

Važno je ukazati na neophodnost da se u pravnim propisima u javnoj upravi moraju koristiti isti nazivi, odnosno termini za iste pojmove, kao što su:

- termini koji se koriste za državne organe, organe državne uprave, te organe, ustanove, institucije i druge službe kojima se mogu povjeriti ili prenijeti vršenja određenih upravnih ovlaštenja,
- termini koji se koriste za imenovanja i postavljenja,
- termini koji se koriste za ovlašćena službena lica i lica sa posebnim ovlaštenjima.

Kada govorimo o harmonizaciji propisa ovdje je važno ukazati na obaveze koje se odnose na harmonizaciju domaćeg zakonodavstva sa *acquis communautaire*-om, kao i na međusobnu harmonizaciju odredbi sistemskih i provedbenih zakona, kao i drugih opštih pravnih akata istog pravnog ranga. Tako je Vlada Republike Srpske donijela Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa⁶, kao i Odluku o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona⁷, a sve sa ciljem da se stvore svi preduslovi za izradu kvalitetnijih zakona kroz primjenu procesa procjene uticaja propisa na ekonomiju, društvo, životnu sredinu, kao i procjenu iznosa vjerovatnih troškova i koristi kod primjene zakona. Narodna skupština Republike Srpske je donijela Odluku o usvajanju Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske.⁸

Posao koji se odnosi na izrade propisa u upravi obavljaju službenici kao njihovi najvažniji kadrovi. Oni te poslove obavljaju kao svoje redovne poslove, pa bi državni organi trebali biti odgovorniji i brinuti se o stručnom obrazovanju i usavršavanju službenika, posebno iz oblasti nomotehnike. Od suštinske je važnosti da se shvati neophodnost usavršavanja znanja, vještina i sposobnosti kadrova koji se bave poslovima izrade pravnih normi.

3.2. Pravna norma

Za pravnu normu možemo reći da je to pravilo koje je donijela država na autoritativan način, a kojim se određuje ponašanje subjekata u određenim slučajevima. Nadležne skupštine, odnosno parlamenti i Vijeća, kod nas su zakonodavni organi i isti su ustavom ovlašteni da donose propise kao opšte akte, koji po provođenju ustavom propisane procedure i po objavljivanju na propisan način stupaju na pravnu snagu. Samo na ovaj način propisi kao opšti stupaju na pravnu snagu i inkorporiraju se u postojeći pravni sistem i počinju da proizvode pravno dejstvo. Shodno ovome, smatram da se samo kod ovako donesenih propisa može tražiti i ocjena ustavnosti i zakonitosti spornih pojedinih odredbi pred nadležnim ustavnim sudom. Iz prednjeg proizilazi da propisi koji

⁶ Pravila normativno pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa, Sl. gl. RS 13/06 i 20/06.

⁷ Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona, Sl. gl. RS 2/13.

⁸ Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske, Sl. gl. RS 24/14.

nisu objavljeni na ustavom i zakonom propisani način ne mogu stupiti na pravnu snagu, pa se u ovim slučajevima radi o neustavnim, odnosno nezakonitim pravnim aktima u cjelini, zbog njegove neustavnosti sa formalnog aspekta, jer nije donesen po ustavom i zakonom propisanoj proceduri. To znači da je objavljivanje propisa kao opšteg akta neophodan preuslov za njegovu inkorporiranje u ustavni i pravni sistem, pa samim tim i njegovu primjenu u praksi. Ovakvo stanovište zauzeo je Ustavni sud Republike Srpske u svojim odlukama⁹.

Iz ovoga se vidi da je za važenje pravne norme neophodno, prije svega, njeno donošenje odnosno postojanje, te prostorno i vremensko važenje norme. Sa aspekta ništavosti pravne norme važno je ukazati da se radi o normama koje su donesene proptivno temeljnim pravnim postulatima, načelima i osnovnim normama.

3.3. Koheretnost pravne norme

Važno je ukazati da se kod normiranja mora voditi računa da to ne dovede do prenormiranja i da se ne izgubi mjera sa prirodnim i pravednim pravom. Stari Grci su davno tvrdili da što je više zakona, država je lošija, a čovjek je otuđeniji (dovoljno je ukazati na prevelik broj propisa u BiH i njenim entitetima koji regulišu područje ljudskih prava, a da se u praksi te norme ne ostvaruju ili čak u velikoj mjeri i krše).

Dobri propisi su jedan od najvažnih preduslova za dobro funkcionisanje javne uprave. Propisi se stalno moraju usklađivati sa zahtjevima vremena i potrebama građana. Tako se na području Republike Srpske trenutno primjenjuju propisi bivše SFRJ, bivše SR BiH, propisi Bosne i Hercegovine, propisi Republike Srpske, odluke ustavnih sudova, odluke visokog predstavnik, međunarodne konvencije i mnogi drugi propisi. Kada pogledamo ovako složenu legislativu i dodamo li tome procese reformi javne uprave na svim nivoima (na državnom, entitetskom i na lokalnom nivou) onda zasigurno možemo reći da se jedinstvo pravnog poretka može podstići prije svega pravnim sredstvima koje se ogleda kroz obezbjeđivanje odnosa između pojedinih grana, odnosno dijelova prava, koji se manifestuju kroz njihove propise koje donose.¹⁰ Naravno, ovo pitanje nije samo teorijsko već i praktično i ima direktan uticaj na službena lica koja primjenjuju propise kod rješavanja pojedinačnih zahtjeva stranaka.

Kod nas u vremenu reformi nije baš lako obezbijediti potpunu koherentnost normi, posebno što je propušteno da se na početku reformskih procesa donesu zakon o javnoj upravi i zakon o javnim službenicima kao dva veoma važna sistemska zakona. Ovo je najčešći razlog što određeni termini u javnoj upravi nemaju ista značenja u pojedinim propisima koji regulišu oblast javne uprave.

4. Poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja

Refoma javne uprave u Bosni i Hercegovini je jedan od njenih najvažnijih prioriteta. Ovo je navedeno u svim strateškim razvojnim dokumentima, kao što su Srednjoročne razvojne strategije

⁹ Odluka Ustavnog suda Republike Srpske br. U-13/12 od 29. 05. 2013. i Odluka Ustavnog suda Republike Srpske br. U- 92/11 od 19. 02. 2014.

¹⁰ S. Savić, *Država i međunarodno pravo–Shvatanja Hansa Kelzena*, Banja Luka 2009, s. 21 i dalje.

BiH¹¹, Strategija pridruživanja Evropskoj uniji, i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.¹² Od usvajanja prvih dokumenata pa do sada, usvojeno je dosta odluka na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, pa i u Republici Srpskoj, kao i Strategija i Akcioni plan 1 iz koga se, po profesoru Kavranu, može zaključiti da su se vlasti u BiH, bar na papiru, prihvatile izuzetno ambicioznog poduhvata i reforme u širem smislu, koja zahtjeva suštinske promjene u radu i shvatanju javne uprave.¹³ Reforma javne uprave obuhvata šest reformskih oblasti,¹⁴ od kojih upravno odlučivanje zauzima centralno pitanje, jer upravni postupci čine zasigurno jedan od najvažnijih temeljnih stubova odnosa države i javnosti, javne uprave i stranaka u upravnim postupcima. Strategijom pojednostavljenja upravnog postupka je predviđena harmonizacija i poboljšanje Zakona o opštem upravnom postupku, kao opšteg procesnog zakona, koji se primjenjuje u postupcima upravnog rješavanja u javnoj upravi.

4.1. Pravni okvir opšteg upravnog postupka

Zasigurno, od svih postupaka u savremenim pravnim sistemima upravni postupak zauzima jedno od najčešće korištenih postupaka u ostvarivanju prava i pravnih interesa stranaka, bez obzira da li su stranke u upravnom postupku pravna ili fizička lica. Zakon o opštem upravnom postupku primjenjuju državni organi, organi jedinica lokalne samouprave kao i privredna društva, ustanove i druge organizacije kada u vršenju javnih ovlaštenja, koja su im povjerena ili prenesena zakonom, rješavaju u pojedinačnim upravnim stvarima.

Naime, ovdje se radi o zakonima koji sadrže obavezujuća opšta pravila postupka kojih su se dužna pridržavati službena lica organa koja vode upravni postupak, stranke kao učesnici u upravnom postupku, tako i njihovi punomoćnici, zakonski zastupnici ili ovlašteni predstavnici.

4.2. Primjena Zakona o opštem upravnom postupku

Pojednostavljenje upravnog postupka kao primarni izazov predstavlja uspostavljanje prakse upravnog odlučivanja koja će biti usmjerena prema strankama u postupku. Programi poboljšanja pružanja javnih usluga bi se odnosili na sistematičnu primjenu mjera pojednostavljenja upravnog postupka na najvažnije postupke, *npr. „one-stop-shop“ za poslovne ljude i građanstvo*, na certifikaciju i profesionalnu obuku osoblja koje je uključeno u upravno odlučivanje i primjenu modela za upravljanje kvalitetom, registracije posebnih upravnih postupaka kako bi se redukovao i racionalizovao postupak primjene zakona, veću upotrebu informacionih tehnologija u javnoj upravi, te uvođenje e-komunikacije između organa javne uprave i stranaka. Poseban segment reforme javne uprave se odnosi na pojednostavljenje upravnog postupka (proces redizajniranja).

¹¹ Prema *Srednjoročnoj razvojnoj strategiji BiH 2004-2007*, koja je sveobuhvatan dokument socio-ekonomskog razvoja BiH, reforma javne uprave je proces koji treba da prilagodi administraciju društvenim potrebama, s. 127 i dalje.

¹² Ovim sporazumom BiH se obavezala da će proces pridruživanja obuhvatiti i upravne i administrativne reforme u BiH. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane i BiH, s druge strane, čl. 8 st. 2, s. 8.

¹³ D. Kavran, *Javna uprava: reforma, trening, efikasnost*, Beograd 2003, s. 271.

¹⁴ Reformske oblasti su: Izrada politika i koordinacijski kapaciteti, javne finansije, upravljanje ljudskim potencijalima, institucionalne komunikacije, informacione tehnologije i oblast upravnog postupka.

Projekat reforme javne uprave iz oblasti upravnog odlučivanja, jedinstveno na nivou Bosne i Hercegovine, a koji uključuje sve nivoe, državni nivo BiH, Republiku Srpsku, Federaciju BiH i Distrikt Brčko, koji predviđa donošenje jedinstvenog zakona o opštem upravnom postupku, bio je preambiciozan i preglomazan projekat, a što se pokazalo iz do sada postignutih rezultata u sprovođenju reforme. Najviše zbog toga što je Bosna i Hercegovina složena državna zajednica od dva entiteta, Republike Srpske koja ima dvostepen sistem organa, i Federacije Bosne i Hercegovine koja ima tri instance odlučivanja (opštine, kantone i federalni nivo), nivo Bosne i Hercegovine, i nivo specijalnog Distrikta Brčko, koji imaju jednostepen sistem odlučivanja u upravnom postupku. Ako ovako pogledamo sistem javne uprave u BiH, onda možemo reći da smo se prihvatili veoma ambicioznog projekta reforme javne uprave koga neće biti jednostavno definisati i izgraditi. Za ovo je neophodno ispuniti, prije svega, političke uslove i političku podršku, te pripremiti organizaciju i administrativnu strukturu, kao i dobre kapacitete javnih službenika koji su spremni za prihvatanje promjena.

4.3. Uvođenje mjera pojednostavljenja procedura

Kada govorimo o pojednostavljenju procedura javne administracije, tada se prvenstveno misli na pojednostavljenje veoma složenih procedura koje se odnose na ostvarivanje pojedinačnih prava kojima organi uprave, sa aspekta vršenja javne vlasti u pojedinačnim rješenjima strankama nešto odobravaju ili zabranjuju. Naime, javna uprava i njeni organi sve više se shvataju kao javni servis građana i da oni građanima, kao strankama u postupku nude najjednostavnije načine da što brže, kvalitetnije i efikasnije ostvare svoja prava i svoje interese. U ovom smislu je veliki broj lokalnih zajednica formirao centre za pružanje usluga građanima, u kojima se pored poslova centralne pisarnice i evidentiranja predmeta, vrši izdavanje izvoda iz matičnih knjiga, vrše ovjere potpisa, prepisa i rukopisa, i drugih usluga ovakve vrste. Neke opštine su uspostavile centre za dozvole pri administrativnim službama svojih lokalnih zajednica.¹⁵ Najveći broj ovih lokalnih zajednica je u okviru druge faze „GAP-projekta“, koji se odnosio na uspostavljanje centara za pružanje uslugama građanima, uspostavio, na određen način, i centre za dozvole. Kao dobar primjer je *one-stop shop* ideja, koja se odnosi na registraciju poslovnih subjekata, a u cilju da se osigura strankama jedno mjesto za sve osnovne informacije o poslovnim servisima, te primjerke pravila, osnivačkih dokumenata i sl.

Druga vrsta mjera koja se odnosi na pojednostavljenje procedura u lokalnim zajednicama je i primjena ISO certifikata za poslovne prakse organa uprave, koji predstavljaju novi model menadžmenta koji je okrenut prema stranci i građanima kao krajnjim korisnicima usluga javne uprave, a što će zasigurno doprinijeti poboljšanju kvaliteta usluga javne uprave. Sve ove reformske mjere odnose se na pojednostavljenje procedura i stvaranju jedne nove uprave okrenute prema građanima kao krajnjim korisnicima njenih usluga.

¹⁵ Grad Trebinje, Opština Foča, Opština Nevesinje i dr. Tako je Opština Nevesinje, pri centru za dozvole uspostavila „Servis-48 sati“, gdje građani mogu da pitaju i dobiju odgovor u ovom roku, pri čemu je naglasak stavljen na pružanje komunalnih usluga.

5. Primjena odredbi Zakona o opštem upravnom postupku i drugih zakona i propisa koja su pravila upravnog odlučivanja propisali na drugačiji način

Zakon o opštem upravnom postupku kao procesni zakon propisuje samo opšta pravila kojih su se dužni pridržavati svi učesnici u upravnom rješavanju, a što se vidi iz samog njegovog naziva. Ovim zakonom je propisano da se posebnim zakonom (ali ne i drugim propisom, kao što su uredbe ili uputstva) mogu, zbog specifičnosti prirode samih upravnih stvari, pravila postupka urediti na drugačiji način, pa se u ovim situacijama prvenstveno primjenjuju odredbe posebnog zakona, a sam ZUP ima supsidijaran ili dopunski karakter. Ovdje je važno napomenuti da se tim posebnim zakonom ne može dirati u osnovna načela ZUP-a, jer su oni temeljni principi i osnovi na kojima počiva ovaj opšti, kao i svi drugi posebni zakoni koji uređuju procesna pravila upravnog postupanja u javnoj upravi na drugačiji način.

O nedovoljnoj harmonizaciji pojedinih odredbi propisa istog pravnog ranga, o nekoherentnosti pojedinih normi i pojedinih termina u javnoj upravi može se dati dosta primjera, evo samo nekih od njih.

Zakon o opštem upravnom postupku, na nivou Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine, kao i Brčko distrikta nosi naziv „Zakon o upravnom postupku“, dok na nivou Republike Srpske nosi naziv „Zakon o opštem upravnom postupku“. Svi ovi zakoni u svojoj osnovi su izvedeni iz Zakona o opštem upravnom postupku bivše SFRJ¹⁶. Ono na što je važno ukazati je da svaki od ovih zakona sadrži odredbu koja govori o supsidijarnoj primjeni zakona, iz koje proizilazi da ovaj zakon reguliše materiju opšteg upravnog postupka. Naravno, ova odredba daje prioritet tom nekom drugom posebnom zakonu koji je pravila upravnog postupka propisao na drugačiji način, pa odredbe ZUP-a imaju dopunski odnosno supsidijarni karakter.

Zakoni o opštem upravnom postupku u osnovnim odredbama propisuju upotrebu riječi *organ*, gdje se pod upotrebom riječi organ koriste nazivi organa uprave, jedinica lokalne samouprave, institucija i drugih pravnih lica kojima mogu biti povjerena vršenja određenih javnih ovlaštenja. Poslije konačnosti rješenja donesenih u upravnom postupku, dalja pravna zaštita strankama je obezbijedena pred nadležnim sudovima po tužbi u upravnom sporu. Materija upravnog spora na svim nivoima u BiH regulisana je zakonima o upravnim sporovima, pri čemu su ovi zakoni takođe propisali značenje upotrebe izraza *organ*, gdje se sadržaj ovih odredbi iz ZUP-a i ZUS-a, često ne podudaraju. Ovo nisu samo pitanja terminološke, već često i suštinske prirode, kao što je slučaj Odbora državne uprave za žalbe iz Zakona o državnim službenicima Republike Srpske. Prema odredbi čl. 107 Zakona o državnim službenicima Odbor ima *status nezavisnog organa čije su nadležnosti utvrđene ovim zakonom*, a da pri tome Zakon o republičkoj upravi nije ga svrstao u republičke organe uprave.

5.1. Odredbe kojima se propisuju rokovi za preduzimanje procesnih radnji u upravnom postupanju

U glavi IV poglavlju 4 koje reguliše razgledanje spisa i obavještanje o toku postupka, kojim je propisano da stranka i svako treće zainteresovano lice može protiv zaključka kojim se odbija zahtjev za razgledanje spisa izjaviti žalbu odmah po saopštavanju, a najkasnije u roku od 24 sata od momenta saopštavanja, te da se o žalbi mora odlučiti u roku od 48 sati od izjavlivanja žalbe.

¹⁶ Zakon o opštem upravnom postupku, Sl. l. SFRJ 47/86.

Navedene odredbe su u očiglednoj nesaglasnosti sa odredbama glave V ZUP-a, koje regulišu oblast rokova u upravnom postupku, kojima je propisano da se prema ovom zakonu *rokovi računaju na dane, mjesece i godine*, ali ne i na sate.

Odredbe ZUS-a Republike Srpske koje regulišu pitanje rokova za rješavanje pojedinačnih upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku, iznose 30 dana u jednostavnim i 60 dana u složenim upravnim stvarima, i isti nisu usklađeni sa rokovima za donošenje pojedinačnih rješenja u upravnom postupku, koji po ZUP-u Republike Srpske iznose mjesec dana u jednostavnim i dva mjeseca u složenim upravnim stvarima.

Ovdje je prilika i da se ukaže na odredbe ZUS BiH i ZUS-a Federacije BiH kojim je raniji rok od 30 dana koji je propisan za provođenje ponovnog upravnog postupka po presudi nadležnog suda u upravnom sporu, kojom je poništeno konačno rješenje u upravnom postupku i naloženo organu da postupi po izreci presude, te ispoštuje naloge suda iz obrazloženja, a koji se odnose na pravno shvatanje suda i primjedbe u pogledu postupka. Taj rok je, po mom mišljenju, neopravdano skraćen sa 30 na 15 dana. Ukoliko ovlašteno službeno lice organa prekorači navedeni rok, to znači ne provede postupak i ne donese sporno rješenje, čini tešku povredu radne dužnosti. Pri tome će biti obaviještena i upravna inspekcija radi preduzimanje mjera iz njene nadležnosti.

Smatram da će vođenje evidencija iz oblasti kancelarijskog poslovanja u elektronskom obliku učiniti prekoračenje ovih rokova veoma transparentnim, pa ovo nepravedno skraćivanje rokova u upravnom postupku može prouzrokovati neželjene posljedice.

Tako su u glavi XIV, poglavlja 7 ZUP-a BiH i Federacije BiH, koje propisuje rad drugostepenog organa po žalbi, po mom mišljenju, takođe neopravdano skraćeni rokovi za donošenje rješenja od strane prvostepenog organa u ponovnom postupku, koji iznose 15, umjesto ranijih 30 dana.

5.2. Zainteresovano lice i ostvarivanje negovih prava u upravnom postupku

U Glavi III ZUP na svim nivoima u BiH koji regulišu materiju „Stranke i njeno zastupanje“ propisano je ko sve može biti stranka u postupku, i pod kojim uslovima određena lica mogu steći svojstvo stranke u upravnom postupku. Strankom se u smislu ZUP-a smatra lice po čijem zahtjevu je pokrenut upravni postupak, ili protiv koje se vodi upravni postupak, ili koje radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo da učestvuje u postupku. Pri tome je organ i službeno lice dužno da u toku čitavog postupka, i po službenoj dužnosti pazi da li lice koje se pojavljuje kao stranka, može biti stranka u postupku, i da li stanku zastupa njen zakonski zastupnik ili ovlašteni predstavnik. Tako je ovim zakonima propisano da je službeno lice dužno da ispita i svaki naknadno podneseni zahtjev lica za učešće u već pokrenutom upravnom postupku za sticanje svojstva uzgredne stranke, odnosno sporednog umješaka ili intervenijenta, i o tome donese poseban zaključak.

Poseban problem u radu stvorile su i odredbe čl. 43 st. 2 Zakona o inspekcijama Republike Srpske¹⁷ kojim je propisano da *druga lica nemaju svojstvo stranke u postupku inspekcijskog nadzora*. Ova odredba koja ne daje mogućnost, npr. podnosiocu predstavke da može u ulozi sporednog umješaka učestvovati u postupku bespravne gradnje susjednog objekta je po mom mišljenju u suprotnosti sa odredbama ZUP-a koje govore o sporednom umješaku, naravno ako

¹⁷ Zakon o inspekcijama Republike Srpske, Sl. gl. RS 74/10, 109/12 i 117/12.

sporedni umještač dokaže svoj neposredni pravni interes zasnovan na zakonu da ima pravo da učestvuje u postupku.

O položaju i pravima sporednog umještača u upravnom postupku dužna su da paze službena lica-voditelji postupka u prvom stepenu, organ u postupku po žalbi, te nadležni sud po tužbi u upravnom sporu. ZUP propisuje da je organ, odnosno službeno lice dužno da po službenoj dužnosti i u toku čitavog postupka pazi da li lice koje se pojavljuje kao stranka, može biti stranka u postupku, i da li stranku zastupa njen zakonski zastupnik, odnosno ovlašćeni predstavnik. U načelu upravnog postupka koje se odnosi na zaštitu prava stranaka i zaštitu javnog interesa, utvrđene su obaveze organa i službenog lica da su dužni čim saznaju ili ocjene, da drugi učesnici u postupku imaju osnova za ostvarivanje nekog prava, da ih upozori na to. Pri tome ostvarivanje njihovih prava ne smije biti na štetu prava drugih lica niti u suprotnosti sa javnim interesom.

Ovdje je važno ukazati i na odredbe načela saslušanja stranke, kojima je propisano da se prije donošenja rješenja, stranci mora pružiti mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja. Ove radnje u postupku moraju biti naznačene u zapisniku, a njihovo propuštanje je propisano kao jedan od razloga za ponavljanje ili obnovu upravnog postupka. Nadalje, načelom pružanja pomoći neukoј stranci propisana je obaveza organa da vodi računa da neznanje i neukost stranke ne bude na štetu prava koja joj po zakonu pripadaju.

Smatram da se ovdje može postaviti pitanje u kojoj mjeri su odredbama čl. 43 st. 2 Zakona o inspekcijama Republike Srpske povrijeđena naprijed navedena osnovna načela ZUP-a.

5.3. Provođenje administrativnih izvršenja u upravnom postupku

Kada je riječ o administrativnom izvršenju u upravnom postupku i obavezama i odgovornostima službenih lica koja provode prinudna administrativna izvršenja iz Poglavlja XVII ZUP-a koje reguliše pitanje izvršenja u upravnom postupku, važno je napomenuti:

- da službeno lice mora imati ovlaštenje za rješavanje upravne stvari ili samo za vođenje upravnog postupka do donošenja rješenja,
- da se administrativno izvršenje provodi na osnovu rješenja koje je postalo izvršno i zaključka o dozvoli izvršenja,
- da se izvršnost rješenja računa od dana njegove dostave stranci na koga se odnosi i protekom roka ostavljenog za izvršenje radnje,
- ukoliko organ koji je donio rješenje nije ujedno i nadležan za njegovo izvršenje, dužan je na izvršno rješenje staviti klauzulu izvršnosti i proslijediti ga organu nadležnom za donošenje zaključka o dozvoli izvršenja, sa prijedlogom mjera za njegovo izvršenje,
- da se zaključak o u upravnom postupku izvršava kada postane izvršan,
- da se zaključkom o dozvoli izvršenja može odrediti samo ono što je bilo stranci naloženo u rješenju,
- da službeno lice koje je donijelo zaključak o dozvoli izvršenja rukovodi samim izvršenjem, njegovim početkom, tokom i završetkom izvršenja, o čemu je dužno sačiniti zapisnik o izvršenju,

- da se izvršenje treba provesti na najjednostavniji način i primjenom onog sredstva koje dovodi do cilja izvršenja, a koje je po izvršenika najblaže,
- da se izvršenje može provoditi radnim danom, a u neradne dane i noću samo ako je organ koji sprovodi izvršenje izdao za to pismeni nalog,
- da vodi računa da nisu nastupile okolnosti i razlozi za obustavu ili odlaganje izvršenja.

O ovome je posebno važno voditi računa u postupcima koji su pokrenuti po službenoj dužnosti, jer je teret dokazivanja u ovim postupcima kao i provođenje prinudnih administrativnih izvršenja na inspektorima.

Kada govorimo o primjeni odredbi Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj,¹⁸ kao posebnog propisa koji, između ostalog, reguliše i postupak kojim je uređeno vršenje inspeksijskog nadzora u okviru inspeksijskog sistema u Republici Srpskoj, potrebno je naglasiti da isti sadrži odredbu kojom je propisano da će se na pitanja koja nisu regulisana ovim zakonom, primjenjivati odredbe ZUP-a¹⁹. Ovo je posebno važno za onaj dio vođenja upravnog postupka po službenoj dužnosti a odnosi se na sprovođenje prinudnih administrativnih izvršenja. Tako je odredbama čl. 66 Zakona o inspekcijama iz poglavlja 3 koje reguliše administrativno izvršenje rješenja inspektora, propisana obaveza organa da u slučajevima kada inspektor utvrdi da izvršenik nije izvršio mjere izrečene u rješenju, ili ih je izvršio samo djelimično, obavještava izvršenika da je rješenje postalo izvršno i navodi način prinudnog izvršenja u zavisnosti od izvršenikove obaveze²⁰. Iz naprijed navedenog se vidi da je Zakon o inspekcijama Republike Srpske napustio koncepciju obaveznog donošenja zaključka o dozvoli izvršenja kod sprovođenja prinudnih administrativnih izvršenja u upravnom postupku, koji je propisan odredbama čl. 263 Zakona o opštem upravnom postupku.

Takođe je važno ukazati da ovaj posebni zakon ne sadrži rokove za donošenje naprijed navedenog obavještenja kao administrativnog akta iz čl. 66 ovog zakona, pa se može postaviti ozbiljno pitanje kada je u prekluziji organ i službeno lice organa koje provodi prinudno administrativno izvršenje, kod donošenja obavještenja kojim se obavještava izvršenik da je rješenje postalo izvršno i navodi način prinudnog administrativnog izvršenja.

Naime, Zakon o inspekcijama Republike Srpske je u osnovi zadržao zaključak kao procesni akt, kojim inspektori kao lica sa posebnim ovlaštenjima u upravnim postupcima pokrenutim po službenoj dužnosti, odlučuju o upravljanju postupkom kao i u drugim stvarima u kojima se ne odlučuje u formi rješenja. Tako npr. u postupku provođenja prinudnog administrativnog izvršenja zaključkom se odlučuje o stavljanju van snage klauzule „da žalba izjavljena protiv rješenja inspektora ne odlaže izvršenje rješenja“²¹. Novčanu kaznu kao način izvršenja pojedinačnih rješenja inspektora u kojima su naložene inspeksijske mjere i radnje koje ne mogu izvršiti druga lica umjesto izvršenika, izriču se u formi zaključka.²² Inspektor zaključkom nalaže izvršeniku da unaprijed položi iznos koji je potreban za podmirenje troškova izvršenja.²³ O troškovima izvršenja i obračunu između predujmljenih i stvarno učinjenih troškova administrativnog izvršenja odlučuje se takođe posebnim zaključkom.

¹⁸ Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj (bilj. 17).

¹⁹ Čl. 80 Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj (bilj. 17).

²⁰ Čl. 66 Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj (bilj. 17).

²¹ Čl. 62 Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj (bolj. 17).

²² Čl. 69 t. 6 Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj (bilj. 17).

²³ Čl. 70 t. 2 Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj (bilj. 17).

Iz svega ovoga se može vidjeti da nije postojao valjan razlog koji je zakonodavca opredijelio da u čl. 66 Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj napusti koncepciju iz Zakona o opštem upravnom postupku, iz čl. 263, pa da umjesto obaveze za donošenje Zaključka o dozvoli izvršenja u upravnom postupku prinudna administrativna izvršenja rješenja koja su postala izvršna provode na način što će izvršenika *obavijestiti* o izvršnosti rješenja, mjestu, vremenu i načinu izvršenja, običnim administrativnim aktom i bez pouke o pravnom sredstvu. Ovo obavještenje se pominje nadalje i u čl. 70 i čl. 71 ovog zakona, u smislu da će se izvršeniku uz obavještenje dostaviti zaključak o određivanju predujma troškova za provođenja prinudnog administrativnog izvršenja, ili da će se zbog nemogućnosti provođenja administrativnog izvršenja na drugi način, ovo izvršenje sprovesti putem sredstava neposredne prinude. U prilog ovoj nelogičnosti je i odredba čl. 74 Zakona o inspekcijama, kojom je propisano da se odredbe ovog zakona koje se odnose na prinudno izvršenje rješenja odnose i na prinudno izvršenje zaključka.

Nadalje u glavi XVII ZUP-a BiH i Federacije BiH, koja govori o izvršenju rješenja i zaključaka u upravnom postupku, propisano je „*da se nakon pet godina od dana kada je rješenje postalo izvršno, ne može tražiti njegovo izvršenje*“. Smatram da nije priroda stvari koja reguliše opšti upravni postupak, da se država, odnosno njena javna uprava koja štiti i provodi zakonitost i služi zaštititi opšteg, odnosno javnog interesa, da Zakon o opštem upravnom postupku sadrži odredbe o mirovanju postupka i o zastarjelosti izvršenja pojedinačnih upravnih akata u upravnom postupku. Pri tome ne sporim da odredbe nekih posebnih zakona ne mogu sadržavati odredbe o mirovanju postupka i o zastarjelosti izvršenja pojedinačnih upravnih akata, kao što su odredbe glave IX Zakona o poreskom postupku Republike Srpske, koji propisuju i druge načine prestanka poreskih obaveza, kroz institut zastarjelosti utvrđivanja i naplati poreskih obaveza,²⁴ pri čemu službena lica ove uprave po službenoj dužnosti vode računa o nastupanju zastarjelosti određenih obaveza.

5.4. Propisivanje obaveze primjenjivanja odredbi ZUP-a u postupcima koji se odnose na rad Odbora državne uprave za žalbe.

Relevantni propisi za materiju koja se odnosi na sprovođenje odluka Odbora državne uprave za žalbe primjenjuju se propisi Zakona o republičkoj upravi, Zakona o državnim službenicima, Zakona o upravnim sporovima, Zakona o opštem upravnom postupku i Poslovnik o radu državne službe za žalbe²⁵:

- Odredbom čl. 2 Zakona o republičkoj upravi propisano je da je republička uprava dio izvršne vlasti Republike Srpske koja vrši poslove uprave u skladu sa pravima i dužnostima Republike Srpske. Odredbama čl. 15-65 ovog zakona navedeni su organi uprave među kojima se ne nalazi Odbor državne uprave za žalbe.

²⁴ Odredbom čl. 72 t. 4 Zakona o poreskom postupku u Republici Srpskoj (Sl. gl. RS 102/11 i 67/13), propisano je da „Pravo pereske uprave na naplatu poreskih obaveza u svakom slučaju zastarjeva u roku od šest godina od dana dospelosti za plaćanje prijavljene poreske obaveze ili izvršnosti rješenja za plaćanje“.

²⁵ Odredbe glave II Zakona o republičkoj upravi čl. 15-64, Sl. gl. RS 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 i 121/12; odredbe glave XIII Zakona o državnim službenicima odredbe čl. 96 i čl. 107-110, Sl. gl. RS 118/08, 117/11 i 37/12; odredbe čl. 1, čl. 4, čl. 7 i čl. 9 Zakona o upravnim sporovima, Sl. gl. RS 109/05 i 63/11; odredbe čl. 1 i čl. 4 Zakona o opštem upravnom postupku, Sl. gl. RS 113/02, 87/07 i 50/10; odredba čl. 31 Poslovnika o radu državne uprave za žalbe, Sl. gl. RS 102/09.

- Odredbama čl. 107 Zakona o državnim službenicima i čl. 5 Poslovnika o radu Odbora državne uprave za žalbe (u daljem tekstu Odbor) propisano je da je Odbor nezavisan državni organ koji u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i podzakonskim propisima odlučuje u drugom stepenu po žalbama koje se odnose na statusna pitanja državnih službenika. Pod statusnim pitanjima se u smislu odredbi čl. 109 st. 2 ovog zakona podrazumijeva zasnivanje radnog odnosa, raspoređivanje, ocjenjivanje, napredovanje, disciplinska i materijalna odgovornost i prestanak radnog odnosa.

- Odredbom čl. 1 Zakona o upravnim sporovima propisno je da u upravnim sporovima sudovi odlučuju o zakonitosti akata kojima republički organi uprave i republičke upravne organizacije, i organi jedinica lokalne samouprave u opštini i Gradu, preduzeća, ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlaštenja, rješavaju o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica ili drugih stranaka u pojedinačnim upravnim stvarima.

- Pod organom uprave u smislu odredbe čl. 4 Zakona o upravnim sporovima podrazumijevaju se republički organi uprave i republičke upravne organizacije, i organi jedinica lokalne samouprave u opštini i gradu, preduzeće, ustanove i druga pravna lica koja vrše javna ovlaštenja, rješavaju o pravima i o obavezama fizičkih i pravnih lica ili drugih stranaka u upravnim stvarima.

- Prema odredbi čl. 7 Zakona o upravnim sporovima, upravni spor se može voditi samo protiv konačnog upravnog akta, jer se upravnim aktom u smislu ovog zakona smatra akt kojim nadležni organi iz čl. 4 ovog zakona rješava o izvjesnom pravu ili obavezi, odnosno neposrednom ličnom interesu fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka u konkretnoj upravnoj stvari.

- Prema odredbi čl. 4 Zakona o opštem upravnom postupku koja precizira upotrebu izraza *organ*, propisano je da se pod organom koji vodi postupak, odnosno rješava u upravnim stvarima podrazumijeva organ uprave, drugi državni organi, upravna organizacija, kao i preduzeće, ustanova i druga organizacija kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja.

Smatram da Odbor prema navedenim odredbama Zakona o republičkoj upravi, Zakona o državnim službenicima, Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, ipak nema status organa uprave čije se odluke mogu preispitivati po tužbi pred nadležnim sudom u upravnom sporu.

Nadalje, prema odredbi čl. 108 iz poglavlja XIII Zakona o državnim službenicima koja govori o ovom odboru, propisano je da Odbor samostalno donosi poslovnik o radu kojim uređuje pravila postupka i način odlučivanja po žalbi. Odredbama čl. 31 Poslovnika o radu Odbora državne uprave za žalbe propisano je da se *na pitanja koja se tiču postupka po žalbi koja nisu uređena ovim poslovníkom primjenjuju odredbe zakona o opštem upravnom postupku, a o ostalim pitanjima odlučuje odbor u svakom konkretnom slučaju*, dok je odredbom čl. 96 st. 2 Zakona o državnim službenicima propisano da *pri odlučivanju o pravima i družnostima državnog službenika primjenjuju se pravila opšteg upravnog postupka, ako ovim ili posebnim zakonom nije drugačije određeno*.

Poslovníkom o radu Odbora državne uprave za žalbe uređena su pravila postupka, pri čemu su odredbe čl. 31 zajedno sa odredbama čl. 96 st. 1 Zakona o državnim službenicima izazvale dileme kod primjene u praksi. Naime, navedenim odredbama je propisano da će se na pitanja

koja se odnose na odlučivanje o pravima i dužnostima državnog službenika, kao i na pitanja koja se tiču postupka po žalbi pred odborom primjenjivati odredbe Zakona o opštem upravnom postupku i odredbe Poslovnika o radu Odbora državne uprave za žalbe.

Važno je ukazati da Zakon o opštem upravnom postupku ne sadrži precizne odredbe kada se jedan pojedinačni akt (rješenje) može smatrati upravnim aktom, već to zavisi od toga da li pojedinačna odluka organa ispunjava uslove koji su propisani odredbama Zakona o opštem upravnom postupku i odredbama čl. 7 Zakona o upravnim sporovima. Da bi se jedan akt mogao smatrati upravnim aktom isti mora biti donesen od strane subjekta iz člana 1 ZUP-a, njime se mora odlučivati o pojedinačnom pravu ili obavezi stranke, i mora se raditi o kakvoj upravnoj stvari. Sa aspekta Zakona o upravnim sporovima ovaj pojedinačni upravni akt mora biti konačan u upravnom postupku, kako bi se dalja pravna zaštita mogla tražiti pred nadležnim sudom u upravnom sporu.

Iz navedenih odredbi Zakona o državnim službenicima i Poslovnika o radu Odbora proizlazi da su u ovim slučajevima djelokrug i nadležnost rada Odbora za žalbe, ipak radni odnosi i statusna pitanja državnih službenika, a ne upravno odlučivanje, pa stoga nije ni priroda stvari da je Zakon o opštem upravnom postupku procesni zakon prilikom vođenja ovih postupaka i odlučivanja. Shodno tome smatram da se ni njegove odluke ne mogu preispitivati po tužbi u upravnom sporu.

5.5. Nadležnost i djelokrug rada Odbora

Nadležnost i djelokrug rada Odbora propisane su odredbama čl. 107-110 Zakona o državnim službenicima Republike Srpske kojima je propisano da Odbor, u skladu sa ovim zakonom i podzakonskim propisima, odlučuje u drugom stepenu o žalbama koje se odnose na statusna pitanja državnih službenika, i to na zahtjev državnog službenika, učesnika javnog konkursa i republičkog organa uprave u kome državni službenik obavlja svoju dužnost. Odbor odlučuje i o žalbama državnog službenika kada se radi o povredama prava iz čl. 97 Zakona o državnim službenicima, koje se odnose na slučajeve kada državni službenik nije zadovoljan donesenom odlukom po prigovoru, ili ako rukovodilac ne donese odluku po prigovoru u zakonom propisanom roku. Tada Odbor odlučuje i po žalbama koje se odnose i na nestatusna pitanja. Prema odredbama čl. 110 Zakona o državnim službenicima odluke Odbora su konačne, a protiv njih se može pokrenuti spor pred nadležnim sudom.

Iz naprijed navedenog može se bez dileme utvrditi da je Odbor nadležan da vodi postupak i odlučuje po žalbama državnih službenika koje se odnose na statusna pitanja iz radno-pravne materije, ali nikako da odlučuje o pravima i obavezama stranaka u upravnom postupku.

Nedostaci iz ovih propisa se ogledaju u nedovoljno preciziranim odredbama navedenih propisa koje govore o nadležnosti sudova po tužbi, kao što je odredba čl. 86 st. 5 i odredba čl. 110 Zakona o državnim službenicima, kojom nije u potpunosti precizirana nadležnost sudova za odlučivanje po tužbama protiv konačnih odluka Odbora.

Nadalje, u glavi XIV, poglavlju 7 ZUP-a Republike Srpske, koji propisuje rješavanje drugostepenog organa po žalbi, dopunjen je postojeći čl. 227 ZUP-a, odredbom čl. 25 Izmjena i dopuna Zakona o opštem upravnom postupku. Stavom 3 ovog člana propisana je obaveza drugostepenog organa, da u slučaju kada prvostepeni organ nakon poništavanja rješenja od strane drugostepenog organa donese novo rješenje, protivno pravnom shvatanju drugostepenog organa

ili primjedbama u vezi sa postupkom, pa stranka izjavi novu žalbu, drugostepni organ je dužan poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar.

Sve ovo je navelo Odbor da zauzme stanovište da u postupku odlučivanja o statusnim pitanjima državnog službenika iz radno-pravne materije, vodi postupak i donosi rješenje po pravilima Zakona o opštem upravnom postupku, često da u tački 1 dispozitiva, poništava rješenje rukovodioca organa a u tački 2 dispozitiva, Odbor raspoređuje državnog službenika na određene poslove i radne zadatke, sa nedovoljno preciznom i potpunom poukom o pravnom sredstvu, kojem se sudu može podnijeti tužba radi zaštite ovih prava.

Rješenje Odbora kojima isti raspoređuje službenika na poslove i radne zadatke je u potpunoj suprotnosti sa odredbama čl. 96 st. 1 Zakona o državnim službenicima, kojim je propisano da o pravima i dužnostima državnog službenika odlučuje rukovodilac organa rješenjem. U nekim slučajevima državni službenici su tražili zaštitu od strane upravne inspekcije radi izvršenja konačnih odluka Odbora, a za šta upravna inspekcija prema čl. 2 i čl. 9 Zakona o upravnoj inspekciji nema ovlaštenja.

Sve ovo ukazuje na nedovoljnu harmonizaciju odredbi čl. 1 i čl. 4 Zakona o opštem upravnom postupku, čl. 1, čl. 4 i čl. 7 Zakona o upravnim sporovima, odredbama čl. 96 st. 2 Zakona o državnim službenicima, i čl. 31 Poslovnika o radu Odbora državne uprave za žalbe.

Iz odredbi čl. 115 Ustava Republike Srpske proizilazi da odlučivanje o navedenoj nesaglasnosti odredbi propisa istog pravnog ranga nije u nadležnosti Ustavnog suda RS, pa ostaje u nadležnosti Vlade i resornih ministarstava da pokrenu proceduru harmonizacije i usaglašavanja odredbi navedenih propisa, pridržavajući se pri tome odluke Vlade RS o sprovođenju procesa procjene utjecaja propisa u postupku izrade Zakona²⁶.

Ovo su samo neki od primjera nedovoljne harmonizacije među odredbama Zakona o opštem upravnom postupku i drugih zakona i opštih akata, što veoma često proizvodi probleme u praksi kako organima tako i sudovima.

Imamo primjera u praksi, kada govorimo o sporovima o sukobu nadležnosti osnovnih i kantonalnih sudova u Federaciji BiH, kada je u pitanju dalja pravna zaštita protiv konačnih odluka Odbora državne službe za žalbe Federacije BiH, kao i o sukobu nadležnosti osnovnih i okružnih sudova u Republici Srpskoj.

Iako je posebnim zakonima koji uređuju postuke za rad Odbora za žalbe propisano da se u pogledu vođenja postupka i donošenju rješenja primjenjuju odgovarajuće odredbe ZUP-a, ipak se ovdje radi o radno-pravnoj materiji. Tako su sudovi u Republici Srpskoj i u Federaciji BiH po ovom pitanju zauzeli stanovište da se u ovim slučajevima ipak ne radi o materiji upravnog postupka, već o radno-pravnoj materiji, što suštinski određuje pravnu prirodu te stvari, a ne pravila postupka²⁷.

Iz svega naprijed navedenog proizilazi da Odbori za žalbe moraju imati svoje procesne odredbe koje su primjerene postupku i proceduri kod raspravljanja ove radno-pravne materije, a nikako to

²⁶ Odluka br. 04/1-012-2-3005/12 od 27. 12. 2012, Sl. gl. RS 2/13.

²⁷ Rješenje Vrhovnog suda FBiH br. 070-0-Ur-10-000017 od 31. 03. 2010; rješenje Opštinskog suda u Sarajevu br. 65 0 P 075458 09 P od 11. 03. 2009; rješenje Okružnog suda Banja Luka br. 11 0 U 009681 12 U od 23. 09. 2013, br. 11 0 U 013092 13 U od 18. 02. 2014.

ne trebaju biti odredbe Zakona o opštem upravnom postupku, naravno ako ne želimo osnovati posebne Upravne sudove i raspravljanje o ovoj radno-pravnoj materiji staviti u njihovu nadležnost.

Proces usklađivanja našeg zakonodavstva sa načelima i standardima EU i *acquis communautaire* zahtijevaće mnogo tješnju međuinstitucionalnu saradnju u svim segmentima vlasti, učešće nauke i struke, kao i učešće šire zajednice. Donosiće se novi propisi i dopunjavati i mijenjati postojeći. Pri tome se mora voditi računa da ne dolazi do nesaglasnosti pojedinih odredbi propisa istog pravnog ranga, o harmonizacija propisa i dovoljnom nivou koherentnosti između pojedinih normi. Ovo mora biti stalan zadatak, kako službenika koji učestvuju u stvaranju normi, tako i onih koji donose propise.

Obzirom na veoma obimnu normativnu aktivnost zakonodavnih organa, potrebno je posvetiti veliku pažnju kod izrade pojedinačne norme određenog propisa kako bi ista bila koherentna sa ostalim normama. Ovo je najvažniji preduslov kako bi država mogla obezbijediti praktičnu primjenu te norme i uspostavljanje određenog stanja. Normativnost se zasniva na autoritetu onoga koji propisuje pravila, pa shodno tome za normu koja je ugrađena u određeni propis država mora obezbijediti njenu primjenu. Tako se za normiranje može reći da ono ima zadatak da predvidi očekivano ponašanje učesnika u pravnom prometu.

Sve te norme grupisane po određenim propisima predstavljaju pravni sistem u jednoj oblasti. Kod povezivanja pravnih normi veoma je važno voditi računa o osnovnim načelima nomotehnike koje se odnose na potpunost, određenost i koherentnost normi. Pravilo je da norma koju sadrži propis više pravne snage ukida normu iz propisa niže pravne snage. Da bi govorili o koherentnosti norme, prije svega, moramo voditi računa o prirodnom pravu i o duhu propisa kome pripada i koji treba da reguliše. Ona mora proizilaziti iz duha sistema kojem pripada, te mora sadržavati usaglašene izraze i termine koji se sa istim značenjem koriste u bilo kojoj grani prava. Bolja međusobna usklađenost propisa obezbjeđuje uspostavljanje većeg sistema ustavnosti i zakonitosti.

6. Zaključak

U posljednjih nekoliko godina u Bosni i Hercegovini i njenim entitetima donesen je određen broj strategija koje bi trebale doprinijeti oblikovanju razvojnih smjernica i aktivnosti na izgradnji javne uprave prema načelima i standardima Evopskog upravnog prostora. Iz Strategije razvoja javne uprave u BiH vidljivo je da se teži dostizanju onog nivoa javne uprave kako bi se ista mogla uključiti u savremeni evropski prostor. U ovom smislu, u strategiji su naglašeni temeljni principi koji se odnose na: pravnu sigurnost i predvidljivost, otvorenost i transparentnost, odgovornost, te efikasnost i djelotvornost.

Ove reforme su donesene sa zadatkom da uvedu promjene koje će obezbijediti da se poboljša koncet i uloga javne uprave na svim nivoima vlasti u BiH. Tako je, prema novom talasu reforme javne uprave, u Izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi Republike Srpske ugrađen institut menadžera koji koordinira rad na pripremi i realizaciji razvojnih programa i projekata kojim se podstiče ekonomski razvoj, obezbjeđuje zaštita životne sredine, održivi razvoj, podstiču preduzetničke inicijative, javno-privatno partnerstvo, i inicira izmjene propisa radi ostvarivanja postojećeg ambijenta za razvoj jedinica lokalne samouprave. Sve ovo ukazuje

da javnu upravu treba reformisati na način da ona bude na usluzi građana i da pronalazi dobra rješenja, te da vodi računa o opštem dobru, jer samo država može provesti opšte dobro. Dosadašnji rezultati i provedene studije pokazuju spor napredak u sprovođenju reformi javne uprave u BiH. Poseban naglasak u ovom radu dao sam na na jedan od šest reformskih pravaca iz ove strategije, a odnosi se na poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja.

U radu sam ukazao i na određene nedostatke koji su se pokazali kod primjene u praksi pojedinih odredbi ZUP-a kao opšteg procesnog zakona pri odlučivanju u pojedinačnim upravnim stvarima, te na određene nedostatke koji ukazuju na nedovoljnu harmonizaciju pojedinih odredbi nekih posebnih propisa koja su pravila upravnog postupanja i odlučivanja propisala na drugačiji način.

U smislu otklanjanja navedenih nedostataka i nepravilnosti koje se odnose se na oblasti primjene propisa koji uređuju procesna pravila kao i postupanja organa i službenih lica pri rješavanju pojedinačnih upravnih stvari, predlažem:

1. Uskladiti odredbe čl. 1 ZUP-a i čl. 1 ZUS-a na svim nivoima u BiH sa odredbama Zakona o upravi, Zakona o republičkoj upravi, Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakonom o principima lokalne samouprave Federacije BiH, i drugim propisima na način da određeni termini imaju ista značenja, kao što su termini: organi državne uprave, organi i organizacije koje vrše javna ovlaštenja, javne institucije, javna tijela, povjeravanje i prenošenje javnih ovlaštenja, i sl.
2. Uskladiti značenje termina *Službeno lice* iz čl. 6 Izmjena i dopuna Zakona o opštem upravnom postupku Republike Srpske u vezi sa čl. 31a i 31b ovog zakona, sa terminom *službenika* iz čl. 2 Zakona o državnim službenicima, i čl. 37 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, a u vezi sa čl. 111 Zakona o lokalnoj samoupravi, a sve u smislu ispunjavanja uslova pod kojima se ovoj kategoriji zaposlenih mogu dati ovlaštenja za vođenje upravnog postupka i za donošenje rješenja u pojedinačnim upravnim predmetima.
3. Uskladiti odredbe Glave IV Poglavlja 4 koje propisuju rokove za razgledanje spisa i obavještanje o toku postupka, sa odredbama glave V ZUP-a, koje regulišu oblast računanja rokova u upravnom postupku.
4. Odredbe ZUP-a Republike Srpske koje propisuju rokove za rješavanje pojedinačnih upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku uskladiti sa odredbama Zakona o upravnim sporovima, koje propisuju rokove kod podnošenja tužbe zbog ćutanja administracije.
5. Izmijeniti odredbe ZUS-a BiH i ZUS-a Federacije BiH, kojima je propisan rok za donošenje rješenja po presudi nadležnog suda u upravnom sporu, kada organ donosi rješenje u ponovnom postupku, u skladu sa pravnim shvatanjem suda i primjedbama u pogledu postupka, sa 15 na 30 dana.
6. U glavi XIV, poglavlju koje govori o pravu na žalbu, propisati „Pravo stranke da se u toku trajanja roka za žalbu može odreći prava na žalbu“, kako bi ista mogla što prije ostvariti pravo na klauzulu pravosnažnosti.
7. U glavi XVII ZUP-a BiH i Federacije BiH, koja govori o Izvršenju rješenja i zaključaka u upravnom postupku, potrebno je brisati odredbu kojom je propisano „da se nakon pet godina od dana kada je rješenje postalo izvršno, ne može tražiti njegovo izvršenje“.
8. Usaglasiti odredbu čl. 43 st. 2 Zakona o inspekcijama Republike Srpske koja uređuje položaj i ulogu drugih lica u upravnom postupku sa odredbama ZUP-a koja propisuju svojstvo stranke u

upravnom postupku i njenih prava utvrđenih u načelu zaštite prava stranaka i zaštite javnog interesa.

9. Neophodno je odredbe glave XVII ZUP-a, koje govore o izvršenju u upravnom postupku, dopuniti odredbom koja se odnosi na provođenje prinudnih administrativnih izvršenja, u smislu propisivanja obaveze organima koji su nadležni za donošenja zaključaka o dozvoli izvršenja i provođenje prinudnih administrativnih izvršenja pojedinačnih rješenja u upravnom postupku, „da provedu postupak izbora izvršioca, ukoliko izvršenik u ostavljenom roku iz zaključka o dozvoli izvršenja ne izvrši naloženu radnju izvršenja“.

10. Usaglasiti odredbe čl. 66 i 70 st. 3 Zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj kojima je propisano da „Nakon što inspektor utvrdi da izvršenik nije izvršio mjere izrečene u rješenju ili ih je izvršio samo djelimično, obavještava izvršenika da je rješenje postalo izvršno i navodi način prinudnog izvršenja rješenja, u zavisnosti od prirode izvršenikove obaveze“, sa odredbama glave XIII i XVII ZUP-a Republike Srpske.

11. Odredbe ZUP-a Republike Srpske potrebno je dopuniti odredbama posebnog poglavlja koje propisuje obaveze organa i službenih lica koje se odnose na mjere za sprovođenje ovog opšteg procesnog zakona, kao i odredbe o nadzoru, i kaznene odredbe kojima se propisuju sankcije za nepridržavanje odredbi ovog zakona.

Svi prijedlozi koji su dati u ovom radu izneseni su sa namjerom kako bi se došlo do što ujednačenijih propisa koji se odnose na javnu upravu, kao i poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja.