

Prof. dr. Sanjin Omanović
Anisa Ruhotina, MA iur., stručna saradnica / Research Associate
Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo
Pravni fakultet / Faculty of Law
s.omanovic@pfsa.unsa.ba
a.ruhotina@pfsa.unsa.ba

**O KNJIZI OPĆE UPRAVNO PRAVO
PROF. DR. FUADA PURIŠEVIĆA¹**

**ABOUT THE BOOK *GENERAL ADMINISTRATIVE LAW*
BY PROF. DR. FUAD PURIŠEVIĆ,²**

I

U 2021. godini Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu objavio je udžbenik prof. dr. Fuada Puriševića pod naslovom *Opće upravno pravo (uvodna pitanja i organizacija javne uprave, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu)*. Udžbenik je publikovan u dva toma, pri čemu tom prvi nosi naslov *Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije*, a tom drugi *Teritorijalna organizacija uprave i radni/slужbenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini*. Oba toma, na gotovo 600 stranica, obrađuju materiju iz oblasti općeg upravnog prava.

Poimajući upravu kao osnovni i centralni, ali ujedno i najsloženiji pojam upravnog prava, autor u istom nalazi i opredjeljujuće razloge zbog kojih se odlučio da se u upravnom pravu, kao grani pravnog sistema, bavi njegovim najsloženijim, ali i najvažnijim – određujućim pitanjima. To su, prije svega, pojmovno određenje uprave i organizaciona pitanja javne uprave u sistemu upravnog prava. Autor u udžbeniku obrađuje opće i posebne norme koje reguliraju organizaciju javne uprave sa stanovišta prava i obaveza organa uprave i njihovih djelatnika, zatim djelokrug i nadležnosti, kao i ovlaštenja organa javne uprave po pitanju izdavanja akata uprave.

¹ Tekst je prikaz knjige *Opće upravno pravo (uvodna pitanja i organizacija javne uprave, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu)* autora prof. dr. Fuada Puriševića, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2021.

² The text is a review of the book *Opće upravno pravo (uvodna pitanja i organizacija javne uprave, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu)* authored by Prof. Dr. Fuad Purišević, Faculty of Criminalistics, Criminology and Security Studies, University of Sarajevo, Sarajevo, 2021

II

Tom prvi, koji nosi naslov *Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije*, sastoji se od dva dijela i ima ukupno 371 stranicu.

U prvom dijelu, pod naslovom "Uvodna i suštinska određenja uprave" (str. 29–178), date su osnovne terminološke i metodološke napomene, obrađen je pojam upravnog prava i uprave, zatim uprave u pravnoj teoriji, pojam uprave u propisima u Bosne i Hercegovine, izvori upravnog prava, osnove upravnog prava Evropske unije, te upravnopravni odnos.

Uzevši kao polazišnu osnovu kvadriralistički koncept diobe državnih funkcija u osnovi kojeg je podjela izvršne funkcije na političko-izvršnu i upravnu, autor zaključuje da danas postoje četiri državne vlasti: zakonodavna, sudska, političko-izvršna, odnosno izvršna i upravna. Zašto je ustvari autor esencijalno pristupio divergenciji izvršne vlasti? Naime, izvršna vlast se primarno bavi formuliranjem politike, odnosno donošenjem najvažnijih političkih odluka, ostvarivanjem općih načela pravičnosti, aktivnostima na oblikovanju budućnosti društva i sl. Uvažavajući navedeno, možemo kazati da izvršna vlasti ima primarno političku odgovornost, kao jedan od oblika pravne odgovornosti, kojoj inače podliježu nosioci javnih funkcija. Stoga je unutar izvršne vlasti vremenom došlo do odvajanja općeg izvršenja, koje je u nadležnosti političko-izvršne vlasti, s jedne strane, i upravne vlasti, kao posebnog izvršenja, kojim država ostvaruje svoj suverenitet (organi uprave, upravne organizacije i institucije kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja), s druge strane. Uzevši u obzir da je izvršna vlast primarno politička, ukoliko upravnu vlast ne odvojimo od izvršne, odnosno političko-izvršne vlasti, bilo bi nemoguće izvršiti depolitizaciju i departizaciju upravne vlasti, zaključuje autor.

Nakon jezgrovitog komparativnog prikaza pojma uprave u evropskom i anglosaksonskom pravu, autor je posebnu pažnju posvetio određenju pojma uprave u pozitivnom bosanskohercegovačkom pravu, i to kroz propise pojedinih političko-teritorijalnih jedinica u Bosni i Hercegovini. Posebnu pažnju zavređuje autorovo poimanje upravne prakse kao stvarnog života upravnopravne grane. S tim u vezi autor ističe da upravnopravna grana i upravnopravna praksa predstavljaju u suštini jednu pojavu sa dva lica, a to su normativna (upravno pravo) i faktička (nauka o upravi). Također, upozorava da, ukoliko se uprava bude promatrala samo iz pravnog (normativnog), a ne i iz vanpravnog (faktičkog) aspekta, u tom će slučaju izostati ne samo pravilnost u radu već i efikasnost i efektivnost upravnopravne grane, što, nažalost, u trenutnim uvjetima nije nimalo rijetka pojava u Bosni i Hercegovini.

Autor nadalje naglašava potrebu za reformom javne uprave u Bosni i Hercegovini, koja je ujedno i obligatorni uslov za pristupanje naše zemlje euroatlantskim integracijama. Smatra da je za reformu javne uprave neophodan profesionalan službenički kadar, i to: stručan, kompetentan, politički neutralan i nepristrasan kadar. Kako autor navodi, ovaj cilj se u Bosni i Hercegovini može ostvariti samo kroz optimalno “srednje” rješenje, koje neće biti krajnost ni postojećeg tradicionalnog modela javne uprave, ali ni upravni sistem sa ekstremno radikalnim rezovima. Jedino objektivno vrijednosno mjerilo za reformu javne uprave treba biti efikasno i efektuirano ostvarivanje interesa građana, odnosno zadovoljan građanin, ma gdje prebivao u državi Bosni i Hercegovini, smatra autor. Za razliku od ovog potrebnog i neophodnog, u postdejtonskoj BiH imamo “sitne” promjene koje nikada ne dovode do reformiranja državne vlasti, već služe isključivo za ostanak i opstanak postojeće političke partije ili koalicija političkih partija na vlasti. Zato s pravom konstatuje da su učinci reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini neznatni, te nisu donijeli nikakve prijeko potrebne promjene.

Od uspješnosti organizovanja uprave zavisi neposredno ostvarivanje prava građana, tako da njihov pozitivan odnos prema upravi istovremeno afirmira i njeno društvo u cijelosti, odnosno državu. Ovu konstataciju potvrđuje činjenica da je uprava, kao jedna od četiri državno-pravne funkcije, najčešće i najneposrednije u odnosima s građanima, dakle, mnogo više nego bilo koja od tri preostale državne djelatnosti. Uzimajući u obzir sve navedeno, autor ističe da bi građani bili zadovoljni organizacijom uprave, neophodno je napustiti birokratski pristup u organizaciji disfunkcionalnog upravnog rada, u kome je rukovodilac uvijek i jedini u pravu.

Također, autor ukazuje da zakonodavci nisu propisali nikakve objektivizirane kriterije za ocjenjivanje i vrednovanje kadrova u upravi. U nedostatku takvih kriterija za ocjenu i vrednovanje uspješnosti u radu, uprava ne može biti zadovoljavajući servis građanima u ostvarivanju njihovih pripadajućih prava, obaveza i interesa, te će građani i dalje biti uskraćeni za djelotvorno (efikasno i efektivno) ostvarivanje njihovih prava. Kako bi se objektivizirali kriteriji za ocjenjivanje i vrednovanje kadrova u upravi, neophodno je preći i razvijati timski ili kolektivni rad u kome će rukovodilac biti odgovoran za svoj tim ljudi, jer je istovremeno i sam dio tog tima, konstatuje autor. Ovakav način organizacije upravnog rada neposredno bi uticao na motivaciju službenika i namještenika jer bi se njihov rad, uključujući i rukovodiocce, vrednovao stvarno – objektivizirano (na osnovu stvarnih rezultata rada – učinka), a ne formalistički (samo na osnovu subjektivne ocjene rukovodioca koja se nerijetko zasniva isključivo na podobnosti i poslušnosti kadrova prema svom rukovodiocu). Samo stvarnim i objektiviziranim rezultatima rada bilo bi

moguće prevazići demotiviranost stručnih i radinih kadrova u upravi. Stoga su nam, zaključuje autor, prijeko potrebni objektivno definirani i taksativno određeni kriteriji pomoću kojih bismo mogli ocjenjivati i vrednovati rad kadrova, odnosno organa uprave u cijelosti.

U drugom dijelu, pod naslovom “Nosioci upravne funkcije” (str. 179–360), autor daje sveobuhvatan prikaz organa uprave, upravnih organizacija, javnih agencija, Centralne banke Bosne i Hercegovine kao samostalne neupravne – nevladine državne organizacije, zatim nedržavnih uprava: preduzeća, ustanova i drugih organizacija kao javnih službi, te u konačnici odnosa organa uprava spram drugih nedržavnih organa, organizacija i građana.

Percepcija autora o poimanju samostalnosti organa upravne vlasti zavređuje posebnu pažnju. Autor konstatuje da se samostalnost organa uprave ne može nikada promatrati kao apsolutna vrijednost, te je stoga treba uvijek promatrati i cijeliti u kontekstu djelatnosti koju ovi organi vrše. Naime, organi državne vlasti dio su cjeline ukupne organizacije uprave, nekada hijerarhijski povezane kao što je slučaj kod policije i vojske, pri čemu danas sve više dominira primarno saradnja i koordinacija, kao što je slučaj kod obrazovanja, kulture, socijalne zaštite i slično.

Nadalje autor ispravno zapaža da je položaj organa upravne vlasti različit u odnosu na sudove. Dok organi upravne vlasti imaju relativnu samostalnost u radu, sudovi imaju radnu i poslovnu nezavisnost, a koja je uz to još i apsolutnog karaktera. Cijeneći navedeno, zaključuje da je nezavisnost sudova šira od samostalnosti uprave, jer se na sudove ne može uticati, ni pojedinačno, ni generalno, dok to nije slučaj kod uprave.

III

Tom drugi, koji nosi naslov *Teritorijalna organizacija uprave i radni/slужbenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini*, također se sastoji od dva dijela i ima ukupno 222 stranice.

U prvom dijelu, pod naslovom “Teritorijalna organizacija i oblici organa uprave na bosanskohercegovačkom prostoru” (str. 25–92), autor je sveobuhvatno prikazao organizaciju uprave na nivou Bosne i Hercegovine, zatim entiteta Federacije Bosne i Hercegovine i entiteta Republike Srpske, te Brčko distrikta kao jedinstvene administrativne jedinice lokalne samouprave, kao i unutarnju organizaciju organa uprava i *mutatis mutandis* unutarnju organizaciju upravnih organizacija. U tom smislu, autor ističe da bi, uzimajući u obzir sličnost, pa i istovjetnost, u pogledu vrste, složenosti i drugih karakteristika poslova i zadataka koji se obavljaju u organima uprave, bilo neophodno utvrditi jedinstvene nazive za grupe poslova i zadataka iste vrste,

kao i jedinstvene uslove u vezi sa potrebnim vrstama i stepenima stručne spreme službenika, te druge uslove potrebne za njihovo vršenje. Ovakav propis bi doprinio usklađenosti pravilnika organa uprave različitih političko-teritorijalnih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

U drugom dijelu, pod naslovom “Radno-pravni, odnosno službenički odnosi kadrova u upravi” (str. 93–210), promatrajući kadrove kao neizostavan element organizacije, autor prije svega ukazuje na distinkciju između političkih funkcionera u užem smislu i političkih funkcionera u širem smislu, a zatim, oslonom na pozitivno-pravno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine, obrađuje pitanje radno-pravnih/službeničkih odnosa u organima uprave. Zapažajući specifičnost radnih odnosa državnih službenika, autor udžbenika njihov radni odnos predstavlja kao poseban odnos – službenički odnos, te ukazuje na razliku u odnosu na opće propise o radnim odnosima koji se primjenjuju u preduzećima i drugim organizacijama. Dok se radni odnosi u preduzećima i drugim organizacijama uspostavljaju povodom vršenja rada, službenički odnos uspostavlja se povodom vršenja vlasti, zaključuje prof. Purišević. S tim u vezi, smatra sasvim opravdanim izdvojiti posebne pravne norme koje se tiču službeničkih odnosa, a to su pravne norme službeničkog prava, te službenički radni odnos tretirati posebnim odnosom. Konstatuje da je izgradnja koherentnog, profesionalnog i dosljednog službeničkog sistema u jednoj zemlji iznimno bitan segment bez koga nema zadovoljavajućeg ostvarivanja pojedinačnih prava građana, a niti zadovoljavanja općeg ili zajedničkog interesa društvene zajednice u cijelosti. Zato autor radni odnos državnih službenika predstavlja kao poseban – službenički odnos, koji se sve češće regulira zasebnim pravnim normama svrstanim u službeničko pravo, kao zasebnu granu prava. Savremeni pravni sistemi zahtijevaju neprotivrječnu i dosljednu službeničku organizaciju utemeljenu doktrinarnim načelima, naučno obrađenu na empirijskim spoznajama, te planski i metodično uređenu, navodi prof. Purišević.

IV

S obzirom na sve navedeno, udžbenik pod naslovom *Opće upravno pravo (uvodna pitanja i organizacija javne uprave, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu)*, predstavljen u dva toma, i to: tom prvi: *Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije* i tom drugi: *Teritorijalna organizacija uprave i radni/službenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini*, autora prof. dr. Fuada Puriševića, objavljen je kao reificirani kvintesencijski novum, te je kao takav namijenjen studentima prava, studentima fakulteta na kojima se izučava kriminalistika, kriminologija, sigurnost i bezbjednost, te studentima koji se usko specijaliziraju za poslove uprave, odnosno svim kadrovima koji rade na raznovrsnim i složenim poslovima upravno-pravnog

naravi ali i pravnim stručnjacima iz prakse odnosno osobama i institucijama koje se bave organizacijom javne uprave.

Na kraju, čestitamo prof. dr. Fuadu Puriševiću na njegovoj proaktivnosti i na ovom utilitarnom dihotomnom udžbeniku u kojem je eksplicitno, izvorno i recentno predstavljena uprava kao pravna ali i kao vanpravna nauka. Kako to prof. dr. Fuad Purišević često ističe:

Sa upravom se radamo, zahvaljujući njoj građani i drugi subjekti ostvaruju i uživaju gro statusnih pitanja, a na kraju, s njenom zabilježbom i umiremo!