

UPRAVNA EFIKASNOST KOD DONOŠENJA RJEŠENJA U UPRAVNOM POSTUPKU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

ADMINISTRATIVE EFFICIENCY IN MAKING DECISIONS IN ADMINISTRATIVE PROCEDURES THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Ferid Otajagić

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

SAŽETAK

Upravna efikasnost kod donošenja rješenja u upravnom postupku je aktuelno i savremeno pitanje ili problem. Zahtjev upravne efikasnosti je stalni zahtjev koji odgovara zahtjevu za proizvodnosti u privredi na kome insistira posebno tzv. poduzetničko-menadžerska orijentacija. Osnov za upravnu efikasnost u Bosni i Hercegovini nalazi se u zakonskim načelima efikasnosti funkcionisanja (rada) organa uprave i načelu efikasnosti kod upravnog rješavanja u upravnom postupku. Zakon o upravnom postupku FBiH, u članu 216, predviđa rokove za donošenje rješenja u upravnom postupku, tj. 30, odnosno 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva. Državni organ, odnosno organizacija koja ima javna ovlaštenja ima obavezu da izda potvrdu o prijemu podneska stranci i obavezu da stranku obavijesti po isteku roka o razlozima nedonošenja rješenja sa uputom na pravo podnošenja žalbe kao da je zahtjev odbijen. Pored toga, imaju obavezu vođenja evidencija UP1 i UP2 i podnošenja godišnjeg izvještaja o stanju upravnog rješavanja sa iskazanim predmetima u kojim nije donijeto pismeno rješenje u zakonom određenom roku. Posljedice propuštanja donošenja rješenja u zakonskom roku imaju utjecaja na kvalitet, ekonomičnost i brzinu ostvarivanja prva i pravnih interesa, odnosno dužnosti stranaka u postupku. Posljedice upravne neefikasnosti nalažu obavezu poduzimanja mjera radi stvaranja nužnih pretpostavki za ostvarivanje upravne efikasnosti, ali i

preduzimanje mjera odgovornosti prema rukovoditelju, odnosno službenom licu, ako je do propusta rokova došlo njegovom krivicom. Upravna efikasnost u Bosni i Hercegovini ne zadovoljava evropske standarde, pa se reforma javne uprave pokazuje kao uslov bez kojeg se ne može postići evropski standard upravne efikasnosti u Bosni i Hercegovini.

Ključne riječi: uprava, postupak, rokovi, evidencije, izvještaj, efikasnost, prava, stranke, mjere, odgovornost, reforma

Key words: administration, procedures and schedules, records, reports, efficiency, law, rights parties, action, accountability, reform

ABSTRACT

Current and contemporary issue or problem in administrative proceeding is administrative efficiency in decisions. Request for administrative efficiency is a constant request that corresponds to the request for the productivity in the economy. So called special managerial-entrepreneurial orientation insists on this request as well. The basis for administrative efficiency in Bosnia and Herzegovina is in legal principles of efficiency of functioning (work) of administration and in the principle of efficiency in the administrative settlement in administrative procedure. The Law on Administrative Procedure in Article 216 FBiH sets out the terms for the decision in an administrative procedure, ie 30 or 60 days from the filing of a proper request.

State authority or organization that has a public authority is obliged to issue a confirmation of receipt of the submission to the party and an obligation to inform the party after the expiry of the reasons for its omission with reference to the right of appeal as if the request was rejected. In addition, they have the obligation of keeping records of UP1 and UP2 and filing annual reports on the status of an administrative settlement with the reported cases that did not make a written decision within the legally specified time. The consequences of failure to a decision within the statutory time have an impact on the quality, efficiency and speed of achieving the first and the legal interests and duties of the parties. The consequences of administrative inefficiencies impose an obligation to take measures in order to create the necessary prerequisites for the exercise of administrative efficiency, but taking the measure of responsibility to the manager or person in charge if a failure occurred due to his or her fault. Administrative Efficiency in Bosnia and Herzegovina does not fulfil European standards, and public administration reform appears to be a condition without which we cannot achieve the European standard of administrative efficiency in Bosnia and Herzegovina.

UVOD

Pitanje ili problem upravne efikasnosti se danas postavlja kao zahtjev pred savremenu javnu upravu. Ovo pitanje je veoma aktuelno, jer tzv. poduzetničkom menadžerska orijentacija kontinuirano insistira na upravnoj efikasnosti u javnoj upravi, analogno zahtjevu proizvodnosti u privredi.²¹ Ovim zahtjevima i nastojanjima

²¹ Stane Vlaj (2006) *Teorija javne uprave*, Univerzitet u Ljubljani, Fakultet za upravu, Ljubljana, str. 80: „Takozvanim tržišnim vrijednostima (učinkovitost, uspješnost, ekonomičnost, produktivnost, efikasnost, inovativnost, rukovođenje) nužno je potrebno dodati još političke i pravne vrijednosti.“

doprinosu i ustavna načela koja se odnose na slobodno tržište, zaštitu privatnog vlasništva, blagostanja itd.²²

Zakoni o upravi sadrže načelo efikasnosti, te zakoni o upravnom postupku, također, sadrže načelo efikasnosti upravnog postupka.²³ Zakonski rok za donošenje rješenja u upravnom postupku je određen članom 216. Zakona o upravnom postupku FBiH i on iznosi najduže 30 dana, odnosno 60 dana u posebnim postupcima od dana uredno podnijetog zahtjeva, ako zakonom nije određen kraći rok. Međutim, u stvarnosti taj se rok u velikom broju slučajeva ne ispoštuje od strane javne uprave, zbog čega našu pažnju analize usmjeravamo na posljedice nedonošenja rješenja u upravnom postupku ili upravnu efikasnost.

O upravnoj efikasnosti

Pojam efikasnosti se određuje kao optimalan odnos između postavljenih zadataka i postignutih rezultata.²⁴ Na pitanje efikasnosti se mora gledati i u odnosu na zakonitost rada organa uprave. Ova dva načela ne smiju biti suprotstavljena. Načelo zakonitosti bi trebalo da bude pretpostavka za ostvarivanje efikasnosti u radu organa uprave.²⁵ Kada bi drugačije posmatrali efikasnost, došli bi, s jedne strane, do bezakonja, a, s druge strane, doveli bi do djelatnosti uprave koja postaje sama sebi svrha, nezavisno od prava i interesa građana i pravnih lica. Zapravo, takva efikasnost dovela bi brzo javnu upravu do izolacije i

²² *Dejtonski mirovni sporazum* (1996) JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo, str. 49 i dalje.

²³ *Zakon o upravi Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije BiH, broj 28/97 i 26/02 i *Zakon o upravnom postupku*, Službene novine Federacije BiH, broj 2/98.

²⁴ Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić (2004) *Upravno pravo (Opšti dio)*, Sarajevo, str. 127.

²⁵ Velimir Ivančević (1983) *Institucije upravnog prava*, Zagreb, str. 189., „O efikasnosti načela zakonitosti uprave.“

birokratizacije,²⁶ upravni sistem do porasta i do pravne nesigurnosti građana. Kada govorimo o efikasnosti, onda možemo pod tim podrazumijevati:

- efikasnost funkcionisanja (rada) organa uprave i
- efikasnost donošenja rješenja u upravnom postupku.

Efikasnost funkcionisanja (rada) organa uprave

Ustav Bosne i Hercegovine i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine ne sadrže izričite odredbe o načelu efikasnosti. Međutim, druga ustavna načela, kao što su slobodno tržište, privatna svojina, blagostanje itd. daju osnova za efikasnim funkcionisanjem organa uprave u savremenim uslovima, posebno u uslovima budućeg članstva Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji. Zakon o upravi Bosne i Hercegovine²⁷ i Zakon o upravi Federacije Bosne i Hercegovine sadrži zahtjev ili odredbe za efikasnost rada organa uprave.²⁸ Te zakonske odredbe jasno propisuju da organi uprave osiguravaju efikasno i potpuno ostvarenje prava i sloboda građana predviđenih u Ustavu Bosne i Hercegovine, odnosno u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, kao i aktima navedenim u Aneksu 1 Ustava Bosne i Hercegovine.²⁹

²⁶ Mihailo Đurić(1964) *Sociologija Maksa Vebera*, Matica hrvatska, Zagreb, str. 374.

²⁷ Zakon o Upravi, „Službeni glasnik BiH“, broj 32/02 i 102/09. član 4. „Organi uprave, u okviru svoje nadležnosti, osiguravaju efikasno i potpuno ostvarivanje prava, sloboda građana predviđenih Ustavom Bosne i Hercegovine kao i u aktima navedenim u Aneksu I Ustava., i član 45. „Unutrašnja organizacija organa uprave zasniva se na načelu racionalnog i efikasnog rada organa uprave i načelu osiguranja ekspertnog rada organa uprave, što uključuje i korištenje ekspertne i tehničke podrške postojećih institucija. U cilju realizacije ovih načela, unutrašnjom organizacijom uprave osigurava se: racionalna organizacija rada, efikasno obavljanje poslova i uspješno rukovođenje organom uprave(...)“.

²⁸ *Zakon o upravi Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije BiH, broj 28/97 i 26/02.

²⁹ *Dejtonski mirovni sporazum (1996)*, JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo, i *Ustav Federacije*

Zbog toga, efikasnost predstavlja stalno prisutan zahtjev pred organima uprave za stalnom brigom društva za afirmaciju efikasnosti funkcionisanja, odnosno rada organa uprave ili u širem smislu javne uprave kao „javnog servisa građana“.³⁰ Tako posmatrano načelo efikasnosti predstavlja stalnu težnju za ekonomičnijim radom, za racionalizacijom javne uprave i brzim i jednostavnim ostvarenjem prava građana u odnosu sa javnom upravom.³¹

Osnovna pretpostavka da se postigne optimalna efikasnost je funkcionalna organizacija uprave na svim nivoima političko-teritorijalnih jedinica, utvrđivanje poslova i nadležnosti između organa različitih političko-teritorijalnih jedinica i u skladu sa tim odgovarajući stepen i obim odgovornosti svakog organa i pojedinog radnika u upravi.³²

Ne treba zaboraviti da proizvodnost, odnosno efikasnost u privredi nije moguća ako se ona ne obezbijedi i kod organa uprave. Zbog toga se smatra da je rad u upravi društveno potreban i koristan rad i da je komplementaran sa drugim oblastima društvenog rada i svako zaostajanje u ovoj oblasti znači zaostajanje u cjelini.

Efikasnost donošenja rješenja u upravnom postupku

Efikasnost u upravnom postupku, takođe, nije ustavna kategorija, ali zakon o upravnom postupku sadrži načelo

Bosne i Hercegovine(1996) JP NIO Službeni list FBiH, Sarajevo.

³⁰ Gi Breban (2002) *Administrativno pravo Francuske*, CID Podgorica i JP Službeni list SRJ Beograd, str. 173 i dalje i Leon Digi (1997) *Preobražaj javnog prava*, Plato, Beograd, str. 33: „Savremeno društvo ne zadovoljava se samo time što će zahtijevati od svojih upravljača da se uzdiže od izvjesnih činjenja, već naprotiv traže od njih da i oni čine neke druge određene stvari. Prema tome, javlja se potreba za jednim sistemom javnog prava, koji će ovoj pozitivnoj obavezi dati osnovu i sankciju.“

³¹ Eugen Pusić (2002) *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, str. 205.

³² Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, navedeno djelo, str. 128.

efikasnosti.³³ Ovo načelo je utvrđeno tek zakonom o izmjenama i dopunama ZUP-a iz 1976. godine. Njegova pojava je posljedica uočene društvene potrebe da se efikasnost u radu uprave digne na nivo ustavnog, odnosno zakonskog načela.³⁴ Djelatnost organa uprave predstavlja samo jedan dio ukupnog društvenog rada i otuda potreba da uprava u vršenju svojih poslova ne zaostaje za ostalim oblastima u društvu, što je često do sada bio slučaj zbog nepridržavanja rokova, neobavljanja poslova koji slijede iz rokova i slično.

Rok donošenja rješenja u upravnom postupku

Prema Zakonu o upravi Federacije Bosne i Hercegovine, odnos organa uprave prema strankama sadrži, između ostalog prije svega, obavezu da zahtjeve stranaka (građana) rješavaju u propisanim rokovima, a oni organi koji ostvaruju neposredne kontakte sa strankama obavezni su organizovati obavljanje poslova na način i pod uslovima kojima se strankama omogućava da što jednostavnije, brže i efikasnije ostvaruju svoja prava i izvršavaju svoje obaveze.³⁵

Pojam roka

Upravni postupak predstavlja niz radnji koje slijede jedna za drugom po utvrđenom redu. Da bi se upravni postupak blagovremeno završio, potrebno je odrediti vrijeme kada se pojedine radnje u postupku moraju preduzeti. U vezi s tim, procesne radnje moraju se izvršiti u određenom roku. Najveći dio radnji u upravnom postupku treba izvršiti u određenom roku. Rok predstavlja mjeru za vrijeme i to redovno

dalji razmak vremena u kome se mogu izvršiti u postupku. Kod rokova je određen početak i završetak vremenskog razmaka u kome se mora izvršiti određena procesna radnja.

Vrste rokova

Zakon o upravnom postupku razlikuje dvije vrste rokova. Jedni rokovi su oni koje određuje sam zakon ili drugi propis (zakonski rokovi). Druge rokove, određuje lice koje vodi postupak, to je službeno lice (službeno određeni rokovi). Trajanje ovih službenih rokova određuje se prema okolnostima pojedinog slučaja.³⁶ Kod zakonskog roka početak roka se čini zavisnim od jednog određenog događaja (npr. od predaje urednog zahtjeva određen je rok za donošenje pismenog rješenja). Pored podjele rokova na zakonske i službeno određene, produžive i neprodužive, rokovi se dijele još na: stroge ili prekluzivne i instruktivne rokove. Prekluzivni su oni rokovi čije propuštanje ima za posljedicu isključenje od procesne radnje koja je vezana za rok, naprimjer, rok za žalbu (član 227, stav 1 ZUP-a). Instruktivni rokovi, međutim, služe samo kao opomena ili pouka da se procesna radnja u određenom roku izvrši. Prema tome, ova se procesna radnja može valjano izvršiti i po isteku roka, kao na primjer, rok za izdavanje rješenja napismeno (član 212. ZUP-a) ili rok za izdavanje rješenja po zahtjevu stranke (član 216, tačka 1 ZUP-a).

Rok za izdavanje rješenja

Zakon o upravnom postupku, član 216, predviđa kada se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, da je nadležni organ dužan donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana, računajući od dana predaje urednog zahtjeva, odnosno od dana pokretanja

³³ *Zakon o upravnom postupku*, Službeni novine Federacije BiH, broj 2/98.

³⁴ Zoran Tomić, Vera Bačić (1988) *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova* (drugo dopunjeno izdanje), Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, Beograd, str. 56.

³⁵ Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić, navedne djelo, str. 100.

³⁶ *Zakon o upravnom postupku*, Službene novine Federacije BiH, broj 2/98, član 97.

postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen kraći rok. Dalje, Zakon o upravnom postupku u članu 216, tačka 2, za ostale sučajeve, kad se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti, ako je to u interesu stranke, nadležni organ je dužan donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana, ako posebnim propisom nije određen kraći rok. U slučajevima iz člana 139. ZUP-a – Skraćeni postupak, nadležni organ je dužan rješenje po zahtjevu stranke donijeti najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva.

Posljedice propuštanja rokova

Ako stranka propusti da izvrši procesnu radnju u određenom roku, redovna je posljedica takvog propuštanja isključenje (prekluzija) stranke od vršenja propuštene radnje uz izuzetak zahtjeva za povraćaj u pređašnje stanje ukoliko su zakonom ispunjeni uslovi. Izuzetno, postoje i rokovi koji su prekluzivni i za organ kao što je npr. objektivni rok od pet godina za obnovu postupka (član 249, stav 3. ZUP-a).

Međutim, organ neće biti isključen od izvršenja određene procesne radnje zbog prekoračenja tzv. instrukcionog roka, naprimjer, izdavanje pismenog rješenja na zahtjev stranke po isteku roka od 8 dana od dana podnošenja zahtjeva (član 212. ZUP-a). Isto tako, organ nije isključen ako ne donese u zakonskom roku pismeno rješenje, ali to propuštanje ima svoje posljedice koje se odnose na zaštitu prava i pravnih interesa stranaka u upravnom postupku, te dužnost izvještavanja o stanju rješavanja upravnih predmeta i na kraju poduzimanje mjera kao posljedice propuštanja, odnosno upravne neefikasnosti.

Zaštita prava i interesa stranaka u postupku

Organ koji vodi postupak, odnosno rješava u upravnim stvarima, dužan je da obezbijedi uspješno i kvalitetno ostvarenje i zaštitu prava, pravnih interesa fizičkih i

pravnih lica i drugih stranaka u postupku.³⁷ Tako se načelo efikasnosti pojavljuje u upravnom postupku kao značajno načelo u ostvarenju prava i dužnosti građana. Zakon o upravnom postupku predviđa posljedicu propuštanja roka u kome je po zakonu organ dužan donijeti rješenje i dostaviti ga stranci, tako da stranka ima pravo izjaviti žalbu nadležnom organu, kao da je njen zahtjev odbijen (član 216, tačka 3. ZUP-a). Međutim, da bi obični građanin znao za ovu zakonsku mogućnost u slučaju tzv. "čutanja administracije", organ je obavezan strankama u upravnom postupku, ako se podnesak odnosi na upravno rješavanje, a u cilju zaštite prava i pravnih interesa, odnosno ovlašteni službenik pisarnice, podnosiocu zahtjeva izdati potvrdu o prijemu podneska, a na traženje stranke dužan je i izdati potvrdu o prijemu podneska u kome se ne rješava u upravnom postupku. U potvrdi o prijemu podneska navodi se vrijeme prijema, a ako se radi o upravnom rješavanju, stranka se upućuje na zakonski rok rješavanja i pravnim sredstvima koja može koristiti ako podnesak ne bude riješen u propisanom roku. Potvrda o prijemu podneska oslobođena je plaćanja takse. Zbog nepracticiranja u velikom broju organa i organizacija sa javnim ovlaštenjima da izdaju predmetnu potvrdu, koristimo priliku da na ovom mjestu istu prikazemo sa sadržajem potrebnih podataka:

³⁷ Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković (1999) *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd, str. 329.

(naziv organa-službe)

POTVRDA
O PRIJEMU PODNESKA

Potvrđuje se da je _____ dana _____ podnio/la ovom organu
(ime i prezime) (datum)

- službeni

podnesak _____

(naziv i sadržaj podneska)

Zakonski rok za donošenje rješenja po zahtjevu stranke iznosi ___ dana za skraćeni postupak, a ___ dana za poseban ispitni postupak (član __ Zakona o upravnom postupku, „Službene novine Federacije BiH“, br. 2/98).

Ako ovaj podnesak ne bude riješen u gore navedenom roku, stranka ima pravo po isteku tog roka podnijeti žalbu neposredno drugostepenom organu, kao da je njen podnesak odbijen.

Za ovu potvrdu u smislu člana 65, stav 2, Zakona o upravnom postupku ne plaća se taksa.

Izdao

(mjesto i datum)

(potpis službene osobe)

Izdavanjem potvrde na naznačeni način i prema predstavljenom sadržaju stranke se upoznaju sa zakonskim rokom u kome je organ dužan donijeti rješenje i stranka se upućuje na pravo na žalbu kao da je njen zahtjev odbijen.³⁸

**Podnošenje izvještaja o stanju rješavanja
upravnih predmeta**

Kako se načelo efikasnosti u upravnom postupku pokazuje kao uslov za kvalitetno, brzo, jednostavnije i ekonomičnije ostvarivanje prava i pravnih interesa, odnosno dužnosti stranaka u postupku, tako se efikasnost pokazuje i kao uslov za učinkovitost i ostvarivanje moderne uprave. Za upravne predmete vode se potrebne evidencije - upisnici, na osnovu kojih se godišnje podnose izvještaji o stanju upravnog postupka. Upisnici koji se vode (UP1 i UP2) spadaju u oblik osnovnih

³⁸ Mensur Hadžimusić(2009) *Kancelarijsko poslovanje*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, str. 35-36.

evidencija na osnovu kojih se sačinjavaju godišnji izvještaji. Zakonska odredba zakona o upravnom postupku obavezuje organe uprave, upravne organizacije i institucije kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja da dostave godišnje izvještaje o stanju upravnog rješavanja i stručnim kadrovima koji su angažovani na poslovima upravnog rješavanja. Godišnji izvještaj sadrži podatke o prvostepenom (UP1) upravnom postupku koji je pokrenut po zahtjevu stranke i po službenoj dužnosti, drugostepeni postupak (UP2) i izdatim uvjerenjima na osnovu podataka iz službene evidencije. U tom cilju, izdato je uputstvo o načinu iskazivanja podataka u godišnjem izvještaju federalnih organa uprave i federalnih ustanova o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku.³⁹

Izvještaj se podnosi Vladi Federacije Bosne i Hercegovine do 20. januara tekuće godine za prethodnu godinu. Primjerak izvještaja dostavlja se i Federalnom ministarstvu pravde najkasnije do 1. februara tekuće godine za prethodnu godinu. Radi uvida u sadržaj obrasca izvještaja, na ovom mjestu prikazujemo njegov sadržaj o stanju rješavanja upravnih predmeta (UP1) po zahtjevu stranke i po službenoj dužnosti.⁴⁰

O prvostepenim upravnim predmetima u kojima je postupak pokrenut **po zahtjevu** iskazuju se na obrascu sljedeći podaci:

- Broj neriješenih predmeta na kraju prethodnog izvještajnog perioda,
- Broj primljenih zahtjeva u toku izvještajnog perioda,
- Ukupan broj predmeta u rješavanju,
- Broj riješenih predmeta,
- Broj neriješenih predmeta,
- Procenat neriješenih predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta u rješavanju,
- Broj predmeta koji su riješeni u roku,
- Broj predmeta riješenih po isteku roka,

- Procenat riješenih predmeta po isteku roka u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta,
- Broj podnosilaca zahtjeva obaviještenih o prekoračenju roka za rješavanje kada je rok prekoračen,
- Način na koji su predmeti riješeni, sa potkOLONAMA:
 - zahtjev obijen,
 - zahtjev odbačen,
 - zahtjev usvojen,
 - ukupno;
- Broj neriješenih predmeta sa potkOLONAMA:
 - za koje je rok istekao,
 - za koje rok nije istekao,
 - procenat neriješenih predmeta za koje je rok istekao u odnosu na ukupan broj riješenih predmeta,
 - broj predmeta u kojima prvostepeni organ nije donio novo rješenje u roku od 30 dana.

O prvostepenim predmetima u kojima je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, iskazuju se na obrascu sljedeći podaci:

- Broj neriješenih predmeta na kraju prethodnog izvještajnog perioda,
- Broj predmeta u kojima je postupak pokrenut u toku izvještajnog perioda,
- Ukupan broj predmeta u rješavanju,
- Broj riješenih predmeta,
- Broj neriješenih predmeta,
- Procenat neriješenih predmeta u odnosu na ukupan broj predmeta u rješavanju,
- Broj izjavljenih žalbi,
- Broj poništenih, ukinutih i izmijenjenih rješenja,
- Broj pokrenutih upravnih sporova u toku izvještajnog perioda, sa potkOLONAMA:
 - tužba usvojena,
 - tužba odbijena,
- Broj neizvršenih rješenja,
- Broj izvršenih rješenja,
- Procenat neizvršenih rješenja u odnosu na ukupan broj izvršenih rješenja u izvještajnom periodu.

³⁹ Mensur Hadžimusić, navedeno djelo, str. 61.

⁴⁰ Uredba o kancelarijskom poslovanju organa uprave i službi za upravu u FBiH, Službene novine Federacije BiH, 20/98, član 1, član 5, član 7.

Mjere zbog propuštanja rokova

Logičkim i normalnim slijedom postupanja nakon razmatranja izvještaja od strane vlade i u slučaju da je uočena upravna neefikasnost kod donošenja rješenja u upravnom postupku, potrebno je analizirati uzroke neefikasnosti kao i preduzeti potrebne mjere za postizanje zadovoljavajućeg stepena upravne efikasnosti kada su u pitanju rokovi donošenja rješenja u upravnom postupku.

Kao moguće mjere na podizanju upravne efikasnosti mogu se pojaviti: pitanje neadekvatne organizacije uprave, loše upravljanje, vodstvo ili rukovođenje, kadrovi, tehnička pitanja, oprema, informatizacija, materijalna sredstva, stimulacija itd.

Pored toga, Zakon o upravnom postupku, u mjerama za provođenje zakona u članu 293, predviđa da su rukovoditelji federalnih i kantonalnih/županijskih organa uprave, a u gradu - gradonačelnik i u općini - općinski načelnik, odnosno rukovoditelj institucije oni koji imaju javna ovlaštenja i odgovorni su za pravilnu i dosljednu primjenu ovog zakona, a naročito su odgovorni da se upravne stvari rješavaju u zakonom propisanim rokovima. Za službenu osobu koja je ovlaštena za poduzimanje radnji u upravnom postupku, odnosno koja je ovlaštena za rješavanje u upravnim stvarima predviđa se dužnost da u roku od tri dana od dana isteka roka rješavanja iz člana 216. i 244. ovog zakona, obavijesti stranku o razlozima zbog kojih rješenje nije donijeto i o tome koje će radnje poduzeti radi donošenja rješenja, odnosno zaključka i poučiti stranku koja pravna sredstva može koristiti. To obavještenje se istovremeno mora dostaviti i odgovornim osobama radi poduzimanja mjera da se rješenje, odnosno zaključak donese bez odlaganja. Uz to, službena osoba koja je ovlaštena da vodi upravni postupak, odnosno da rješava upravne stvari čini težu povredu radne dužnosti ako je njenom krivicom došlo do neizvršenja određenih procesnih radnji u upravnom postupku, radi kojih se rješenje

odnosno zaključak nije mogao donijeti u određenom roku. Nadležna upravna inspekcija ima pravo da zahtijeva, pod određenim uslovima, pokretanje postupaka odgovornosti kod nadležnog organa protiv rukovoditelja organa uprave, odnosno rukovoditelja institucije koja ima javna ovlaštenja i pravo na pokretanje disciplinskog postupka protiv službene osobe zadužene za vođenje postupka i donošenja rješenja.

ZAKLJUČAK

Savremeni zahtjev za upravnom efikasnošću se posredno nalazi u nekim načelima Ustava Bosne i Hercegovine, ali neposredno i konkretno nalazi se kao zakonsko načelo efikasnosti funkcionisanja (rada) organa uprave i kao zakonsko načelo efikasnosti kod vođenja upravnog postupka. Rok za izdavanje rješenja određen je u članu 216, tačka 1 i 2, i glasi: „Nadležni organ je dužan donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 30 dana, računajući od dana predaje urednog zahtjeva, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.“ U ostalim slučajevima „ako je to u interesu stranke, nadležni organ je dužan donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od 60 dana, ako posebnim procesom nije određen kraći rok“.

Propuštanjem rokova u upravnom postupku od strane stranke pojedinca ili pravnog lica i drugih stranaka u postupku najčešće dolazi do gubljenja prava. Međutim, propuštanjem roka u kome se treba donijeti pismeno rješenje ne dovodi do gubljenja prava, ali stranka određeno pravo ili pravni interes sporije ostvaruje, sa više troškova, gubljenjem vremena, što nije u skladu sa zakonskom odredbom koja se odnosi na rad uprave prema građanima da rješava brzo i jednostavno i da tako omogućava ostvarenje prava i dužnosti. Ali, propuštanjem zakonskih rokova od strane upravnih organa i organizacija ili institucija koje vrše javna ovlaštenja proizvode

određene i konkretne posljedice: prva je, da stranka ima pravo na žalbu kao da je njen zahtjev odbijen. Međutim, da bi stranka znala zakonski rok i da ima to pravo, postoji dužnost izdavanja potvrde o prijemu zahtjeva stranke. Druga posljedica je dužnost vođenja evidencija UP1 i UP2. Treća, da se na osnovu upisnika podnosi godišnji izvještaj o stanju riješenih predmeta u upravnom postupku i dostavljaju vladi i ministarstvu pravde, u procentima u odnosu na ukupan broj predmeta. Četvrta, mogućnost i dužnost poduzimanja mjera odgovornosti prema rukovoditelju organa odnosno organizacije. Peta, dužnost obavještanja službene osobe prema strankama o razlozima zbog kojih rješenje nije donijeto. Šesto, traženje pokretanja postupka odgovornosti od strane nadležne upravne inspekcije prema rukovoditelju ili službenoj osobi zbog teže povrede radne dužnosti, ako je njenom krivicom došlo do neizvršenja određenih procesnih radnji u upravnom postupku radi kojih se rješenje, odnosno zaključak nije mogao donijeti u zakonskom roku (član 293. ZUP-a).

Pored toga, ukoliko se pokaže da se radi o upravnoj neefikasnosti, potrebno je obezbijediti odgovarajuće pretpostavke, kao što su npr. organizacijske, kadrovske, tehničke, informacione, prostorne, normativne, materijalne, motivacijske itd.

Iz svih međunarodnih analiza upravna efikasnost, odnosno stanje upravne efikasnosti u Bosni i Hercegovini nije na određenom stepenu ili standardu evropskih zemalja, zbog čega se kontinuirano i naglašeno insistira na sveobuhvatnim i temeljitim reformama javne uprave⁴¹ u Bosni i Hercegovini.

⁴¹ *Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini*, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, www.parco.gov.ba str. 9: „Reforma predstavlja preduslov za integraciju BiH u Evropsku uniju (EU).“

LITERATURA

Knjige:

- [1] Eugen Pusić (2002), *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb.
- [2] Gi Breban(2002), *Administrativno pravo Francuske*, CID Podgorica i JP Službeni list SRJ Beograd.
- [3] Leon Digi(1997), *Preobražaj javnog prava*, Plato, Beograd.
- [4] Mensur Hadžimusić (2009), *Kancelarijsko poslovanje*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo.
- [5] Mihailo Đurić(1964), *Sociologija Maksa Vebera*, Matica hrvatska, Zagreb.
- [6] Mustafa Kamarić, Ibrahim Festić(2004), *Upravno pravo (Opština)*, Sarajevo.
- [7] Stane Vlaj(2006), *Teorija javne uprave*, Univerzitet u Ljubljani, Fakultet za upravu, Ljubljana.
- [8] Stevan Lilić, Petar Kunić, Predrag Dimitrijević, Milan Marković (1999), *Upravno pravo*, Savremena administracija, Beograd.
- [9] Velimir Ivančević(1983), *Institucije upravnog prava*, Zagreb.
- [10] Zoran Tomić, Vera Bačić (1988), *Komentar Zakona o opštem upravnom postupku sa sudskom praksom i registrom pojmova* (drugo dopunjeno izdanje), Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, Beograd.

Ustavi i zakoni:

- [1] *Dejtonski mirovni sporazum(1996)*, JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo.
- [2] *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine(1996)*, JP NIO Službeni list FBiH, Sarajevo.
- [3] *Zakon o upravi Federacije Bosne i Hercegovine*, Službene novine Federacije BiH, broj 28/97 i 26/02.
- [4] *Zakon o Upravi*, „Službeni glasnik BiH“, broj 32/02 i 102/09
- [5] *Zakon o upravnom postupku*, Službeni novine Federacije BiH, broj 2/98.

Ostali izvori:

[1] *Uredba o kancelarijskom poslovanju organa uprave i službi za upravu u FBiH*, Službene novine Federacije BiH, 20/98.

[2] *Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini*, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, www.parco.gov.ba