

**Prof. dr. Enver Ajanović**  
**Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo**  
**Pravni fakultet / Faculty of Law**

**UDK 354 (497.6)**

**Pregledni naučni članak**

**ORGANIZACIJA ORGANA UPRAVE NA OSNOVU ZAKONA  
U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE I  
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

**THE ADMINISTRATIVE BODIES ORGANIZATION  
IN THE BH INSTITUTIONS AND  
FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

***Sažetak***

*Važeći Zakon o upravi BiH, Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine, Zakon o ministarskim imenovanjima, vladinim imenovanjima i drugim imenovanjima FBiH, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o državnoj službi u FBiH, Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH i Zakon o inspekcijama u FBiH sadrže odredbe o različitim upravnim organizacijama, njihovim međusobnim odnosima i rukovodiocima, službeničkom pravu, inspekciji i sredstvima za rad organa uprave.*

*Postojanje ovih zakona u upravnom pravnom poretku u pravnom smislu nije nužno. U ovom radu predlaže se spajanje ovih zakona u novi zakon o organizaciji organa uprave u institucijama BiH, novi zakon o organizaciji organa uprave u FBiH i usvajanje zakona o inspeksijskom nadzoru FBiH kao posebnog upravnog postupka. Opći dio federalnog zakona bi sadržavao norme zajedničke za sve nivoe vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, a posebni dio samo odredbe za federalni nivo upravne vlasti. U posebnom dijelu treba dopuniti odredbe o nadležnosti ministarstava finansija, pravde, te rada i socijalne politike.*

*Ovakvom reformom ne bi se prekršilo važeće pravilo u Zakonu o upravi BiH i Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH da se zakonom osnivaju organi uprave i institucije sa javnim ovlaštenjem.*

*U važećim zakonima upravnog prava u BiH pogrešno se koristi teorijski pojam upravne organizacije, a u radu se zahtijeva da se umjesto njega uvede generički pojam „organ uprave“.*

**Ključne riječi:** zakon o organizaciji organa uprave i institucijama BiH, Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, novi zakon o inspeksijskom nadzoru FBiH

### **Summary**

*The existing Law on Administration, Law on Organizing Administration in the FBiH, Law on Ministries and other BH Government Authorities, Law on Federal Ministries and other Federal Administrative Bodies, Law on Ministerial Appointments, Council of Ministers Appointments and other FBiH Appointments, Law on Ministerial, Government Appointments and other appointments in FBiH, Law on civil service in the BH institutions, Law on Civil Service in the FBiH, Law on Employees in the FBiH Civil Service and the Law on Inspections in the FBiH contain provisions on the various administrative organizations, their mutual relations and managers, civil service law, inspection and funds for the administration work.*

*Legally, the existence of these laws in the administrative and legal order is not necessary. The author in the paper proposes the merging of these laws into the new Laws on Council of Ministers Administration Organizing, Organization of Administration Bodies in the FBiH and the adoption of the Law on Inspection Control in FBiH as a special administrative procedure. The general part of the Federal law would comprise norms common to all government levels in the Federation of Bosnia and Herzegovina, as special part of the provision would be reserved only for the federal level of government authority. In a separate part provisions on the jurisdiction of the Ministries of Finance, Justice, and Labor and Social Policy should be supplemented.*

*Such reform would not violate the applicable rules in the Law on Administration and the Law on Organizing Administration in the FBiH; providing that the law establishes administrative bodies and institutions with public authority.*

*The current administrative laws in BiH wrongly treat the theoretical concept of the administrative organization. This paper demands the introduction of the generic term - administration authority instead.*

**Keywords:** *Law on Organizing Administration Bodies and BH Institutions, Law on Organizing Administrative Bodies in the FBiH, Law on Inspection Control in FBiH*

## **I Uvod**

U upravnim institucijama BiH i FBiH opći organizacioni oblici uprave danas su normirani Zakonom o upravi BiH i Zakonom o organizaciji organa uprave u FBiH.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Zakon o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) i Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

Zakon o upravi BiH sadrži i odredbe o upravnim poslovima iz nadležnosti Ministarstva finansija i trezora BiH (sredstva za rad), Ministarstva pravde BiH (upravna inspekcija) i Agencije za državnu službu BiH (službenički odnosi),<sup>2</sup> a Zakon o organizaciji organa uprave FBiH<sup>3</sup> iz nadležnosti Ministarstva finansija FBiH (sredstva za rad), Ministarstva pravde FBiH (upravna inspekcija) i Agencije za državnu službu FBiH (službenički odnosi).

Prema metodološkom načelu sistematizacije u upravnom pravu institucija BiH i FBiH potrebno je da se pravne norme u Zakonu o upravi BiH i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, te Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH i Zakonu o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave<sup>4</sup> objave u samo jednom zakonu *de ferenda*. U skladu sa tim promjenama ovi važeći zakoni trebaju se staviti van snage. Istovremeno, odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Zakona o državnoj službi u FBiH, Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH<sup>5</sup> i Zakona o namještenicima o organima državne službe u FBiH trebaju se prenijeti u zakon o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda* i zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda*, a ove opće pravne akte također staviti van pravne snage.

Ovi novi opći pravni akti sadržavali bi znatno više pravnih normi nego neopravdano rasuto upravno organizaciono pravo u navedenim važećim zakonima. Ova izmjena omogućit će svim upravnim službenicima i namještenicima bolji pregled važećih odredbi i kvalitetniju upravnu praksu u

---

<sup>2</sup> Članovi 54, 69–70, 83–97. i 100–101. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine i 102 od 29. decembra 2009. godine).

<sup>3</sup> Članovi 71–73, 107–116. i 137–144. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>4</sup> Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 5 od 7. marta 2003. godine, 42 od 27. februara 2003. godine, 26 od 7. juna 2004. godine, 42 od 10. septembra 2004. godine, 45 od 13. juna 2006. godine, 88 od 20. novembra 2007. godine, 35 od 5. maja 2009. godine, 59 od 28. jula 2009. godine, 103 od 30. decembra 2009. godine), Zakon o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br. 58 od 19. novembra 2002, br. 19 od 13. maja 2003, br. 38 od 4. jula 2005, br. 2 od 18. januara 2006. godine, br. 8 od 24. februara 2006. godine, br. 61 od 16. oktobra 2006. godine i br. 48 od 1. augusta 2011. godine).

<sup>5</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 12 od 6. juna 2002. godine, 35 od 12. novembra 2003. godine, 4 od 3. marta 2004. godine, 17 od 10. maja 2004. godine, 26 od 7. juna 2004. godine, 37 od 12. augusta 2004. godine, 43 od 2. juna 2009. godine), Zakon o državnoj službi u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 29 od 30. juna 2003. godine, 67 od 30. novembra 2005. godine, 8 od 24. februara 2006. godine i 4 od 13. januara 2012. godine) i Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 49 od 8. augusta 2005. godine).

organima uprave. Ovakva promjena u skladu je sa tendencijom profesionalizacije u državnoj upravi.<sup>6</sup>

U skladu sa ovim promjenama, Zakon o inspekcijama FBiH je također nepotreban, jer bi se Zakonom o inspeksijskom nadzoru *de ferenda* normirao poseban upravni postupak u domenu naredbodavne djelatnosti nadležnog organa uprave.

## II Upravno vanjsko organizaciono pravo

### a) Institucije Bosne i Hercegovine

Zakon o upravi BiH sadrži odredbe o svrsi osnivanja ministarstva, agencija, centara, direkcija, instituta, uprava, ureda i zavoda.<sup>7</sup> Ove odredbe trebaju biti i u novom zakonu o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda*.

U zajedničkoj odredbi *upravne organizacije osnivaju se za obavljanje upravnih i stručnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organiziranost i samostalnost u radu*.<sup>8</sup> Pojam *upravne organizacije* potrebno je zamijeniti pojmovima *agencije, zavodi, direkcije, instituti, centri ili uredi*. Naime, teorijski pojam *upravna organizacija* pripada isključivo *nauci o upravi* i zato ne može ostati u važećem pravnom poretku. Iz tog razloga mora se zamijeniti generičkim pojmom organa uprave, odnosno njegovim vrstama: *uprave, agencije, centri, direkcije, instituti, uredi, zavodi* i druge organizacione forme organa uprave sa statusom pravnih lica.

Poslije odredbi o svrsi osnivanja organa uprave uslijedila bi norma o njihovom pravnom statusu: *agencije, zavodi, direkcije, instituti, centri, uredi*

---

<sup>6</sup> Pusić, Eugen (1996) *Nauka o upravi*, izdavač Školska knjiga, Zagreb, str. 61.

<sup>7</sup> Kombinacija člana 48. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) i člana 4. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 5 od 7. marta 2003. godine); član 51. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) i član 26. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine); član 51. stavovi 1–7. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) dopunjen članom 26. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine).

<sup>8</sup> Članovi 48. i 50. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) u vezi sa članom 26. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine).

*i drugi organi uprave* mogu se osnivati kao nesamostalni organi uprave, ako je to potrebno zbog međusobne povezanosti poslova iz nadležnosti ministarstva i uprave i kad je, pored određenog stepena samostalnosti u vršenju poslova iz nadležnosti uprave, potrebno osigurati usmjeravanje i nadzor u obavljanju poslova ovih organa uprave u ministarstvu.<sup>9</sup>

Odredbe o Arhivu BiH i Arhivskom vijeću BiH potrebno je prenijeti u novi zakon o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda* u poglavlje o samostalnim organima uprave.

U buduću zakon o organizaciji organa uprave BiH moraju se unijeti i odredbe o ***međusobnim odnosima organa uprave***. Naime, ovi odnosi u formalnopravnom smislu nisu ustavne naravi, pa se trebaju urediti zakonom. Međusobni odnosi organa uprave zasnivaju se na ovlaštenjima utvrđenim Ustavom i zakonom, kao i na saradnji, međusobnom informiranju i dogovaranju.

U ostvarivanju međusobne saradnje organi uprave obavezni su jedni drugima dostavljati podatke i informacije potrebne za obavljanje poslova, razmjenjivati informacije i iskustva i osnivati zajedničke stručne komisije i druge službe, te ostvarivati druge oblike međusobne saradnje.<sup>10</sup>

Osim navedene saradnje, organi uprave nadležni za poslove inspekcijskog nadzora u provođenju ovog nadzora sarađuju s nadležnim sudovima, tužilaštvima, organima uprave i drugim organima.<sup>11</sup>

Isti zakon u institucijama BiH morat će sadržavati i odredbe o ***odnosima organa uprave prema preduzećima, ustanovama i drugim pravnim osobama***.

U okviru svojih nadležnosti organi uprave imaju ovlaštenja i obaveze, predviđene zakonom, prema preduzećima, ustanovama i drugim pravnim osobama.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Po uzoru na član 51. stav 8. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) nastao na osnovu člana 26. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine).

<sup>10</sup> Član 31. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>11</sup> Član 19. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra

2009. godine) kojim je članom 31 a. dopunjen Zakon o upravi BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra

2002. godine).

<sup>12</sup> Član 37. Zakona o upravi BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

Organi uprave saraduju s preduzećima, ustanovama i drugim pravnim osobama značajnim za rad organa uprave ili su od interesa za rad navedenih organa.

Preduzeća, ustanove i druga pravna lica obavezna su na zahtjev organa uprave dostavljati podatke i informacije iz svoje nadležnosti.

Postupak podnošenja zahtjeva, kojim organi uprave traže pristup određenim informacijama od navedenih pravnih osoba, kao i utvrđivanje izuzetaka kod objavljivanja tražene informacije, vrši se prema odredbama Zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini.<sup>13</sup>

Važeći Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH sadrži pravilo o upravnoj inspekciji od objavljivanja ovog zakona.<sup>14</sup> Ovu alineju o nadležnosti Ministarstva pravde treba prenijeti u novi zakon o organizaciji organa uprave u institucijama BiH, a istovrsnu kontradiktornu odredbu u Zakonu o upravi BiH treba staviti van snage.<sup>15</sup>

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH sadrži odredbe o Uredu koordinatora Brčko Distrikta BiH. Ove odredbe treba prebaciti u zakon o organizaciji organa uprave BiH *de ferenda*.<sup>16</sup>

Ovim odredbama treba dodati i odredbu *de lege ferenda*: *Ured koordinatora Brčko Distrikta je samostalan organ uprave.*

## **b) Institucije Federacije Bosne i Hercegovine**

U skladu sa Ustavom BiH i Ustavom FBiH, dosadašnja politička praksa u Parlamentu FBiH bila je da zakoni entiteta sa istovjetnim nazivima kao i u institucijama BiH uvijek imaju isti ili sličan sadržaj. Slijedeći takvu praksu, i Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* treba imati sličan sadržaj kao i Zakon o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda*. Iz tog razloga u predloženom federalnom zakonu ne bi mogao ostati sociološki pojam upravne organizacije iz *nauke o upravi*, a umjesto njega treba biti generički pojam organa uprave, odnosno njegove vrste: agencije,

---

<sup>13</sup> Član 38. Zakona o upravi BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) izmijenjen članom

22. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine).

<sup>14</sup> Član 13. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 5 od 7. marta 2003. godine).

<sup>15</sup> Član 83. stav 1. Zakona o upravi BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>16</sup> Član 27. b Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 76 od 15. oktobra 2007. godine).

arhiv, direkcije, zavodi i druge organizacione forme organa uprave sa statusom pravnih lica.

U Zakon o organizaciji organa uprave FBiH *de ferenda* treba prenijeti odredbe o svrsi osnivanja ministarstava, uprava, agencija, direkcija i zavoda.<sup>17</sup>

Odnos svih ovih organa uprave (agencija, direkcija, uprava i zavoda) prema federalnom ministarstvu uspostavlja se odredbom *federalni organi uprave mogu se osnivati kao samostalni i nesamostalni organi uprave*.<sup>18</sup> I ovom odredbom uspostavlja se odnos ovih organa uprave prema ministarstvu u FBiH. To znači da su nesamostalni organi uprave pod nadzorom ministarstva, a samostalni organi uprave su pod nadzorom vlade.

Federalnim zakonom mogu se osnivati federalni organi uprave drugog naziva, što se konkretno određuje tim zakonom, ako je to adekvatnije materiji koja se nalazi u nadležnosti te organizacije.<sup>19</sup>

Nesamostalne<sup>20</sup> federalne agencije, direkcije, uprave i zavodi mogu se osnivati kada je to potrebno zbog međusobne povezanosti poslova iz nadležnosti federalnog ministarstva i federalne agencije, direkcije, uprave i zavoda i kad je, pored određenog stepena samostalnosti u obavljanju poslova iz nadležnosti agencije, direkcije, uprave i zavoda, potrebno osigurati da federalno ministarstvo vrši usmjeravanje i nadzor u obavljanju poslova iz nadležnosti tih agencija, direkcija, uprava i zavoda.

Ove federalne agencije, direkcije, uprave i zavodi samostalni su u svom radu u pogledu obavljanja svih poslova iz svoje nadležnosti, osim u pogledu podzakonskih propisa i općih akata, koja ostvaruje federalno ministarstvo nadležno da nadzire rad agencije, direkcije, uprave i zavoda.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Član 38. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine); po uzoru na članove 37. i 39. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine); član 41. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine); član 42. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>18</sup> Po uzoru na član 37. stav 1. i član 40. stavovi 1. i 3. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>19</sup> Član 40. stav 2. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>20</sup> Enver Ajanović (2016) „Ustavno-pravni osnov općeg upravnog organizacionog prava u institucijama BiH i FBiH“, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LIX, str. 139.

<sup>21</sup> Po uzoru na član 43. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

U poslovima iz nadležnosti nesamostalne federalne agencije, direkcije, uprave i zavoda, federalni ministar donosi podzakonske propise i opće akte za izvršavanje federalnih zakona iz tih oblasti i vrši upravni nadzor i kontrolu nad radom te agencije, direkcije, uprave i zavoda.

U vršenju ovog upravnog nadzora i kontrole nad radom nesamostalne agencije, direkcije, uprave i zavoda, federalni ministar ima sljedeća ovlaštenja:

1) da rješava u upravnom postupku o pravnim lijekovima izjavljenim protiv upravnih akata koja donosi agencija, direkcija, uprava i zavod, ako posebnim federalnim zakonom nije određeno da o tome rješava drugi organ;

2) da daje saglasnost na akte agencije, direkcije, uprave i zavoda koje oni donose izvan upravnog postupka kada je to federalnim zakonom određeno;

3) da traži izvještaje i obavještenja o radu agencije, direkcije, uprave i zavoda u vezi sa izvršavanjem poslova iz njihove nadležnosti;

4) da odredi izvršenje pojedinih zadataka iz nadležnosti agencije, direkcije, uprave i zavoda i rokove za njihovo izvršenje;

5) da vrši druga ovlaštenja koja su mu drugim zakonom data u nadležnost.

Navedene federalne nesamostalne agencije, direkcije, uprave i zavodi u izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti neposredno ostvaruju saradnju sa drugim organima uprave i pravnim licima, a odnose prema Vladi Federacije, predsjedniku i potpredsjednicima Federacije Bosne i Hercegovine i Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlament Federacije) ostvaruju posredstvom ministra koji rukovodi federalnim ministarstvom.<sup>22</sup>

Za obavljanje određenih upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti Federacije u kantonu, gradu i općini mogu se osnivati područne jedinice federalnih ministarstava, federalnih agencija, direkcija, uprava i zavoda kao njihove organizacijske jedinice.

---

<sup>22</sup> Po uzoru na član 44. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).



Područne jedinice mogu se osnivati samo ako je to nužno radi efikasnijeg ili racionalnijeg obavljanja određenih poslova iz nadležnosti odgovarajućeg federalnog organa uprave (ministarstva, uprave, agencije, direkcije i zavoda). Područne jedinice osniva Vlada Federacije na prijedlog navedenih federalnih organa. Aktom o osnivanju područnih jedinica utvrđuje se njihova nadležnost, područje na kojem djeluju, sjedište i druge stvari od značaja za njihov rad, a njihova bliža razrada utvrđuje se pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji federalnog organa uprave.<sup>23</sup>

Kantonalni organi uprave se osnivaju, ukidaju i njihov djelokrug utvrđuje kantonalnim zakonom o organizaciji organa uprave u skladu sa ovim zakonom i kantonalnim zakonom.<sup>24</sup>

Kantonalni organi uprave su kantonalna ministarstva, agencije, direkcije, uprave, zavodi, zajednice, fondovi i drugi organi uprave.

Svi organi uprave imaju status pravnog lica, osim ministarstva i uprave.

Kantonalni organi uprave sa statusom pravnog lica mogu se osnivati kao samostalni i nesamostalni organi uprave.<sup>25</sup>

Smisao ove odredbe u pogledu vrsta organa uprave i njihove pravne personalnosti ista je kao i organa uprave u institucijama BiH i FBiH.

Izložene odredbe o federalnim organima uprave jednako važe i prilikom osnivanja organa uprave na kantonalnom nivou vlasti.

Navedene odredbe o osnivanju nesamostalnih federalnih organa uprave, podzakonskim aktima i općim propisima federalnog ministra neophodnih za rad ovog federalnog organa uprave, te upravnom nadzoru i kontroli shodno se primjenjuju na nesamostalne kantonalne organe uprave.<sup>26</sup>

U pogledu Arhiva FBiH odredbe o nadležnosti ovog samostalnog organa uprave u Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave<sup>27</sup> i Zakonu o arhivskoj građi FBiH<sup>28</sup> potrebno je objediniti u Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda*.

I u Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* također se moraju unijeti odredbe o ***međusobnim odnosima organa uprave***. Organi uprave

---

<sup>23</sup> Po uzoru na član 45. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>24</sup> Po uzoru na član 46. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>25</sup> Po uzoru na član 47. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>26</sup> Po uzoru na član 48. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>27</sup> Član 27. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br. 19 od 13. maja 2003. godine).

<sup>28</sup> Član 45. Zakona o arhivskoj građi FBiH („Službene novine FBiH“, br. 45 od 20. septembra 2002. godine).

dužni su saradivati sa organima uprave drugog nivoa vlasti u svim stvarima od zajedničkog interesa za te organe uprave.

Međusobni odnosi organa uprave na svim nivoima vlasti zasnivaju se na ovlaštenjima koja su za te organe utvrđena ustavom i zakonom i drugim propisima i na saradnji, međusobnom informiranju i dogovaranju, a što se ostvaruje u skladu sa odredbama ovog zakona.

Organi uprave nadležni za poslove inspekcijskog nadzora u vršenju ovog nadzora obavezni su saradivati sa drugim organima uprave, nadležnim sudovima, tužilaštvima i drugim odgovarajućim organima.<sup>29</sup>

U ostvarivanju međusobne saradnje organi uprave na istom nivou vlasti obavezni su jedni drugima dostavljati određene podatke i informacije kojima raspolazu i do kojih dolaze u obavljanju svojih poslova, a potrebnim za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. Prema potrebi, mogu osnovati zajedničke stručne komisije ili radne grupe za izvršenje određenog zadatka, organizirati savjetovanja i ostvarivati druge oblike međusobne saradnje od zajedničkog interesa, o čemu zajednički odlučuju rukovodioci zainteresiranih organa uprave.

Obaveza organa uprave da jedni drugima dostavljaju podatke i obavještenja iz svoje evidencije posebno se odnosi na podatke značajne za ostvarivanje prava i obaveza građana i pravnih osoba u upravnom postupku.<sup>30</sup>

U Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* trebaju biti iste odredbe kao i u važećem Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH o vertikalnim i horizontalnim odnosima organa uprave. Pri tom prijenosu treba imati u vidu da će se na ove norme moći primijeniti široko tumačenje, jer agencije, direkcije, uprave i zavodi nisu jedine forme upravnih organizacija u FBiH.

## **Odnosi federalnih, kantonalnih, općinskih i gradskih organa uprave**

Odnosi federalnih organa uprave i kantonalnih, općinskih i gradskih organa uprave zasnivaju se na obavezama svakog od tih organa u odnosu na izvršavanje federalnih zakona i drugih federalnih propisa, kao i međunarodnih ugovora koje je zaključila Federacija, odnosno Bosna i Hercegovina.

Federalni organi uprave obavezni su osigurati izvršavanje propisa i ugovora na području cijele Federacije i u tom pogledu imaju ovlaštenja da prema kantonalnim, općinskim i gradskim organima uprave preduzimaju sve one

---

<sup>29</sup> Član 81. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>30</sup> Član 82. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

mjere i aktivnosti radi osiguranja obavljanja svih poslova federalnih organa uprave povjerenih federalnim propisom na vršenje kantonu, općini ili gradu, kao i zadatke propisane međunarodnim ugovorom, a kantonalni, općinski i gradski organi uprave obavezni su postupati po tim mjerama i aktivnostima federalnih organa uprave.<sup>31</sup>

U obavljanju poslova propisanih federalnim zakonom i drugim federalnim propisima i međunarodnim ugovorima za čije su obavljanje, pored federalnih organa uprave, ovlaštene i kantonalni, općinski i gradski organi uprave, u tim slučajevima federalni organi uprave u okviru svoje nadležnosti imaju pravo tražiti od odgovarajućih kantonalnih, općinskih i gradskih organa uprave podatke, spise i dokumentaciju i obavještenja o obavljanju poslova predviđenih u tim propisima i međunarodnim ugovorima, a ti organi su obavezni dostaviti tražene podatke, spise, dokumentaciju i obavještenja u rokovima koje su odredili federalni organi uprave.<sup>32</sup>

Organi uprave obavezni su Vladi Federacije, vladi kantona, općinskom načelniku i gradonačelniku dostavljati godišnje izvještaje o svom radu, a prema potrebi i češće, kao i izvještaj o stanju u oblastima iz njihove nadležnosti, te informacije, obavještenja, podatke, spise i drugu dokumentaciju potrebnu za rad izvršnih organa vlasti.<sup>33</sup>

***Odnosi kantonalnih, općinskih i gradskih organa uprave*** u važećem Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH trebaju biti u istom poglavlju u Zakonu o organizaciji organa uprave *de ferenda* radi pravne jednakosti i sigurnosti državljana FBiH pred zakonom i drugim općim aktima.

Odnosi kantonalnih, općinskih i gradskih organa uprave na području kantona zasnivaju se na obavezama koje svaki od tih organa ima u izvršavanju kantonalnih zakona i drugih kantonalnih propisa.

Kantonalni organi uprave obavezni su pratiti stanje i preduzimati potrebne mjere da općinski i gradski organi uprave obavljaju poslove iz oblasti uprave povjerene kantonalnim zakonom da ih vrši općina, odnosno grad i u tom pogledu imaju pravo tražiti određene podatke i obavještenja, a općinski i gradski organi uprave dužni su dostavljati te podatke i obavještenja u rokovima koje odredi kantonalni organ uprave.

Ako općinski i gradski organi uprave ne izvršavaju kantonalne zakone i druge propise, kantonalni organ uprave u čijoj nadležnosti je izvršavanje

---

<sup>31</sup> Član 83. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>32</sup> Član 84. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>33</sup> Član 95. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

kantonalnog zakona dužan je sa tim upoznati vladu kantona, kao i općinskog načelnika, odnosno gradonačelnika radi preduzimanja odgovarajućih mjera.<sup>34</sup> Ako općinski i gradski organi uprave, i pored navedenih mjera, ne izvršavaju kantonalne propise, u tom slučaju vlada kantona može narediti da nadležni kantonalni organ uprave neposredno preuzme obavljanje tih poslova, dok općinski i gradski organ uprave ne počne obavljati te poslove.

Troškove nastale neposrednim obavljanjem poslova od kantonalnog organa uprave plaća iz svog budžeta općina odnosno grad čiji organ uprave nije obavljao poslove predviđene kantonalnim zakonom i drugim kantonalnim propisom.

Općinski načelnik odnosno gradonačelnik mogu podnijeti prigovor vladi kantona na visinu troškova, čija je odluka konačna.<sup>35</sup>

### **Odnosi federalnih, kantonalnih, općinskih i gradskih agencija, direkcija i zavoda**

Odredbe članova ovog zakona analogno se primjenjuju i na odnose federalnih, kantonalnih, općinskih i gradskih agencija, direkcija i zavoda kada su federalnim zakonima i zaključenim međunarodnim ugovorima ovlašteni obaviti određene stručne i druge poslove iz tih zakona i ugovora.<sup>36</sup>

I odredbe o *odnosima organa uprave i upravnih ustanova prema pravnim osobama* su čisto pravnog karaktera i zato se moraju prenijeti u Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* pod podnaslovom *odnosi organa uprave prema pravnim osobama*.

U okviru svoje nadležnosti organi uprave imaju prema pravnim osobama ovlaštenja i obaveze predviđene zakonom, odnosno propisom gradskog i općinskog vijeća, a naročito u pogledu vršenja prava nadzora nad zakonitošću rada tih pravnih osoba kada su za to ovlašteni zakonom, odnosno propisom gradskog i općinskog vijeća.<sup>37</sup>

Organi uprave saraduju sa pravnim osobama u stvarima iz svoje nadležnosti značajnim za rad organa uprave, ili su od interesa za rad te pravne osobe.

---

<sup>34</sup> Član 87. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>35</sup> Član 88. u vezi sa članom 87. stav 3. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>36</sup> Član 89. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>37</sup> Član 102. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

Na zahtjev organa uprave pravne osobe su, u skladu sa zakonom, obavezne dostavljati podatke, informacije i drugu dokumentaciju iz svoje djelatnosti, ako su ti podaci, informacije i dokumentacija značajni za obavljanje poslova iz nadležnosti organa uprave.<sup>38</sup>

U Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* trebaju biti i odredbe o osnivanju stručnih, tehničkih i drugih zajedničkih ili samostalnih službi.<sup>39</sup>

### III Prijenos javnih ovlaštenja

U Zakonu o organizaciji organa uprave u institucijama BiH treba propisati novu glavu pod naslovom „Javna ovlaštenja u BiH“ i tako omogućiti prijenos odredaba iz Zakona o upravi BiH koje pripadaju Zakonu o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda*.

Institucijama s javnim ovlaštenjima ne mogu se povjeravati poslovi inspekcijaskog nadzora, osim stručnih poslova značajnih za vršenje inspekcijaskog nadzora (ekspertize, tehnička ispitivanja i sl.), ako za vršenje tih poslova organi uprave nemaju tehničke i druge uvjete.<sup>40</sup>

I u Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* treba propisati novu glavu pod naslovom „Javna ovlaštenja u FBiH“ i pritom iz važećeg Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH prenijeti odredbe koje po svojoj pravnoj prirodi trebaju biti sadržaj novog zakona.

U ovom novom zakonu u FBiH prvom odredbom u dijelu o „javnim ovlaštenjima“ trebaju se konkretizirati organizacione forme za vršenje prenesenih ovlaštenja. Važeći Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH propisuje da se određeni upravni i stručni poslovi iz nadležnosti organa uprave mogu povjeravati na vršenje pravnim osobama (u daljnjem tekstu: pravne osobe sa javnim ovlaštenjima) ako je to prikladno i ukoliko se time postiže efikasnije ostvarivanje određenih prava i obaveza građana i pravnih osoba.<sup>41</sup> Nedostatak ove odredbe je u tome što u njoj nisu propisane

---

<sup>38</sup> Član 103. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>39</sup> Članovi 54. i 55. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>40</sup> Član 22. stav 2. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>41</sup> Član 26. stav 1. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

organizacione forme uprave kojoj se mogu povjeriti ova ovlaštenja. Dosadašnje generacije koje su se školovale na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu znaju vrlo dobro da se radi o javnim preduzećima, javnim ustanovama, udruženjima građana ili nekim trećim formama upravnih organizacija ovlaštenih provoditi upravni postupak, odnosno da upravnim aktom odlučuju o pravima i obavezama stranaka. Sadašnje generacije bez dodatnih objašnjenja ne mogu samostalno utvrditi o čemu se radi. Ovakva norma je nejasna i za građane BiH, jer ne mogu znati koje su forme upravnih organizacija u FBiH. To treba mijenjati, odnosno tu normu treba precizirati vraćanjem na staru odredbu kakva je postojala u Ustavu SFRJ iz 1963. i 1974. godine, organizacionom upravnom pravu SFRJ nakon 1978. godine, te konačno Zakonu o upravi FBiH.<sup>42</sup> Time bi se uspostavila jasna razlika u odnosu na FBiH kao vrstu javnopravne osobe. Za postizanje neophodne preciznosti i jasnoće ova odredba treba glasiti: *Javna ovlaštenja u FBiH prenose se institucijama sa javnim ovlaštenjima (javnim preduzećima, javnim ustanovama, udruženjima građana i drugim pravnim osobama) da u upravnom postupku odlučuju o pravima i obavezama stranaka i drugih učesnika u postupku.* Tako bi se konkretizirala odredba iz Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH koja bi se prenijela u Ustav FBiH.

Potom bi se unijela druga odredba o načelnoj zabrani inspekcijaskog nadzora u nadležnosti institucija sa javnim ovlaštenjem.

Institucijama sa javnim ovlaštenjima ne mogu se povjeravati poslovi inspekcijaskog nadzora, osim stručnih poslova od značaja za vršenje inspekcijaskog nadzora, kao što su ekspertize, tehnička ispitivanja i sl., ili su za vršenje tih poslova potrebna posebna stručna znanja (tehnička i druga struka), ili ako je potrebna primjena naučnih ili posebnih stručnih metoda koje se mogu osigurati samo posebnom opremom (laboratorija i dr.), a za koje u organu uprave ne postoje kadrovske, tehničke i druge mogućnosti za vršenje tih poslova.<sup>43</sup>

Ovim odredbama trebaju se pridružiti i odredbe iz Zakona o javnim preduzećima FBiH<sup>44</sup> i uredbe sa zakonskom snagom o ustanovama<sup>45</sup> u

---

<sup>42</sup> Zakon o upravi FBiH („Službene novine FBiH“, br. 28 od 4. decembra 1997. godine i 26. od 20. juna 2002. godine).

<sup>43</sup> Član 26. stav 3. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>44</sup> Zakon o javnim preduzećima FBiH („Službene novine FBiH“, br. 8 od 9. februara 2005, 81. od 22. decembra 2008, 22. od 6. aprila 2009. godine i 109. od 19. decembra 2012).

<sup>45</sup> Uredba sa zakonskom snagom o ustanovama („Službeni list RBiH“, br. 6/92, 8/93 i 13/94).

skladu sa Ustavom BiH. Ovaj opći pravni akt sadrži odredbu: *svi zakoni, propisi i sudski poslovници, koji su na snazi na teritoriji Bosne i Hercegovine u trenutku kada Ustav stupa na snagu, ostat će na snazi u onoj mjeri u kojoj nisu u suprotnosti sa Ustavom, dok drugačije ne odredi nadležni organ vlasti Bosne i Hercegovine.*<sup>46</sup> Na osnovu ove odredbe u Zakonu o organizaciji organa uprave *de ferenda* trebaju biti i odredbe o ustanovama. Polazni osnov za to je Uredba sa zakonskom snagom o ustanovama iz 1992. godine. Drugo, Ustav FBiH sadrži odredbu da su obrazovanje, jezik, njegovanje kulture i kulturno naslijeđe vitalni interes konstitutivnih naroda.<sup>47</sup> Svi ovi interesi povezani su sa upravnim pravom.

#### **IV Inspekcijski nadzor i kontrola**

Inspekcijski nadzor, upravni nadzor i upravna kontrola su različiti pojmovi sa istom svrhom, a to je pravna zaštita načela zakonitosti u upravnom postupku. Inspekcijski nadzor vrši se po službenoj dužnosti pokretanjem prvostepenog upravnog postupka, a upravna kontrola po privatnom načelu u drugostepenom upravnom postupku podnošenjem žalbe. U skladu sa ovim objašnjenjem, potrebno je u odredbama Zakona o upravi BiH i Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH na pojedinim mjestima pojam „nadzor“ promijeniti pojmom „kontrola“, ove odredbe ponovo normirati i uvesti naslov „Upravni nadzor i upravna kontrola nad provedbom zakona i drugih propisa“. Upravni nadzor vrši se unutar ili između organa uprave bez zasnivanja upravno-pravnih odnosa sa građanima u upravnom postupku.

##### **a) Institucije Bosne i Hercegovine**

Inspekcijski nadzor nad provedbom zakona i drugih propisa uređuje se isključivo zakonom i vrši se upravnom funkcijom u upravnom postupku. Ovaj nadzor u upravnom pravu institucija BiH mora se urediti Zakonom o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda* zato što, prema saznanjima autora ovoga rada, institucije BiH nikada nisu usvojile Zakon o inspekcijama i inspekcijskom nadzoru ili Upravi BiH za inspekcijske poslove.

---

<sup>46</sup> Aneks II o *Prelaznim odredbama* stav 2. o *kontinuitetu pravnih propisa* Ustava BiH.

<sup>47</sup> IV dio o *Strukturi federalne vlasti* 5. *Definicija vitalnog interesa član 17a* Ustava FBiH, amandman XXXVII na Ustav FBiH („Službene novine FBiH“, br. 16 od 28. aprila 2002. godine).

Odredbe o inspekcijskom nadzoru u Zakonu o upravi BiH nisu normirane u istom poglavlju, pa ih treba objediniti u jedno poglavlje u Zakonu o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda*.<sup>48</sup>

U Zakonu o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda* treba se normirati nova odredba: *Kontrola zakonitosti upravnih akata obuhvata kontrolu zakonitosti upravnih i drugih akata organa uprave i institucija sa javnim ovlaštenjem*.

Ova nova norma je potrebna da se otklone sve nejasnoće u sadašnjoj važećoj odredbi o upravnom nadzoru, zato što ne sadrži jasno pravilo o razlici obje vrste nadzora i kontrole.

Kontrola zakonitosti upravnih i drugih akata organa uprave o upravnim stvarima u upravnom postupku vrši se u drugostepenom upravnom postupku u skladu sa ovlaštenjima koja prema zakonu ima drugostepeni organ uprave kada rješava u tom postupku.<sup>49</sup>

Kontrolu zakonitosti upravnih i drugih akata institucija sa javnim ovlaštenjima vrše organi uprave rješavanjem o pravima i obavezama građana i pravnih osoba prenesenih zakonom ili odlukom gradskog, odnosno općinskog vijeća u skladu sa zakonom da o njima odlučuju institucije sa javnim ovlaštenjima.<sup>50</sup>

Radi obavljanja upravnog nadzora organi uprave nadziru provođenje zakona i drugih propisa, kao i zakonitost rada i postupanja organa uprave i institucija s javnim ovlaštenjima pod nadzorom organa uprave BiH.<sup>51</sup>

Kad su ovlašteni zakonom u obavljanju upravnog nadzora, organi uprave nadziru zakonitost rada organa uprave i institucija BiH s javnim ovlaštenjima i u vezi s tim preduzimaju mjere za koje su ovlašteni zakonom.<sup>52</sup>

Ako institucija s javnim ovlaštenjima ne vrši povjerene poslove u skladu sa zakonom i drugim propisom, organ uprave koji vrši upravni nadzor obavezan je pisano upozoriti ovlašteni organ te institucije i predložiti mu mjere za rješavanje te stvari, a prema potrebi, u okviru svojih prava i dužnosti

---

<sup>48</sup> To su članovi 14, 15, 71–82. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>49</sup> Po uzoru na član 16. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>50</sup> Kombinacija člana 17. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine) i člana 13.a Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 109 od 29. decembra 2009. godine).

<sup>51</sup> Član 12. stav 1. i stav 2. pod tačkom 2) Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>52</sup> Član 13. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).



obavezan je preduzeti i druge mjere kako bi se javna ovlaštenja obavljala u skladu sa zakonom i drugim propisima.<sup>53</sup>

Upravni nadzor nad radom institucija s javnim ovlaštenjima u obavljanju poslova uprave prenesenih na te institucije vrše organi uprave iz upravne oblasti za koju su ti organi obrazovani, u skladu s ovim i drugim zakonom.<sup>54</sup>

U vršenju upravnog nadzora i upravne kontrole nad radom institucija s javnim ovlaštenjima nadležni organ uprave ima pravo i dužnost naročito da:

- 1) provodi inspekcijski nadzor i u okviru svoje nadležnosti osigurava zakonito i blagovremeno obavljanje poslova;
- 2) rješava o žalbama protiv donesenih upravnih akata u vršenju povjerenih javnih ovlaštenja, kada je to utvrđeno zakonom;
- 3) daje stručna uputstva i objašnjenja za primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na vršenje povjerenih javnih ovlaštenja;
- 4) preduzima i druge mjere i vrši druga prava koja po zakonu ima drugostepeni organ uprave u upravnom postupku.

Institucija s javnim ovlaštenjima dužna je nadležnom organu uprave za upravni nadzor nad njenim radom najmanje jedanput godišnje podnijeti izvještaj o vršenju povjerenih javnih ovlaštenja i na traženje organa uprave dostavljati određene podatke i dokumente koji su od značaja za vršenje nadzora.<sup>55</sup>

## **b) Institucije Federacije Bosne i Hercegovine**

Radi vršenja upravnog nadzora organi uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa, kao i zakonito postupanje organa uprave i institucija sa javnim ovlaštenjima u obavljanju poslova iz njihove nadležnosti.<sup>56</sup>

Ako institucije sa javnim ovlaštenjima ne vrše povjerene poslove u skladu sa zakonom i drugim propisom, organ uprave koji vrši upravni nadzor obavezan je u pisanom obliku upozoriti organ upravljanja institucije sa javnim ovlaštenjima i naložiti joj mjere za rješavanje te stvari, a prema potrebi,

---

<sup>53</sup> Član 24. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>54</sup> Član 25. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>55</sup> Prošireni član 26. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>56</sup> Član 15. stav 1. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

obavezan je preduzeti i druge mjere u okviru svojih prava i dužnosti i time osigurati da se javna ovlaštenja vrše u skladu sa zakonom i drugim propisom kojim su ta ovlaštenja povjerena.

Organ upravljanja institucije sa javnim ovlaštenjima dužan je postupiti po navedenom nalogu organa uprave.<sup>57</sup>

Upravni nadzor nad radom institucija sa javnim ovlaštenjima, u vršenju upravnih poslova prenesenih na te institucije, vrše organi uprave iz upravne oblasti i nivoa vlasti kojoj pripadaju upravni poslovi koji se vrše na osnovu javnih ovlaštenja u skladu sa ovim i drugim zakonom, odnosno odlukom gradskog i općinskog vijeća o povjeravanju ovih ovlaštenja.<sup>58</sup>

U vršenju inspekcijskog nadzora i upravne kontrole nad radom institucija sa javnim ovlaštenjima, u odnosu na povjerena javna ovlaštenja, nadležni organ uprave ima sljedeća prava i dužnosti:

1) da provodi inspekcijski nadzor i u okviru svoje nadležnosti osigura zakonito i u propisanim rokovima vršenje poslova iz javnih ovlaštenja;

2) da rješava o žalbama izjavljenim protiv donesenih upravnih akata u vršenju povjerenih javnih ovlaštenja kada je to utvrđeno zakonom, odnosno odlukom gradskog i općinskog vijeća;

3) da prema potrebi daje stručna uputstva i objašnjenja za primjenu zakona i drugih propisa o vršenju povjerenih javnih ovlaštenja;

4) da preuzima i druge mjere i vrši druga prava koja prema zakonu ima drugostepeni organ uprave u rješavanju upravnih stvari u drugostepenom upravnom postupku.

Institucije sa javnim ovlaštenjima dužne su najmanje jedanput godišnje podnijeti izvještaj o vršenju povjerenih javnih ovlaštenja nadležnom organu uprave koji vrši upravni nadzor nad njihovim radom i na traženje tih organa uprave dostavljati određene podatke i dokumenta važna za vršenje upravnog nadzora u vršenju javnih ovlaštenja.<sup>59</sup>

U FBiH inspekcijski nadzor obavljaju Federalna uprava za inspekcijske poslove prema Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH i Zakonu o inspekcijama FBiH i kantonalne uprave za inspekcijski nadzor prema kantonalnim zakonima. Odredbe o osnivanju i organizaciji ove federalne uprave moraju se prenijeti u Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda*.

---

<sup>57</sup> Član 28. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>58</sup> Član 29. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>59</sup> Član 30. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

Odredbe o *djelokrugu rada Federalne uprave*<sup>60</sup> u Zakonu o inspekcijama potrebno je objediniti sa odredbom u važećem Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH o pravnoj obavezi inspekcije da podnosi izvještaje o svom radu<sup>61</sup> u jedan član.

Osmo poglavlje o *odnosu između federalne uprave i inspekcija na nivou kantonalne vlasti u Federaciji BiH* u Zakonu o inspekcijama FBiH<sup>62</sup> treba se spojiti sa odredbama o *odnosu federalne prema kantonalnoj i općinskoj inspekciji* u važećem Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH<sup>63</sup> u jednu normativnu cjelinu u novom zakonu o organizaciji organa uprave *de ferenda*. Sve odredbe o inspeksijskom nadzoru u Zakonu o inspekcijama FBiH i važećem Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH<sup>64</sup> moraju se objediniti u jedan opći pravni akt. Zakon o inspekcijama FBiH je pojedine odredbe u Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH stavio van snage odredbom da *prestaju važiti svi federalni zakoni u dijelu koji regulira jedinstveni postupak i procesne radnje inspeksijskog nadzora*.<sup>65</sup> Spajanjem ova dva zakona nastao bi novi zakon o inspeksijskom nadzoru *de ferenda*. Ovaj novi zakon bio bi poseban upravni postupak u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.

Zakon o inspekcijama FBiH sadrži i nepotpunu odredbu o *preventivnom djelovanju inspektora*<sup>66</sup> pa se mora dopuniti tekстом u važećem Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH.<sup>67</sup> Iza riječi „inspektor“ mora se ubaciti tekst „je dužan preduzimati odgovarajuće“; riječ „preduzima“ se briše; iza riječi „radnje“ dodaje se tekst „i druge mjere za koje cijeni da su potrebne“; iza dijela teksta „sprečavanja nastajanja štetnih posljedica“<sup>68</sup> treba se ubaciti tekst „zbog nedostataka i nepravilnosti u provedbi zakona i drugih propisa

---

<sup>60</sup> Član 18. Zakona o inspekcijama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 73 od 10. septembra 2014. godine).

<sup>61</sup> Član 132. stav 1. i stav 2. pod tačkom 1. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>62</sup> Član 58. Zakona o inspekcijama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 73 od 10. septembra 2014. godine).

<sup>63</sup> Članovi 133. i 134. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>64</sup> To su članovi 18, 117–132. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>65</sup> Član 178. stav 3. Zakona o inspekcijama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 73 od 10. septembra 2014. godine).

<sup>66</sup> Član 58. Zakona o inspekcijama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 73 od 10. septembra 2014. godine).

<sup>67</sup> Član 130. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>68</sup> Član 58. Zakona o inspekcijama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 73 od 10. septembra 2014. godine).

čije izvršenje nadzire“. Nakon toga, u istom članu treba se dodati drugi stav: „U tom cilju ima pravo upozoriti fizička i pravna lica na obaveze iz propisa i ukazati na štetne posljedice koje mogu nastati.“

Potom je potrebno dopuniti odredbe o preventivnim mjerama<sup>69</sup>. U prvom stavu pod tačkom 2) iza riječ „propisa“ treba se dodati tekst „čije izvršenje nadzire“. Nedostaje drugi stav u ovim odredbama i treba se prenijeti iz važećeg Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH: „Fizička i pravna lica su dužna postupiti po datim preventivnim mjerama inspektora. Ove mjere naređuju se rješenjem.“<sup>70</sup>

Norma o *inspeksijskom zapisniku*<sup>71</sup> u Zakonu o inspekcijama FBiH nije potpuna i treba se spojiti sa odredbom da se *jedan primjerak dostavlja odgovornom licu u organu, odnosno pravnom licu kod koga je vršen inspeksijski nadzor*<sup>72</sup> u važećem Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH.

Ovlaštenja inspektora u preduzimanju upravnih i drugih mjera u važećem Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH<sup>73</sup> i Zakonu o inspekcijama FBiH<sup>74</sup> treba se povezati u jedan član u Zakonu o organizaciji organa uprave *de ferenda*.

U pravnom poretku FBiH više ne postoje privredni prijestupi pa nije potrebno predlagati ovaj prijenos.

Odredba o *pomoći policije u vršenju inspeksijskog nadzora* iza riječi „očekuje“ mora se dopuniti tekстом „ili postoji ozbiljna prijetnja“ iz Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH.<sup>75</sup>

---

<sup>69</sup> Član 59. Zakona o inspekcijama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 73 od 10. septembra 2014. godine).

<sup>70</sup> Član 130. stav 1. posljednja zavisna rečenica i stav 2. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>71</sup> Član 110. Zakona o inspekcijama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 73 od 10. septembra 2014. godine).

<sup>72</sup> Član 124. stav 2. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>73</sup> Članovi 125. i 129. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>74</sup> Član 62. Zakona o inspekcijama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 73 od 10. septembra 2014. godine).

<sup>75</sup> Član 109. stav 1. Zakona o inspekcijama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 73 od 10. septembra 2014. godine) i član 122. stav 2. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

U Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* treba se normirati nova odredba: *Kontrola zakonitosti upravnih akata obuhvata kontrolu zakonitosti upravnih i drugih akata organa uprave i institucija sa javnim ovlaštenjem.*

Ova nova norma je potrebna da se otklone sve nejasnoće u sadašnjoj važećoj odredbi o upravnom nadzoru, zato što ne sadrži jasno pravilo o razlici obje vrste nadzora i kontrole.

Kontrola zakonitosti upravnih i drugih akata organa uprave o upravnim stvarima u upravnom postupku vrši se u drugostepenom upravnom postupku u skladu sa ovlaštenjima koja prema zakonu ima drugostepeni organ uprave kada rješava u tom postupku.<sup>76</sup>

Kontrolu zakonitosti upravnih i drugih akata institucija sa javnim ovlaštenjima vrše organi uprave rješavanjem o pravima i obavezama građana i pravnih osoba prenesenih zakonom ili odlukom gradskog, odnosno općinskog vijeća u skladu sa zakonom da o njima odlučuju institucije sa javnim ovlaštenjima.<sup>77</sup>

## **VI Unutrašnje upravno organizaciono pravo u institucijama Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine**

Normiranje organizacionih formi uprave u institucijama BiH i FBiH u Zakonu o organizaciji organa uprave BiH i Zakonu o organizaciji organa uprave FBiH *de ferenda* nije dovoljno za njihovo potpuno organiziranje. Zato ovi opći pravni akti trebaju sadržavati i dva dijela o upravnom unutrašnjem organizacionom pravu. Zbog ovog dijela bi se iz upravnopravnog poretka stavili van snage Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH, Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije BiH, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Zakon o državnoj službi u FBiH i Zakon o namještenicima u organima državne službe u FBiH. Smisao i sadržaj normativnog teksta preuzetog iz ovih zakonâ nakon objavljivanja prečišćenog teksta ostao bi isti, s tim da bi pravni poredak sadržavao znatno jasnije odredbe.

Drugi dio Zakona *de ferenda* treba sadržavati norme o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara, odnosno Vlade FBiH i drugim imenovanjima članova upravnog ili nadzornog odbora, ili čak oba

---

<sup>76</sup> Po uzoru na član 16. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>77</sup> Član 17. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

organa u svim upravnim organizacijama navedenim u prvoj glavi Zakona o organizaciji organa uprave BiH i FBiH *de ferenda*, a norma definicija: *odgovoran javni službenik* ne može ostati u pravnom poretku. Naime, prema sadašnjim rješenjima ovaj službenik je ministar ili neki drugi službenik u organu uprave, iako se zna da ministar nije službenik u organu uprave, nego njegov rukovodilac. Zato se ova norma definicija mora zamijeniti pojmom *odgovorni rukovodilac*. Istovremeno se pojam *regulirani organ* ili *organi* mora brisati zato što je ovaj pojam nejasan i zamijeniti ga pojmom direktora i članova upravnih i nadzornih odbora u organima uprave i javnim preduzećima (i javnim ustanovama u FBiH).

Treći dio Zakona *de ferenda* treba sadržavati norme o upravnim službenicima i namještenicima. Pritom se mora brisati pojam državnog službenika, jer nepotrebno stvara veliku zabunu. Naime, državni službenik je isključivo rodni pojam, dok su upravni službenici, sudski službenici, službenici vlade ili Vijeća ministara, te službenik parlamenta ili skupštine vrste državnog službenika. Dakle, pojmu *državni službenik* nije nikako mjesto u normativnim, nego isključivo u teorijskim tekstovima, dok njegove četiri vrste pripadaju pojmovima pravne teorije i pozitivnog prava. Do sada ovo pravo nije bilo uređeno samo u ovim zakonima, nego i u Zakonu o upravi BiH, a donedavno i u Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH. To znači da je potrebna i reforma ovih zakona, tako da se sva materija povezana sa pravnim statusom službenika treba urediti samo jednim zakonom.

Također, pojam *organ državne službe* u Zakonu o namještenicima u organima državne službe u FBiH mora se promijeniti pojmom *organ uprave*, jer su službe organizacione jedinice u organu uprave, pa zbog toga ne mogu biti isto što i organ uprave u zakonu, nego samo predmet normiranja u pravilniku o unutrašnjoj organizaciji. U skladu sa tim najbolje je da se ovi opći pravni akti objedine u jedan opći pravni akt. Treći dio bi sadržavao tri, odnosno četiri glave.

Ustavni sud FBiH je 16. novembra 2016. godine presudom u predmetu U-13/16 utvrdio da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 99/15) nije saglasan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>78</sup> Ako Parlament FBiH ne donese novi zakon, ove protivustavne odredbe neće se prenositi u Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda*.

---

<sup>78</sup> Čekam objavljivanje ove presude u „Službenim novinama FBiH“ krajem januara 2017. godine.

## 1) Imenovanja i razrješenja rukovodilaca u samostalnim i nesamostalnim organima uprave

### a) Institucije Bosne i Hercegovine

Odredbe važećeg Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o upravi BiH o imenovanjima direktora kao rukovodećih upravnih službenika trebaju se prenijeti u novi predloženi zakon u jednom dijelu o službeničkom pravu.

U pogledu institucija BiH potrebno je prenijeti odredbe iz Zakona o upravi BiH.

Direktora odnosno rukovodioca i zamjenika direktora samostalnog organa uprave imenuje i razrješava Vijeće ministara na prijedlog predsjedavajućeg Vijeća ministara, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Direktora odnosno rukovodioca nesamostalnog organa uprave imenuje i razrješava Vijeće ministara na prijedlog ministra.<sup>79</sup>

U drugom stavu postoji pravna praznina zato što se u njemu ne spominje zamjenik direktora. Može se ukloniti tako što će se u njen tekst iza riječi „rukovodioca“ ubaciti riječ „i zamjenika“.

Ovim odredbama treba pridružiti i odredbu *pri imenovanju zamjenika direktora ne smije biti iz istog konstitutivnog naroda kao direktor odnosno rukovodilac*.<sup>80</sup>

Zamjenika direktora organa uprave imenuje i razrješava organ koji imenuje rukovodioca, ako zakonom nije drugačije određeno.<sup>81</sup>

Primjenom sistematskog tumačenja saznaje se da odredbe u Zakonu o upravi BiH o postupku smjenjivanja rukovodioca organa uprave važe za direktore odnosno rukovodioce samostalnih i nesamostalnih organa uprave,<sup>82</sup> jer

---

<sup>79</sup> Po uzoru na član 56. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) i član 30. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine).

<sup>80</sup> Po uzoru na član 55. stav 3. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) i član 29. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine).

<sup>81</sup> Po uzoru na član 62. stav 2. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>82</sup> Član 67. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) izmijenjen članom 37. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine) i član 68. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

Zakon o Vijeću ministara BiH sadrži odredbe o smjeni ministra i/ili njegovog zamjenika.<sup>83</sup> Ove odredbe treba prilagoditi tako što će se na odgovarajuće mjesto u tekstu ubaciti riječ „direktor“.

## **b) Institucije Federacije Bosne i Hercegovine**

Važeći Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH i Zakon o državnoj službi u FBiH sadrže odredbe o nadležnim organima za imenovanje direktora kao rukovodećih upravnih službenika u institucijama FBiH. Sve ove odredbe trebaju se objediniti u Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda*.

Direktora samostalne federalne agencije, direkcije, uprave i zavoda i drugih samostalnih organa uprave postavlja Vlada Federacije, a rukovodioca samostalne kantonalne agencije, direkcije, uprave i zavoda i drugih samostalnih organa uprave imenuje vlada kantona, u skladu sa ovim zakonom.

Rukovodeće upravne službenike, prema ovom zakonu, postavlja na radno mjesto rukovodilac federalnog odnosno kantonalnog organa uprave u skladu sa ovim zakonom, ukoliko za rukovodioca nesamostalnog federalnog i kantonalnog organa uprave posebnim zakonom nije drugačije određeno.<sup>84</sup>

Odredbe o odgovornosti direktora organa uprave za svoj rad i rad organa uprave kojim rukovodi treba također prenijeti u Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda*.

Direktor samostalnog federalnog organa uprave odgovara Vladi Federacije, a direktor nesamostalnog federalnog organa uprave – federalnom ministru i Vladi Federacije, direktor samostalnog kantonalnog organa uprave – vladi kantona, a direktor nesamostalnog kantonalnog organa uprave – kantonalnom ministru i vladi kantona.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Član 15. Zakona o Vijeću ministara BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 30 iz 2003. godine).

<sup>84</sup> Po uzoru na član 64. stavovi 1. i 2. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>85</sup> Član 61. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).



## 2) Rukovođenje samostalnim i nesamostalnim organima uprave

### a) Institucije Bosne i Hercegovine

Iz Zakona o upravi BiH treba da se prenesu odredbe o rukovođenju upravnom organizacijom u poglavlje o *upravljanju upravnom službom*. To su odredbe: *Direktor rukovodi radom organa uprave, odnosno rukovodilac čiji naziv je određen zakonom o osnivanju organa uprave. Direktor, odnosno rukovodilac samostalnog organa uprave ima zamjenika, koji<sup>86</sup> ga mijenja ukoliko on nije u mogućnosti obavljati svoja ovlaštenja i obaveze. O broju zamjenika direktora odnosno rukovodioca organa uprave odlučuje se propisom o osnivanju organa uprave.*<sup>87</sup>

U vrijeme objavljivanja Zakona o upravi BiH nije postojao velik broj ministarstva, uprava, agencija, direkcija, zavoda, ureda, centara, instituta i drugih upravnih organizacija u institucijama BiH. Zato ovaj opći pravni akt sadrži iste odredbe o rukovođenju svim vrstama organa uprave. Te norme treba sada prilagoditi važećim prilikama u upravnim institucijama BiH. U ovoj odredbi mora se promijeniti samo pojam rukovodioca organa uprave pojmom *direktor*.<sup>88</sup>

Zakon o upravi BiH u članovima 57–60. sadrži odredbe o rukovodećim i ostalim državnim službenicima. Pojedine od ovih odredaba treba prenijeti u Zakon o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda*.

U odredbe o radnim mjestima u državnoj službi moraju se dodati treći i četvrti stav u Zakonu o organizaciji organa uprave institucijama BiH *de ferenda*.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji organa uprave utvrđuju se radna mjesta rukovodećih upravnih službenika, poslovi koje oni obavljaju i njihova ovlaštenja u vršenju upravne službe.<sup>89</sup>

Rukovodeći upravni službenici za svoj rad odgovaraju ministru, odnosno direktoru organa uprave.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Iz člana 55. stavovi 1. i 3. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) izmijenjen članom 29. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine).

<sup>87</sup> Po uzoru na član 62. stavovi 1. i 3. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>88</sup> Član 61. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>89</sup> Član 60. stav 1. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>90</sup> Po uzoru na član 57. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) izmijenjen članom 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine).

Odredba o pomoćniku direktora treba se spojiti sa odredbom iz Zakona o upravi BiH u jedan stav: *U samostalnom organu uprave mogu se postavljati pomoćnici direktora, a u nesamostalnim organima uprave savjetnici direktora.*<sup>91</sup> Pomoćnik direktora rukovodi određenim područjem rada ili određenom organizacionom jedinicom i obavlja druge poslove iz određene oblasti koje mu odredi direktor.<sup>92</sup>

Zakon o upravi BiH sadrži odredbu: *Pomoćnik direktora samostalne upravne organizacije rukovodi određenim područjem rada ili osnovnom organizacionom jedinicom i vrši druge poslove iz određene oblasti koje mu odredi direktor.*<sup>93</sup> Ova odredba ne smije ostati u pravnom poretku jer se njenom primjenom diskriminiraju *pomoćnici direktora samostalne upravne organizacije*, dok Zakon o državnoj službi u institucijama BiH sadrži odredbu da se ovaj pravni akt primjenjuje na *državne službenike u samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstva*, a to znači i na *pomoćnike direktora bez obzira na njihov pravni status u odnosima sa nadležnim ministarstvom*.

Zakon o upravi BiH sadrži odredbu: *U ministarstvu se postavljaju sekretar, pomoćnik ministra i glavni inspektor.*<sup>94</sup> Na osnovu ove odredbe potrebno je precizirati odredbu iz Zakona o državnoj službi u institucijama BiH tako što će se jasno normirati gdje rade sekretar i glavni inspektor. Tako odredbu *Sekretar obavlja poslove rukovodnog karaktera i koordinira radom sektora*, iza riječi „sektora“, treba dopuniti tekстом „u ministarstvu“. Istu stvar treba učiniti i sa odredbom *Glavni inspektor neposredno organizira i rukovodi radom inspektorata u određenoj oblasti inspeksijskog nadzora*. Iza riječi nadzor treba se dodati tekst: „u ministarstvu“.

*Normu Savjetnik ministra, zamjenika ministra i savjetnik direktora upravne organizacije u sastavu ministarstva vrše poslove iz određene oblasti rada koji podrazumijevaju odgovornost, visok stepen stručnosti i nezavisnosti u*

---

<sup>91</sup> Po uzoru na član 57. stav 3. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine).

<sup>92</sup> Član 9. stav 2. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 12 od 6. juna 2002. godine).

<sup>93</sup> Član 58. stav 2. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) i član 9. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 12 od 6. juna 2002. godine).

<sup>94</sup> Kombinacija člana 57. stav 2. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) dodat članom 31. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine) i član 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 12 od 6. juna 2002. godine).

*određenim oblastima rada u okviru organizacionih jedinica*<sup>95</sup> treba pridružiti odredbi o stručnom savjetniku u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH.<sup>96</sup> Ova nova odredba treba biti drugi stav, a drugi stav treba postati treći.

Ostale odredbe u članovima 57–60. u Zakonu o upravi BiH o ovim službenicima moraju se staviti van snage zato što imaju isti sadržaj kao i važeći Zakon o državnoj službi u institucijama BiH.

## **b) Institucije Federacije Bosne i Hercegovine**

U Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* trebaju se prenijeti i odredbe o rukovođenju federalnim i kantonalnim samostalnim i nesamostalnim organima uprave.

Radom federalne, odnosno kantonalne agencije, direkcije, uprave i zavoda rukovodi direktor.

Direktor predstavlja i zastupa agenciju, direkciju, upravu i zavod i organizira i osigurava obavljanje svih poslova iz nadležnosti uprave.

Direktor samostalnog organa uprave u rukovođenju agencijom, direkcijom, upravom i zavodom ima prava i obaveze utvrđene u odredbama o rukovođenju federalnim i kantonalnim ministarstvom.

Direktor federalne ili kantonalne nesamostalne agencije, direkcije, uprave i zavoda samostalno ostvaruje ovlaštenja u rukovođenju organom uprave utvrđena u st. 1–3, osim u stvarima osnivanja federalnog organa uprave, podzakonskim aktima i općim propisima nesamostalnih federalnih organa uprave, te upravnom nadzoru.<sup>97</sup>

Rukovodeći upravni službenici u obavljanju poslova radnog mjesta na koje su postavljeni imaju ovlaštenja utvrđena zakonom, podzakonskim propisima i pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji.

Rukovodilac samostalne federalne agencije, direkcije, uprave, zavoda i drugog samostalnog organa uprave odgovara Vladi Federacije, a rukovodilac samostalne kantonalne agencije, direkcije, uprave, zavoda i drugog samostalnog organa uprave odgovara vladi kantona.

---

<sup>95</sup> Član 58. stav 4. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) izmijenjen članom 32. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine).

<sup>96</sup> Član 11. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 12 od 6. juna 2002. godine).

<sup>97</sup> Po uzoru na član 60. u vezi sa članovima 44, 56. i 57. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

Rukovodilac nesamostalne federalne agencije, direkcije, uprave, zavoda i drugog nesamostalnog organa uprave za svoj rad i rad ovih organa uprave odgovara ministru i Vladi Federacije, a rukovodilac nesamostalne kantonalne agencije, direkcije, uprave, zavoda i druge nesamostalnog organa uprave odgovara ministru i vladi kantona.

Rukovodeći upravni službenici, osim rukovodioca samostalne agencije, direkcije, uprave i zavoda i drugog samostalnog organa uprave, za svoj rad i rad organizacijske jedinice kojom rukovode odgovaraju rukovodiocu organa uprave.<sup>98</sup>

### **3) Vanjska načela unutrašnje organizacije upravnih službi i unutrašnja organizacija upravnih službi**

U Zakon o organizaciji organa uprave u institucijama BiH i Zakon o organizaciji organa uprave FBiH *de ferenda* trebaju se uvrstiti odredbe o načelima unutrašnje organizacije organa uprave.<sup>99</sup>

Odredba *Vlada kantona propisat će načela koja će obuhvatiti navedene stvari za utvrđivanje unutrašnje organizacije kantonalnih organa uprave i za unutrašnju organizaciju općinskih i gradskih organa uprave*<sup>100</sup> treba biti u kantonalnom zakonu o organizaciji organa uprave *de ferenda*.

Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH treba slijediti poglavlje o unutrašnjoj organizaciji organa uprave u institucijama BiH i FBiH. Unutrašnja organizacija organa uprave utvrđuje se pravilnikom.<sup>101</sup>

Istovremeno sa ovim prijenosom u Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* trebaju se prenijeti i odredbe o pravima i dužnostima službenika u FBiH iz važećeg Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH. Poglavlje o *pravima i dužnostima državnih službenika* uređeno Zakonom o državnoj službi FBiH treba se spojiti sa cijelim poglavljem o *obavljanju*

---

<sup>98</sup> Po uzoru na član 65. stavovi 1–4. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>99</sup> Član 45. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine); član 53. stav 1. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>100</sup> Član 53. stav 2. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>101</sup> Član 52. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine) i član 27. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 102 od 29. decembra 2009. godine); član 53. Zakona o upravi BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32 od 7. novembra 2002. godine); član 51. i 52. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

*poslova iz nadležnosti organa uprave i upravnih ustanova i radnim odnosima u tim organima i ustanovama* u novi zakon o organizaciji organa uprave u FBiH.<sup>102</sup> Pritom se pojedine odredbe trebaju brisati zato što će svi propisi o tome biti u novom zakonu.

## **VII Sredstva za rad**

Odredbe o *sredstvima za rad organa uprave i upravnih ustanova* nikada nisu bile uređene u Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave. Prema svojoj prirodi pripadaju Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH, jer su to sredstva potrebna za rad organa uprave u FBiH. Ova sredstva nadležna su obezbijediti jedanaest ministarstva finansija u FBiH i službe za finansije svih jedinica lokalne samouprave, jer su sredstva za rad organa uprave *rashod* u ovim budžetima tokom njihovog izvršavanja. Nakon prilagođavanja pojmova upravnog organizacionog prava uklanjanjem teorijskog pojma upravne organizacije iz još uvijek važećih odredaba, veoma je lako prenijeti te odredbe u prečišćeni tekst Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda*. To su: zajedničke odredbe, sredstava za plaće, sredstva za materijalne troškove, sredstva za posebne namjene, sredstva za opreme i odredbe o odlučivanju i nabavci i korištenju sredstava za rad.<sup>103</sup>

## **VIII Upravni nadzor nad primjenom Zakona o organizaciji organa uprave *de ferenda***

U skladu sa izloženim prijedlozima upravnu inspekciju nad primjenom Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH *de ferenda* treba vršiti više ministarstava. *Istovjetnost upravnih poslova* navodi na zaključak da ovu dosadašnju upravnu inspekciju trebaju vršiti Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija i Ministarstvo rada i socijalne politike u FBiH. Nema nikakvog *razloga* da se nadzor primjene službeničkog prava dodijeli Ministarstvu pravde FBiH, odnosno njegovoj službi pod nazivom *upravna inspekcija*. Nadležnost ovog ministarstva nije spojiva sa radnim pravom, tj. odnosima u federalnoj upravi. Naime, pogrešno je shvaćena odredba da Ministarstvo pravde FBiH vrši upravne poslove iz djelokruga drugog organa

---

<sup>102</sup> Članovi 71. i 73. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>103</sup> Članovi 107–116. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

uprave Federacije.<sup>104</sup> Ovu odredbu treba shvatiti tako da je ovo ministarstvo nadležno i za upravne poslove koji se po svojoj pravnoj prirodi ne mogu svrstati u nadležnost nekog drugog ministarstva. Radnopravni odnosi su sasvim jasni pravni odnosi, tako da za njih može biti nadležno samo Ministarstvo za rad i socijalnu politiku FBiH. Uostalom, propisano je da je ovaj organ uprave nadležan i za radne odnose i prava iz radnog odnosa.<sup>105</sup>

To znači da odredba u Zakonu o organizaciji organa uprave u FBiH treba biti: *Upravni nadzor nad primjenom ovog zakona obavljaju Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija i Ministarstvo rada i socijalne politike u FBiH.*

## **Zaključak**

Upravne institucije u BiH, FBiH i kantona još uvijek nisu kvalitetno organizirane i normirane zato što su pravne norme rasute u više zakona. Predložene promjene omogućit će bolji pregled općeg upravnog organizacionog i funkcionalnog prava, ali i posebnog upravnog organizacionog prava. Naime, toliko veliki broj pravnih akata o organizaciji organa uprave u FBiH i BiH je nepotreban i samo otežava kvalitetno teorijsko i praktično poznavanje upravnog organizacionog prava i upravne funkcije u svim institucijama BiH. Tako bi se u skladu sa vladavinom prava pojednostavilo cjelovito ostvarivanje načela zakonitosti u organima uprave u institucijama BiH i FBiH.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave utvrđena je potreba da se objavi prečišćeni tekst ovog zakona. I ovaj pravni akt više puta je izmijenjen i dopunjen, tako da je sve teže saznati njegovu sadržinu. Za izradu prečišćenog teksta ovlaštene su Zakonodavno-pravna komisija Predstavničkog doma Parlamenta FBiH i Zakonodavno-pravna komisija Doma naroda Parlamenta FBiH.<sup>106</sup> Ova norma je dobar politički poticaj da se usvoji predložena reforma upravnog organizacionog prava u institucijama BiH i FBiH.

---

<sup>104</sup> Član 7. stav 1. Zakona o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br.19 od 13. maja 2003. godine).

<sup>105</sup> Član 11. Zakona o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br. 19 od 13. maja 2003. godine).

<sup>106</sup> Član 20. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave („Službene novine FBiH“, br. 61 od 16. oktobra 2006. godine).