

AKTUELNA PITANJA MODERNIZACIJE UPRAVNOG POSTUPKA I UPRAVNOG SPORA U FEDERACIJI BIH S CILJEM UNAPREĐENJA KVALITETA PRUŽANJA USLUGA GRAĐANIMA

CURRENT ISSUES OF MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE DISPUTE IN FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA WITH THE PURPOSE OF IMPROVING THE QUALITY OF SERVICES TO CITIZENS

Merima Tanović¹, Amel Delić², Anis Ajdinović³

^{1,2} Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu

³ Federalna uprava za inspekcijske poslove

¹ merima.tanovic@fu.unsa.ba, ² amel.delic@fu.unsa.ba, ³ anis.ajdinovic@fuzip.gov.ba

Primljen / Received : 11. 9. 2021.

Prihvaćen / Accepted: 16. 9. 2021.

Sažetak

Primjena principa dobrog upravljanja („good governance“) i javna uprava za građani-na podrazumijeva niz procesnopravnih pravila koje garantiraju ostvarivanje i zaštitu prava u svim fazama upravnog postupka i upravnog spora. Sublimirani niz efektiv-nih procesnopravnih pravila orijentiranih na odnos organa uprave sa strankama stvara pretpostavke za savremene modalitete funkcioniranja javne uprave. U procesu integri-ranja u evropski administrativni prostor potrebno je u pravnu regulativu inkorporirati i evropske procesne standarde, kao i principe pouzdanosti i legitimnih očekivanja, srazmjernosti, odgovornosti, efektivnosti itd. Proces demokratskog razvoja i sazri-jevanja zahtijeva kontinuitet u promjenama normativnog okvira kojim se postupno dokidaju administrativne barijere i kojim se građanin iz pukog adresata pretvara u aktivnog participanta u procesu upravnog odlučivanja. Zastarjela, ali stabilna upravna procesnopravna rješenja u Federaciji BIH zahtijevaju strukturalnu promjenu i uspo-stavljanje nove konstalacije odnosa između državne uprave i građanina, a koje građa-nina stavljaju u središte i finalnu odrednicu savremenog načina funkcionisanja javne uprave , uz dosljednu provedbu osnovnih upravnoprocesnih principa u svim fazama upravnog odlučivanja.

Ključne riječi: upravnoprocesna pravila, normativnopravni okvir, savremena javna uprava, građanski orijentirana javna uprava, dobro upravljanje

Summary

The application of the principle of good governance and public administration for the citizen implies a series of procedural rules that guarantee the exercise and protection

of rights at all stages of the administrative procedure and administrative dispute. Sublimated through effective procedural rules oriented to the relationship of administrative bodies with the parties, it creates preconditions for modern modalities of public administration functioning. In the process of integration into the European administrative space, it is necessary to incorporate European procedural standards into legal regulations, as well as the principles of reliability and legitimate expectations, proportionality, responsibility, effectiveness, etc. The process of democratic development and maturation requires continuity in changes in the normative framework which gradually removes administrative barriers and by which the citizen from a mere addressee becomes an active participant in the process of administrative decision-making. Outdated but stable administrative procedural solutions in the Federation of BiH require structural change and the establishment of a new constellation of relations between the state administration and the citizen, which puts the citizen at the center and final determinant of the modern way of functioning of public administration, with consistent implementation of basic administrative procedural principles at all phases of administrative decision-making.

Keywords: administrative procedural rules, legal framework, modern public administration, civic-oriented public administration, good governance

1. UVODNA RAZMATRANJA

Do kodifikacije, tj. regulacije općeg upravnog postupka u Evropi dolazi tek početkom XX. stoljeća. Po općem upravnom postupku trebaju djelovati svi organi kada odlučuju o pravima, obavezama, odgovornostima i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica. Regulacija općeg upravnog postupka i u tradicionalno demokratskim zemljama i dalje počiva na austrijskoj (germanskoj) tradiciji. Prvu kodifikaciju izvršila je Austrija 1925., potom Čehoslovačka i Poljska 1928. godine, što su bili ogledni primjeri za donošenje zakona o upravnom postupku Kraljevine Jugoslavije 1930. godine. Značajnu ulogu za uspostavljanje tzv. upravne prakse i harmonizaciju upravnog odlučivanja su imali sudovi. Druga nova i tada savezna kodifikacija u doba socijalističke Jugoslavije donesena je 1956. godine i važila za »najopsežniju i najdetaljniju kodifikaciju na svijetu«. Taj je ZUP mijenjan i dopunjavan četiri puta, 1965., 1977., 1978. i 1986. godine, te se primjenjivao u svim upravnim stvarima (kodifikacija pravila općeg upravnog postupka) i u svim republikama bivše SFRJ, čime potpada i pod normativnopravnu regulatornu tradiciju i Bosne i Hercegovine. Bez obzira na vrijednosna usmjerenja ugrađena u materijalno zakonodavstvo, standardizacija upravnog postupanja doprinijela je izvjesnom nivou pravne sigurnosti i uređenosti, ali i percepciji mogućih očekivanja građana u pogledu procedure. I druge su nove države nastale na prostoru bivše Jugoslavije nakon osamostaljenja mahom preuzele bivši jugoslavenski ZUP u verziji iz 1986., dok ga je SR Jugoslavija (proglašena 1992.) nastavila primjenjivati. U SR Jugoslaviji novi je

ZUP donesen 1997., a noveliran 2001. Nakon ustavnih i državnih promjena 2003. SRJ se transformirala u Državnu Zajednicu Srbije i Crne Gore. U Srbiji je novi zakon o općem upravnom postupku donesen 2016. godine, s izmjenama iz 2018. godine¹. Što se tiče zakona o upravnim sporovima, primjenjuje se zakon iz 2009. godine². Crna Gora je u skladu s preporukama SIGMA-e u procesu reforme javne uprave novo zakonodavstvo iz upravnog postupka donijela 2014. godine, s pratećim izmjenama i dopunama do 2017. godine³, a zakon o upravnom sporu 2016. godine⁴. U Hrvatskoj je 2009. godine izvršena modernizacija upravnog postupka i spora⁵, koji su pružili pretpostavke za dalji razvoj javne uprave nakon pristupanja Evropskoj uniji. U Sloveniji je zakon o općem upravnom postupku nakon raspada ex YU donesen 1999. godine, a zatim je mijenjan i dopunjavan od 2000- 2020. godine. Slovenija 2006. godine usvaja službeni prečišćeni tekst zakona, koji je mijenjan do 2020. godine⁶. Po pitanju upravnog spora, Slovenija je usvojila zakon 2006. godine s izmjenama i dopunama do 2017. godine.⁷

U Bosni i Hercegovini, shodno ustavnoj podjeli nadležnosti, na četiri tzv. administrativna nivoa postoje četiri poprilično kompatibilna upravnoprocesna pravila u četiri zakona o upravnom postupku i upravnim sporovima. Prvi zakon o upravnom postupku je usvojen na nivou Federacije BiH⁸ 1998. godine, 2002. godine donesen je zakon na državnom nivou⁹ i zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske¹⁰, te Brčko Distrikta 2011. godine¹¹. U Brčko Distriktu je 2001. godine donesen zakon o upravnim sporovima, na državnom nivou 2002. godine¹², a na ni-

¹ Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ broj: 18/2016, 95/2018)

² Zakon o upravnim sporovima Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ broj: 111/2009)

³ Zakon o upravnom postupku Crne Gore („Službeni list CG“ broj: 56/2014, 20/2015, 40/2016, 37/2017)

⁴ Zakon o upravnom sporu Crne Gore („Službeni list CG“ broj: 54/2016)

⁵ Zakon o općem upravnom postupku Republike Hrvatske („Narodne novine RH“ broj: 47/09), Zakon o upravnim sporovima Republike Hrvatske („Narodne novine RH“ broj: 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17)

⁶ Zakon o splošnem upravnom postopku („Uradni list RS“ št.24/06-uradno prečišćeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20)

⁷ Zakon o upravnom sporu („Uradni list RS“ št. 105/06,107/09-odl. US, 62/10, 98/11-odl. US,109/12, 10/17)

⁸ Zakon o upravnom postupku FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj: 2/98, 48/99)

⁹ Zakon o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013, 53/2016)

¹⁰ Zakon o opštem upravnom postupku RS („Službeni glasnik RS“ broj: 13/2002, 87/2007-ispr., 50/2010, 66/2018)

¹¹ Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“ broj: 48/2011-prečišćen tekst, 21/2018, 23/2019)

¹² Zakon o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“ broj:19/02, 88/07, 83/08, 74/10)

vou FBiH¹³ i RS¹⁴ 2005. godine, te navedeni zakoni nisu imali značajnije izmjene i bitno drugačija rješenja. Time korektna, tradicionalna, ustaljena pa i s aspekta primjenjivosti stabilna i jednostavna procesnopravna regulacija koja počiva na modelu klasičnog formalizma postaje nedovoljno usklađena sa potrebama ubrzanih procesa u modernoj državi, ali i prevaziđena shodno novim, većim, kompleksnijim zahtjevima i očekivanjima građana. Tradicionalno upravno postupanje bazirano na jednakim osnovama na svim administrativnim nivoima u BiH ne korespondira sa modernim upravnim koncepcijama (dobrog upravljanja, novog javnog menadžmenta), niti sa standardima za zemlje proširenja zahtijevanim u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, kao ni s načelima decentralizacije i supsidijarnosti, kao i novim konceptom brzog upravnog odlučivanja, a potom stroge sudske kontrole.¹⁵ Pritom, novija komparativna rješenja u susjednim zemljama su u odnosu na važeće procesne regulacije u BiH (na sva četiri administrativna nivoa) značajno inovirala tradicionalnu praksu upravnog odlučivanja i prateće sudske kontrole.

2. PITANJA OD ZNAČAJA ZA PRAVA I PRAVNU ZAŠTITU STRANKE U UPRAVNOM POSTUPKU I SPORU

2.1. Legitimna očekivanja, zagarantovana prava i pravna zaštita, smanjenje administrativnih barijera

Najčešći problemi sa kojima se susreću građani pri obavljanju svakodnevnih poslova u vezi s organima uprave su službenički birokratizam, složene, nejasne i nezvjesne procedure za ostvarivanje prava, te višestruki formalizam i složen postupovni niz koraka i obraćanje većem broju organa čak i u jednostavnim upravnim postupcima. Procesnopravna pravila u BiH, bez velikih odstupanja na sva četiri administrativna nivoa, time podrivaju prijeko potrebnu pravnu izvjesnost odnosno pravnu sigurnost i ne uključuju mogućnost predviđanja ishoda postupka čak i u slučajevima kada ispunjavaju uvjete za ostvarivanje prava.

Postojeća rješenja u BiH harmonizirano reguliraju supsidijarnu primjenu općeg propisa o upravnom postupku (ne primjenjuje se u svim upravnim stvarima), zatim propisuju skoro identičan set obaveznih načela upravnog postupka, te je većina instituta i procesnih odredbi vezanih za stranku i njen status u odnosu na organ i nivo pravne zaštite ujednačeno regulirana (pretpostavke za vođenje upravnog postupka, tok i faze upravnog postupka, pretpostavka odbijanja zahtjeva stranke u slučaju

¹³ Zakon o upravnim sporovima FBiH („Službene novine Federacije BiH“ broj: 11/05)

¹⁴ Zakon o upravnim sporovima RS („Službeni glasnik RS“ broj: 109/05, 63/11)

¹⁵ Ivan Koprić, Vedran Đulabić, *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj*, Zagreb, 2009, str. 24.

šutnje uprave, pravni lijekovi itd.), što dovodi do zaključka da unapređenja normativnog okvira potrebna u zakonima FBiH su zapravo jednak reformski zahtjev i za druge administrativne nivoe vlasti.

Komparativna važeća rješenja u zemljama bivše SFRJ su u dostatnoj mjeri usklađena sa zahtjevima SIGMA-e odnosno Evropske unije u procesu pridruživanja i bez izuzetka uključuju: definiranje upravne stvari, upravnog ugovora, upravnih radnji/aktivnosti/materijalnih operacija, ukidanje supsidijarne primjene općeg propisa o upravnom postupku, znatno proširen obim obavezujućih načela upravnog postupka (načelo opravdanih očekivanja stranaka, načelo srazmjernosti, pravo stranke na pravnu zaštitu, načelo aktivne pomoći stranci itd.), garanciju stjecanja prava i garantni akt, zaštitu prava korisnika usluga od općeg interesa, uvođenje jedinstvenog upravnog mjesta, pravo na prigovor i žalbu, pretpostavku usvajanja zahtjeva stranke u slučaju šutnje uprave itd. Kumulativno posmatrano, instituti i nova procesna pravila ustanovljeni su s usmjerenjem na ekskluzivitet i primat zaštite prava i interesa stranke u postupku upravnog odlučivanja. Složeni niz potrebnih koraka i administrativnih barijera može se uspješno prevazići uvođenjem modaliteta elektronske komunikacije za stranke u upravnom postupku i upravnom sporu. Primjena elektronske komunikacije u javnoj upravi omogućava jednostavnu provjeru obima i nivoa dostupne usluge i prava koja se može ostvariti, ubrzava proces i skraćuje put njihovog ostvarenja, uz uključivanje, praćenje i maksimalnu zaštitu tokom procesa za ostvarenje priznatog prava. Visokokvalitetne elektronske komunikacije donose ogromne uštede i povećavaju efikasnost poslovanja. Time bi iste, naročito kroz interoperabilnost utjecale i na faktičko i praktično ostvarenje načela efikasnosti i ekonomičnosti u upravnom postupku.

Putem e-maila se u upravnom postupku mogu skoro svi vidovi komunikacije: podnesci, pozivi, obavještanje i razgledanje spisa. Jedini faktički preduvjet je primjena i postojanje zakona o elektronskom potpisu. Prema važećim rješenjima iz upravnog postupka jedino su zakoni o upravnom postupku BiH i Brčko Distrikta uveli inicijalne normativne pretpostavke za elektronsko komuniciranje između organa i stranaka (e-podnesci, e-dokumentacija, e-izjave itd.), kao i e-dostavljanje. Za potrebe obavljanja zadataka koji su im povjereni, javne uprave koriste različite vrste elektronskog poslovanja s građanima i poslovnim subjektima, što se u teoriji naziva poslovanje “*government to citizens*” (G2C) i “*government to businesses*” (G2B). Pod e-upravom ne podrazumijeva se samo elektronsko poslovanje javne uprave sa građanima i poslovnim subjektima već i elektronsko poslovanje u samoj javnoj upravi “*government to government*” (G2G) ili, tzv., poslovanje u zaleđu.¹⁶

¹⁶ Izvještaj revizije učinka: „Elektronsko poslovanje u institucijama BiH“ dostupno na: www.revizija.gov.ba, pristup: 1.3.2021. godine

Unapređenje upravnog postupka kroz uvođenje e-komunikacije i e-uprave za rezultat imaju očigledne društvene koristi koje uključuju:

- poboljšanje kvaliteta pružanja usluga građanima,
- brže i ekonomičnije obavljanje poslova, naročito u dijelu kancelarijskog poslovanja,
- unapređenje hijerarhijske i koordinacijske komunikacije unutar organa javne uprave, te saradnje sa drugim državnim organima i institucijama,
- usmjerenost i koncentraciju na bitne, osnovne djelatnosti organa javne uprave,
- lakše vođenje službenih evidencija, čuvanje, pohranjivanje podataka i dokumenata, uz oslobađanje od tzv. "viška papirologije",
- unapređenje kvaliteta javne usluge itd.,
- smanjenje birokratizma, korupcije, formalizma zbog elektronskog praćenja procesa itd.

Oslabljeni trend informatizacije i digitalizacije javne uprave simbolično je obilježje nerazvijenih i tranzicijskih društava nastao kao rezultat prijema i dominacije službeničkih kadrova bez ili s manjkom informatičkih znanja¹⁷. Sposobnost različitih informacionih sistema da rade zajedno – interoperabilnost - je ključni faktor uspješnog elektronskog poslovanja i ostvarivanja efekata e-komunikacije na konkretne zahtjeve građana. Pojam interoperabilnosti se kao opći pojam odnosi na sposobnost za elektronsku interakciju dva sistema, odnosno u slučaju organa uprave sposobnost da međusobno razmjenjuju informacije potrebne u području i konkretnom postupku nadležnog odlučivanja. Interoperabilnost je platforma u osnovi e-uprave koja ima za cilj ima efikasan zajednički rad, funkcionalno povezivanje različitih aplikacija/sistema, razmjenu i korištenje informacija i usluga. Za interoperabilnost se može reći da je stalni proces koji treba osigurati da se maksimizira mogućnost za razmjenu i ponovno korištenje informacija unutar nekog sistema i između različitih sistema.

2.2. Važnost i perspektiva uspostavljanja jedinstvenog upravnog mjesta

Pružanje javnih usluga na jedinstvenom upravnom mjestu jedan je od elemenata integriranog javnog upravljanja koje je usredotočeno na potrebe građana, preduzetnika i drugih korisnika javnih usluga. Riječ je organizaciji poslova organa javne uprave na način da s korisnicima komunicira na jednostavan način i na jednom

¹⁷ Tanović Merima, *Savremena javna uprava*, Fakultet za upravu, Sarajevo, 2018., str. 54-55

mjestu, dok se preostali upravni procesi realiziraju u pozadinskoj interakciji organa javne uprave s različitim nadležnostima.

Jedinstveno upravno mjesto vrši i tzv. savjetodavnu djelatnost i pruža savjetodavne usluge zainteresiranim licima, koji na istom mjestu mogu dobiti informacije, upute i savjete, ali i dobiti sve dostupne usluge i ostvariti zakonom priznata prava. Za jedinstveno upravno mjesto su potrebne i kompleksne pravne pripreme, koje podrazumijevaju interoperabilnost, saradnju i osnovu za e-upravu, ali i organizacijske pretpostavke odnosno podjelu odgovornosti i poslova za efektivno upravljanje složenim funkcioniranjem *one-stop shopa*.

Jedinstveno upravno mjesto traži razdvajanje prijemnog ureda (*front office*) i ureda koji obrađuje zahtjeve i vodi potrebne postupke (*back office*), decentralizaciju odlučivanja, orijentaciju na rezultat, sigurnost, kvalitetu i povjerenje u elektronske komunikacije, središnje i interoperabilne baze podataka (registre), kvalitetne upravne kadrove, kao i obrasce i formalizam koji slijedi logiku pružanja usluga, a ne tok papira.¹⁸ Jedinstveno upravno mjesto nastaje na izvjesnom nivou organizacijskog razvoja države i društvene spremnosti da prihvati, akumulira i pravedno podijeli pripadajuća prava zakonom predviđenim subjektima.

3. MODERNIZACIJA UPRAVNOG ODLUČIVANJA, SUDSKE KONTROLE I PRAVNE ZAŠTITE GRAĐANA

Modernizacija upravnog procesnog prava nerijetko se pogrešno interpretira kao usavršavanje postojeće pravne regulacije, popunjavanje praznina u pravnoj regulaciji koje je pokazala dotadašnja praksa, uvođenje boljih praksi prema stajalištima sudske prakse isl. Modernizacija upravnog postupanja postoji samo onda ako nudi i postavlja nove koncepte o ulozi uprave u društvu i pravno i faktički omogućava usavršavanje uprave. Moderna pravna regulacija upravnog postupka zapravo slijedi savremenu upravnu doktrinu, procese upravnog razvoja i standarde u drugim zemljama, te uključuje savremene metode rada u javnoj upravi.

Savremena upravnoprocesna regulacija na nivou razvoja i funkcija moderne države, usklađena je sa svrhom svog postojanja i ciljevima kojim služi. Unapređenje vrijednosnog koncepta na kojem počiva javna uprava u našoj zemlji neposredno bi doprinijelo i stvaranju racionalnijih regulatornih okvira za efikasniji tok upravnoprocesnog odlučivanja, odnosno procedura za donošenje zakonitih odluka u upravnom i sudskom postupku.

¹⁸ Ivan Koprić, *Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2017.

Digitalizacija i e-uprava direktno pospješuju djelotvornost u cjelokupnom procesu odlučivanja i derogiraju birokratske viškove u tehnici njihovog provođenja, čak i u složenim upravnim postupcima i sporovima.

Modernizacija općeg upravnog postupka i upravnog spora znači njegovu temeljitu i strukturalnu promjenu, koja se bazira na strateškom opredjeljenju unapređenja postojećeg stanja u cjelokupnom procesu upravnog odlučivanja.

Pollitt i Bouckaert¹⁹ izrazili su tzv. neweberijanski model javnog upravljanja kroz četiri “M”, *to maintain* (održati), *modernize* (modernizirati), *marketize* (marketizirati/učiniti tržišnom) i *minimize* (smanjiti). Strategija modernizacije nije radikalni reformski preokret, ona je sistemski usmjerena prema postizanju značajnijih upravnih promjena uz neophodni otklon od birokratskog odnosno weberijanskog modela i približavanje principima dobrog upravljanja i uvođenja menadžerskih obrazaca u javnu upravu, što bi za javnu upravu u BIH značilo veći stepen demokratizacije kroz dosljedno primjenu načela javnosti, otvorenosti, dostupnosti i odgovora na zahtjeve građana, efektivnost itd.

U uvjetima nepristrasnog upravnog odlučivanja i politizacije javne uprave demokratski oslonac se pomjera prema sudstvu i sudsku kontrolu zakonitosti (i cjelishodnosti) upravnih akata. Na upravne sporove prelazi težište procesnih garancija u svim spornim slučajevima, time nije ništa manje važno stvoriti pretpostavke za djelotvornu procesnopravnu zaštitu prava stranaka u upravnim sporovima. Novelirani principi u općem upravnom postupku postavljaju građanina odnosno stranku u središte i temeljnu razložnost pravca i oblikovanja upravno-pravnih odnosa. Pravilno vođenje upravnih postupaka i utvrđivanje prave istine zapravo su pozadinska vodilja za ostvarenje vrhunskog načela svakog pravnog sistema i pravne države-načela zakonitosti. Time novelirana procesna pravila dokidaju odredbe koje na autoritativan način tretiraju stranku, a otvaraju mogućnosti da su državni organi koji primjenjuju opći propisi zapravo u službi i na usluzi građanima.

Također, kroz novelirana procesna rješenja u BIH potrebno je osigurati dosljedno provođenje načela efikasnosti i ekonomičnosti u smislu pokretanja, toka, vođenja i poštivanja rokova u upravnom postupku, ali i upravnom sporu, te dokinuti negativne posljedice kojim rezultiraju važeće odredbe u slučaju tzv. šutnji uprave.

¹⁹ Christopher Pollitt&Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Third Edition, 2011, p. 200

3.1. Sudska kontrola zakonitosti upravnih akata - aspekti i pitanja unapređenja upravnog spora u BiH

U okvirima autonomnog izvršavanja nadležnosti sudska i upravna vlast nužno su povezane u ostvarenju najviših principa vladavine prava, zaštite zakonitosti i pravne sigurnosti, te su u obavljanju svojih poslova usmjerene na saradnju i pružanje pravne pomoći.

Djelimična podređenost upravnih organa sudskoj vlasti bazira se na objektivnoj, nepristrasnoj kontroli zakonitosti donesenih upravnih akata izvan mehanizma i organizacije upravne vlasti, putem:

- a) redovne sudske kontrole zakonitosti konačnih upravnih akata organa javne uprave putem instituta upravnog spora, te sekundarne zaštite ustavnih ljudskih prava i sloboda povrijeđenih konačnim upravnim aktom ili radnjom službenog lica,
- b) kontrole uprave koju vrši javno tužilaštvo,
- c) novčanog kažnjavanja rukovodioca organa javne uprave zbog nedostavljanja traženih isprava i nepoštivanja presude u upravnom sporu.²⁰

Zbog nezavisnosti i nepristrasnosti suda, te drugih načela obavljanja sudske funkcije, a zbog osiguranja objektivnosti i pravičnosti sticanja svojstva pravosnažnosti upravnog akta, kao posljednjeg stepena nepromjenjivosti upravnog akta i pravne sigurnosti, u upravno procesno pravo uveden je institut upravnog spora odnosno sudske kontrole zakonitosti upravnih akata.

Prema prirodi i širini ovlaštenja suda u upravnom sporu, odnosno činjenici da sud²¹ može meritorno riješiti upravnu stvar ili vratiti upravnom organu akt na ponovno odlučivanje s uputstvom o načinu i svrsi ponovnog odlučivanja (spor pune i ograničene jurisdikcije)²², redovnom ili specijaliziranom, upravnom sudu se može pripisati autoritativna, kontrolna uloga nad organima javne uprave. U prilog podređenosti organa javne uprave sudskoj kontroli govori i načelo obaveznosti izvršenja presuda iz upravnog spora, te sekundarni oblici sudske zaštite upravnog akta kada su ustavna prava čovjeka i građanina povrijeđena upravnim aktom ili rad-

²⁰ Primjeri: čl. 75 Zakona o upravnim sporovima R. Srbije (*Službeni glasnik RS*, br. 111/09), čl. 81 Zakona o upravnim sporovima R. Hrvatske (*Narodne novine*, br.: 20/10, 143/12, 152/14, 94/16).

²¹ Sudsku kontrolu javne uprave u skladu s uporednim rješenjima može vršiti redovni sud, posebno odjeljenje redovnog suda, upravni sud ili administrativni tribunal i ustavni sud, detaljnije vidjeti: Jelena Jerinić (2012) *Sudska kontrola uprave*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd, str. 83-152.

²² Zoran Tomić (2016) *Upravno pravo*, šesto dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, str. 303.

njom službenog lica.²³ Manjkavost normativnih rješenja u našoj i nekim susjednim zemljama prema evropskim rješenjima u sudskoj kontroli uprave jeste nedostatak redovnih i vanrednih pravnih lijekova u upravnom sporu odnosno jednostепенost upravnog spora, te odsustvo usmene rasprave i direktne kontrole materijalnih operacija (upravnih radnji) organa javne uprave.²⁴

Zakoni u upravnom postupku priznaju javnom tužiocu status stranke u cilju zaštite vrhovnog principa zakonitosti. Javni tužilac se u postupku pojavljuje kao zaštitnik javnog interesa i formalne / materijalne zakonitosti, koji su eventualno povrijeđeni upravnim aktom odnosno priznatim pravima pravnih i fizičkih lica. Time javni tužilac ima pravo na žalbu u upravnom postupku, tužbu u upravnom sporu, obnovu postupka, zahtjev za zaštitu zakonitosti i zahtijevati odlaganje, odnosno prekidanje izvršenja izvršnog upravnog akta, ako ocijeni da je u pitanju povreda zakona, međunarodnog ugovora ili ukoliko bi mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice.²⁵

Deficitarne pravne regulacije u oblasti upravnih sporova u BIH baziraju se na pretpostavljenoj sporosti njihovog rješavanja zbog povjeravanja istih redovnim sudovima, odsustvu obavezujućih načela upravnog spora, dispoziciji suda da održi usmenu raspravu, suženim mogućnostima preispitivanja jednostepene sudske odluke odnosno odsustvu žalbe, te naročito odsustvu djelotvornih metoda za stvarnu sudsku kontrolu zakonitosti upravnih akata kod sporova ograničene jurisdikcije i provođenja načelno obavezujućih presuda u upravnim sporovima. Poredbeno posmatrano, uz uvođenje pretpostavki za elektronsko komuniciranje između suda i stranaka u upravnom sporu, sve druge zemlje u regiji imaju mnogo bolja pravna rješenja za efektivnu kontrolu zakonitosti upravnih akata, i to od strane specijaliziranih sudova.

Komparativna rješenja u susjednim državama u generalnu definiciju sudske kontrole uprave uvode instrument osiguranja izvršenja odluke u upravnom sporu, a putem novčanog kažnjavanja rukovodioca organa javne uprave, na što je ukazala sudska praksa, naročito u slučajevima pribjegavanja rukovodioca "modificiranom" izvršenju sudske presude.

8. ZAKLJUČAK

Evidentno je da postojeća pravila upravnog postupka i prateća sudska zaštita ne odgovaraju evropskim principima u javnoj upravi, te iako su pokazala izvjesnu stabilnost kroz praktičnu primjenu, vremenski su i društveno prevaziđena, te ne

²³ U slučaju da nije osigurana druga sudska zaštita, *ibid.*, str. 305.

²⁴ Jelena Jerinić, *op.cit.*, str. 371.

²⁵ Zenaid Đelmo (2009) *Pravno uređenje javne uprave*, Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 514.

omogućavaju funkcionalno unapređenje javne uprave, niti pružaju pretpostavke za građansku orijentaciju javne uprave (*citizen-centred government*).

U pogledu unapređenja upravnog odlučivanja, kao ključnog segmenta provođenja SIGMA principa odgovornosti i pružanja usluga, potrebno je usvojiti potpuno nove zakone o općem upravnom postupku (ZOUP) i zakone o upravnim sporovima (ZUS), potpuno mijenjajući pretpostavke na kojim počivaju raniji zakoni, *harmonizirano na svim upravnim nivoima*:

- a) *ukinuti supsidijarnost propisa o općem upravnom postupku (primjenjuje se u svim područjima, posebni upravni postupak se izuzetno propisuje, u slučaju da su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti: za pojedina pitanja, posebnim materijalnim zakonom, u slučaju nužnosti posebnog postupanja, te pod uvjetom da nije protivno temeljnim odredbama ZOUP-a),*
- b) *jasno definirati upravnu stvar i odrediti područje primjene (uvođenje upravnih ugovora)*
- c) *jasno odrediti organe koji primjenjuju ZOUP kao javnopravna tijela odnosno: organe državne uprave odnosno jedinice lokalne samouprave, druge državne organe i institucije koje raspolažu javnim ovlaštenjima,*
- d) *uvesti pored postojećih, potpuno nova načela upravnog postupka (srazmjernosti u zaštiti prava građana i javnog interesa, pristupa podacima i zaštite podataka, prava stranke na pravne lijekove, zaštite stečenih prava stranaka itd.),*
- e) *uvesti mogućnost spajanja većeg broja sličnih zahtjeva o kojim odlučuju različiti stvarno nadležni organi i time poboljšati institucionalnu komunikaciju (formiranjem instituta tzv. jedinstvenog upravnog mjesta – one stop-shop)*
- f) *uvesti princip prioriteta vođenja i odlučivanja u upravnom postupku od strane ovlaštenog službenog lica (ne rukovodioca),*
- g) *inkorporirati pretpostavke za elektronsku komunikaciju između organa i stranaka (podnesci, obavještanje, zapisnik, rekonstrukcija spisa, dostavljanje i dr. elektronska dokumentacija),*
- h) *umjesto skraćenog postupka uvesti neposredno rješavanje u taksativno navedenim slučajevima i pod uvjetima predviđenim zakonom,*
- i) *skratiti zakonske rokove za donošenje rješenja (neposredno rješavanje – 20 dana, ispitni postupak – 40 dana), uvesti obavezu poštivanja instruktivnih rokova,*
- j) *uvesti mogućnost iniciranja postupka ex officio (obavijesti od strane građana, civilnog društva, ombudsmena itd.),*

- k) *regulirati mogućnost šutnje administracije za obavljanje materijalnih radnji i neposredno rješavanje, te uvesti pravnu fikciju da je u tom slučaju zahtjev stranke odobren (preasumtio iuris et de iure),*
- l) *uvesti prigovor na materijalne radnje (pravna zaštita od postupanja javno-pravnih organa, od postupanja svih pružatelja javnih usluga) i upravne ugovore, kao i predstavke/pritužbe na ponašanje javnih službenika (kršenje etike, pravila dobrog administrativnog ponašanja),*
- m) *regulirati izdavanje potvrda o kojim se vodi ili ne vodi službena evidencija, uz uvođenje mogućnosti žalbe na rješenje o odbijanju izdavanja potvrde,*
- n) *uvesti institute tzv. garancije prava ili statusa građaninu u određenim okolnostima (jačanje pravne sigurnosti),*
- o) *uvesti i regulirati institut tzv. upravnih ugovora (ugovor o koncesiji, javnim nabavkama, javno-privatnom partnerstvu itd.),*
- p) *uvođenje obaveze drugostepenog organa da po žalbi riješi upravnu stvar (ubrzanje okončanja upravnog postupka),*
- q) *unaprijediti sistem izvršenja rješenja administrativnim putem,*
- r) *razmotriti smanjenje broja vanrednih pravnih sredstava u upravnom postupku itd.*

Zakon o upravnom sporu (ZUS) treba pratiti ujednačenu primjenu zakona o općem upravnom postupku, te se uz harmonizaciju i smanjenu disperziju materijalnih propisa dolazi do značajnog funkcionalnog unapređenja javne uprave, a naročito pružanja usluga građanima. Novim ZUS-om je minimalno potrebno:

- a) *pozitivno odrediti predmet upravnog spora (spor o zakonitosti donesenog akta i propuštanja donošenja / zakonitosti upravnih ugovora / radnji službenog lica i protiv općih i pojedinačnih upravnih akata),*
- b) *revidirati načela vođenja upravnog spora (npr. načelo provođenja usmene rasprave, saslušanja stranke, u razumnom roku itd.),*
- c) *uvesti obavezu upravnog spora pune jurisdikcije, koji osigurava potpunu sudsku kontrolu nad zakonitošću upravnih akata,*
- d) *uvesti elektronsko predavanje tužbe, regulirati niz okolnosti i mogućnost ekstenzije rokova za predavanje tužbe (u slučajevima šutnje uprave ili pogrešnih obavještenja stranke koji se mogu staviti na teret organu itd.),*
- e) *regulirati javnu / usmenu raspravu u upravnom sporu, uz dokazivanje po uz načela parničnog postupka i načelo materijalne istine,*
- f) *uvesti pravo žalbe kao redovni pravni lijek na prvostepenu presudu u upravnom sporu (prvostepeni upravni spor – sudija pojedinac, drugoste-*

- peni – sudsko vijeće),*
- g) *obaveznost provođenja presuda iz upravnih sporova proširiti materijalnom odgovornošću rukovodioca organa javne uprave za dosljedno provođenje itd.*

Literatura

- Aberbach, D. Joel, Rockman, A. Bert (2000) *In The Web of Politics: Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Brookings Institution, Washington D.C.
- Ahern, Bertie (1997) *Remarks by An Taoiseach at the Launch of the First Customer Service Action Plan of the Department of the Taoiseach*, Government Information Services, Dublin.
- Baka, B. Andras (1998) *Framework for Public Menagement in Hungary*, Veheijen and Coombes, Budapest.
- Beuc, Ivan (1989) *Povijest država i prava na području SFRJ*, III izdanje, Pravni fakultet, Zagreb.
- Borković, Ivo (1968) *Razvoj, organizacija i položaj državne uprave u Jugoslaviji*, Pravni fakultet, Split.
- Borković, Ivo (1984) *Upravno pravo*, drugo izdanje, Informator, Zagreb.
- Boromisa, Anamarija (2004) *Spremnost javne uprave za priključenje Europskoj uniji*, Institut za javne financije i Zaklada Friedrich Ebert, Zagreb.
- Čalija, Branko (1978) *Organizaciono procesno pravo*, Magistrat, Sarajevo.
- Ćirković, Sima (1964) *Istorija srednjovjekovne bosanske države*, SKZ, Beograd.
- Dedić, Sead, Gradašević-Sijerčić, Jasminka (2005) *Radno pravo*, Pravni fakultet Sarajevo.
- Dedić, Sead (2001) *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Magistrat, Sarajevo.
- Demmke, Cristoph (2003) *Evropske državne službe između reforme i tradicije*, Evropski institut za javnu upravu, Maastricht.
- Denhardt, B. Robert (2007) *Theories of Public Administration*, Cengage Learning, USA.
- Dimitrijević, Pavle (1964) *Javna uprava*, Viša upravna škola, Niš.
- Dimitrijević, Pavle (1983) *Osnovi upravnog prava*, Savremena administracija, Beograd.

- Dimitrijević, Pavle (1959) *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Savremena administracija, Beograd.
- Đelmo Zenaid (2007) *Upravno pravo i evropsko upravno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
- Đelmo, Zenaid (2008) *Upravno procesno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
- Đelmo, Zenaid (2009) *Pravno uređenje javne uprave*, Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
- Đorđević, Jovan (1962) *Ogledi o birokratiji i birokratizmu*, Kultura, Beograd.
- Đurić, Mihajlo (1987) *Sociologija Maksa Vebera*, Naprijed, Zagreb.
- Festić, Ibrahim (1982), *Uprava, vlast i zakonitost*, Svjetlost, Sarajevo.
- Festić, Ibrahim (2003) *Upravno pravo*, Pravni fakultet, Sarajevo.
- First, Božidar (1957) *Sistem upravnog postupanja*, Birotehnika, Zagreb.
- Flumian, Maryantonett (2009) *Citizens as Prosumers: The Next Frontier of Service Innovation*, Institute on Governance, Canada.
- Geršković, Leon (1951) *Nauka o administraciji*, Službeni list FNRJ, Beograd.
- Holland, Kaspar, Svein, Eriksen (2002) *Izazovi reforme*, Agencija za unapređenje državne uprave, Beograd.
- Ibrahimagić, Omer (2009) *Državnopravni i politički razvitak Bosne i Hercegovine*, Sarajevo.
- Ivančević, Velimir (1983) *Institucije upravnog prava*, knjiga I, Pravni fakultet, Zagreb.
- Jerinić, Jelena (2012) *Sudska kontrola uprave*, Pravni fakultet Univerziteta Union, Službeni glasnik, Beograd.
- Kamarić, Mustafa (1961), *Razvoj upravnog prava*, Arhiv, Sarajevo.
- Kamarić, Mustafa, Festić, Ibrahim (2004) *Upravno pravo: opšti dio*, treće izmijenjeno izdanje, Magistrat, Sarajevo.
- Koprić, Ivan (2003), *Modernizacija hrvatske uprave*, Državno veleučilište u Zagrebu, Zagreb.
- Krbek, Ivo (1962), *Pravo javne uprave, FNRJ I, II, III*, Birozavod, Zagreb.
- Krbek, Ivo (1932) *Upravno pravo*, Jugoslovenska štampa, Zagreb.
- Krbek, Ivo (1960) *Pravo javne uprave FNRJ*, knjiga I, Birozavod, Zagreb.
- Lenin, I. Vladimir (1932) *State and Revolution*, International Publishers, New York.
- Leskovac, Saša (2009) *Tranzicija i reforma javne uprave- Politika reforme javne uprave u zemljama u tranziciji s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka, Sarajevo.

- Light, C. Paul (1999) *The True Size of Government*, The Brookings Institution, Washington.
- Lilić, Stevan (1995) *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd.
- Lilić, Stevan et al. (1999) *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd
- Popović, Slavoljub (1969) *Upravno pravo: opšti deo*, Savremena administracija, Beograd.
- Pusić, Eugen(1971) *Problemi upravljanja*, Naprijed, Zagreb.
- Pusić, Eugen(1997) *Upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb.
- Pusić, Eugen (1961) *Uprava*, knjiga I, Školska knjiga, Zagreb.
- Pusić, Eugen (1973) *Nauka o upravi: Uvodna pitanja, uprava u društvu, uprava kao ljudska djelatnost*, knjiga I, Školska knjiga, Zagreb.
- Pusić, Eugen (2002) *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb.
- Pusić, Eugen (2002) *Upravljanje u suvremenoj državi*, Suvremena javna uprava, Zagreb.
- Tanović, Merima(2018), *Savremena javna uprava*, Fakultet za upravu- pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
- Tomić, Zoran (2016) *Upravno pravo*, šesto dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd.
- Trnka, Kasim(2006), *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.