



PRIRUČNIK



ZA



POLAGANJE



STRUČNOG UPRAVNOG



ISPITA

**MINISTARSTVO PRAVDE
BOSNE I HERCEGOVINE
APRIL, 2023. GODINE**

P R I R U Č N I K
ZA POLAGANJE STRUČNOG UPRAVNOG ISPITA

SADRŽAJ

OSNOVE USTAVNOG SISTEMA I EVROPSKE INTEGRACIJE.....	1
A) OSNOVE USTAVNOG SISTEMA.....	1
1. Uvodne napomene	1
2. Kontinuitet, demokratski načela i sastav	2
3. Državljanstvo	2
4. Ljudska prava i osnovne slobode	3
5. Nadležnosti institucija BiH	4
6. Nadležnosti entiteta	4
7. Parlamentarna skupština BiH	5
8. Predsjedništvo BiH	6
9. Vijeće ministara BiH	7
10. Ustavni sud BiH	7
11. Centralna banka BiH	8
12. Finansije	8
13. Opće odredbe	8
14. Amandmanska procedura	8
15. Stupanje na snagu i prelazne odredbe	8
16. Brčko Distrikt BiH	9
17. Federacija BiH	10
17.1. Nadležnosti Federacije BiH i kantona	10
17.2. Zakonodavna vlast Federacije i kantona.....	10
17.3. Izvršna vlast Federacije i kantona	12
17.4. Sudska vlast Federacije i kantona.....	14
17.5. Općinske i gradske vlasti u Federaciji	14
18. Republika Srpska	15
18.1. Prava i funkcija Republike Srpske.....	15
18.2. Ustavotvorna i zakonodavna vlast Republike.....	15
18.3. Izvršna vlast Republike	16
18.4. Sudska vlast Republike.....	17
18.5. Općinske i gradske vlasti u Republici	17
B) EVROPSKE INTEGRACIJE	18
1. Počeci evropskih integracija	18
2. Proširenje Evropske ekonomske zajednice i nastanak Evropske unije	18
3. Institucije Evropske unije	19
3.1. Evropsko vijeće	19
3.2. Vijeće Evropske unije.....	20
3.3. Evropski parlament.....	20
3.4. Evropska komisija	20
4. Zakonodavstvo Evropske unije	21
5. Usklađivanje zakonodavstva	22

6. Metode usklađivanja	23
7. Tehnike usklađivanja	23
8. BiH – usklađivanje i pridruživanje	23
9. Direkcija za evropske integracije	25
OSNOVI UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI	27
1. Opće odredbe	27
2. Poslovi uprave	27
2.1. Provođenje razvojnih politika i provođenje zakona i drugih propisa	27
2.2. Vršenje upravnog nadzora nad provođenjem zakona i drugih propisa	27
2.3. Donošenje provedbenih propisa	28
2.4. Predlaganje i davanje preporuka u vezi sa zakonima i drugim propisima	28
2.5. Odgovaranje na pitanja organa zakonodavne i izvršne vlasti	28
2.6. Obavljanje drugih upravnih i stručnih poslova	29
3. Povjeravanje javnih ovlaštenja	29
4. Odnos organa uprave prema organu zakonodavne vlasti BiH, organu izvršne vlasti BiH, međusobni odnosi organa uprave, odnosi organa uprave prema izvršnim organima i organima uprave entiteta i Brčko Distrikta BiH, odnosi organa uprave prema Ombudsmenu za ljudska prava BiH	30
4.1. Odnos organa uprave prema Parlamentarnoj skupštini BiH	30
4.2. Odnos organa uprave prema Vijeću ministara BiH	30
4.3. Međusobni odnosi organa uprave	31
4.4. Odnos organa uprave prema izvršnim organima, organima entiteta i Brčko Distrikta BiH	31
4.5. Odnosi organa uprave prema Ombudsmenu za ljudska prava BiH	31
4.6. Odnos organa uprave prema javnim korporacijama, komorama, javnim preduzećima (društvima), agencijama i drugim pravnim licima BiH	31
4.7. Odnos organa uprave prema strankama	32
5. Osnove organizacije organa uprave	32
5.1. Načela organizacije organa uprave	32
5.2. Osnivanje organa uprave	33
5.3. Unutrašnja organizacija organa uprave, stručnih, tehničkih i drugih službi	34
6. Radni odnosi u organima uprave	34
7. Rukovođenje organima uprave	34
8. Ovlaštenja, obaveze i odgovornosti rukovodioca organa uprave	36
8.1. Rukovodilac organa uprave, njegov zamjenik, rukovodeći službenici i službenici sa posebnim ovlaštenjima	36
8.2. Odgovornost rukovodioca organa uprave i njegovog zamjenika	36
9. Državni službenici, policijski službenici, ostali službenici i zaposlenici	37
10. Inspekcijski nadzor	37
10.1. Zajedničke odredbe o inspekcijskom nadzoru	37
10.2. Upravna inspekcija	39
11. Sredstva za rad organa uprave	40
11.1. Sredstva za plate	40

11.2. Sredstva za materijal i usluge	40
11.3. Programi posebne namjene.....	40
11.4. Kapitalni izdaci.....	40
12. Propisi i drugi akti organa uprave	41
13. Nadzor nad provođenjem zakona	41
14. Primjena odredaba zakona na institucije BiH.....	41
15. Kaznene odredbe	41
16. Završne odredbe	42
UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR.....	43
A) UPRAVNI POSTUPAK	43
PRVI DIO - OPĆE ODREDBE.....	44
I - OSNOVNA NAČELA.....	44
1. Važenje zakona	44
2. Poseban postupak	44
3. Supsidijarna primjena zakona	44
4. Načelo zakonitosti	44
5. Zaštita prava i sloboda građana i zaštita javnoga interesa.....	45
6. Načelo pristupa informacijama i zaštite podataka	45
7. Načelo javnosti	45
8. Načelo efikasnosti	46
9. Načelo materijalne istine.....	46
10. Načelo saslušanja stranke	47
11. Ekonomičnost postupka	47
12. Pomoć nekoj stranci.....	48
13. Ocjena dokaza.....	48
14. Samostalnost u rješavanju	49
14.a. Obaveza kazivanja istine.....	49
15. Pravo žalbe	49
16. Konačnost rješenja	49
17. Pravosnažnost rješenja	50
18. Upotreba jezika i pisma	50
19. Upravna stvar	50
II - NADLEŽNOST.....	51
1. Stvarna i mjesna nadležnost	51
2. Stranke sa diplomatskim imunitetom.....	51
3. Sukob nadležnosti.....	52
4. Službeno lice ovlašteno za vođenje postupka i za rješavanje	52
5. Pravna pomoć	53
6. Izuzeće	54
III - STRANKA I NJENO ZASTUPANJE	55
1. Stranka	55

2. Procesna sposobnost i zakonski zastupnik	56
3. Privremeni zastupnik	56
4. Zajednički predstavnik	57
5. Punomoćnik.....	57
IV - KOMUNICIRANJE ORGANA I STRANAKA.....	59
1. Podnesci	59
2. Pozivanje	61
3. Zapisnik	62
4. Razgledanje spisa i izvještavanje o toku postupka	64
5. Obnavljanje (rekonstrukcija) spisa	64
V - DOSTAVLJANJE PISMENA	65
1. Način dostavljanja pismena.....	65
2. Obavezno lično dostavljanje pismena.....	65
3. Posredno dostavljanje pismena	66
4. Posebni slučajevi dostavljanja pismena.....	66
5. Dostavnica	69
6. Pogreške u dostavljanju pismena	69
VI - ROKOVI.....	70
VII - POVRAT U PREDAŠNJE STANJE.....	71
VIII - ODRŽAVANJE REDA.....	72
IX - TROŠKOVI POSTUPKA.....	73
1. Troškovi organa i stranaka.....	73
2. Oslobođanje od plaćanja troškova	75
DRUGI DIO - PRVOSTEPENI POSTUPAK.....	76
X - POKRETANJE POSTUPKA I ZAHTJEVI STRANAKA	76
1. Pokretanje postupka	76
2. Spajanje stvari u jedan postupak.....	76
3. Izmjena zahtjeva.....	77
4. Odustajanje od zahtjeva	77
5. Poravnanje	78
XI - POSTUPAK DO DONOŠENJA RJEŠENJA	80
A. OPĆA NAČELA	80
1. Zajedničke odredbe	80
1.a. Pripremni postupak.....	82
2. Skraćeni postupak	82
3. Poseban ispitni postupak	83
4. Prethodno pitanje	84
4.a. Prekid postupka.....	86
5. Usmena rasprava	86
B. DOKAZIVANJE	91
1. Opće odredbe	91

2. Isprave	93
3. Uvjerenja	97
4. Svjedoci	99
5. Izjava stranke	102
6. Vještaci	103
7. Tumači i prevodioci	106
8. Uviđaj	106
9. Obezbjedenje dokaza	108
XII - RJEŠENJE	109
1. Organ koji donosi rješenje	109
2. Oblik i sastavni dijelovi rješenja	112
3. Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje	116
4. Rok za izdavanje rješenja	116
5. Ispravljanje grešaka u rješenju	118
XIII - ZAKLJUČAK	118
TREĆI DIO - PRAVNI LIJEKOVI	119
A. REDOVNI PRAVNI LIJEKOVI	119
XIV - ŽALBA	119
1. Pravo žalbe	119
2. Nadležnost organa za rješavanje o žalbi	120
3. Rok za žalbu	120
4. Sadržaj žalbe	121
5. Predavanje žalbe	122
6. Rad prvostepenog organa po žalbi	123
7. Rješavanje drugostepenog organa o žalbi	125
8. Žalba kada prvostepeno rješenje nije donijeto u zakonskome roku	129
9. Rok za donošenje rješenja po žalbi	130
10. Posebni slučajevi odlučivanja o žalbi	130
11. Dostavljanje drugostepenog rješenja	130
B. VANREDNI PRAVNI LIJEKOVI	131
XV - OBNOVA POSTUPKA	131
1. Pokretanje obnove postupka	131
2. Rješavanje o obnovi postupka	134
XVI - POSEBNI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MIJENJANJA RJEŠENJA	138
1. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom	138
2. Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora	138
3. Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke	139
4. Vanredno ukidanje rješenja	140
5. Oglašavanje rješenja ništavim	141
6. Pravne posljedice poništavanja i ukidanja	141
ČETVRTI DIO	143

XVII - IZVRŠENJE RJEŠENJA I ZAKLJUČAKA	143
1. Opće odredbe	143
2. Izvršenje nenovčanih obaveza	147
3. Izvršenje radi obezbjeđenja i privremeni zaključak	149
PETI DIO - PROVOĐENJE ZAKONA I PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE	151
XVIII - MJERE ZA PROVOĐENJE ZAKONA.....	151
XIX - NADZOR NAD PROVOĐENJEM ZAKONA	152
XX - KAZNE ODREDBE	152
XXI - PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE.....	152
B) UPRAVNI SPOR	153
1. Osnovne odredbe	153
2. Nadležnost	153
3. Upravni spor	154
4. Postupak	155
5. Vanredni pravni lijekovi	159
5.1. Zahtjev za ponavljanje postupka	159
5.2. Zahtjev za preispitivanje sudske odluke	160
5.3. Zahtjev za zaštitu zakonitosti	161
5.a. Ostale odredbe postupka	161
6. Troškovi postupka	162
7. Obaveznost presuda	162
8. Zaštita sloboda i prava građana zagarantovanih ustavom	163
9. Postupak po izbornim žalbama	164
10. Kaznene odredbe	164
11. Prelazne i završne odredbe	164
RADNI ODNOSI	165
A) ZAKON O RADU U INSTITUCIJAMA BiH.....	165
1. Osnovne odredbe	165
2. Prijem u radni odnos	166
3. Prava, obaveze i odgovornosti zaposlenika	167
3.1. Zaključivanje ugovora o radu	167
3.2. Radno vrijeme	168
3.3. Odmori i odsustva.....	168
3.4. Zaštita zaposlenika	170
3.5. Plate i naknade.....	172
3.6. Obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje za rad.....	173
3.7. Pripravnici	173
3.8. Volonterski rad	173
3.9. Stručni ispit.....	174
3.10. Izumi i tehnička unapređenja zaposlenika.....	174
3.11. Zabrana takmičenja zaposlenika sa poslodavcem	174

3.12. Disciplinska odgovornost	175
3.13. Nadoknada štete.....	177
3.14. Prestanak ugovora o radu	177
3.15. Prava, obaveze i zaštita prava iz radnog odnosa.....	179
3.16. Stavljanje zaposlenika na raspolaganje	181
3.17. Pravilnik o radu	181
3.18. Kolektivni ugovor.....	181
3.19. Reprezentativni sindikat	181
3.20. Štrajk.....	182
4. Nadzor nad primjenom propisa o radu	182
5. Kaznene odredbe	182
6. Prelazne i završne odredbe	182
B) ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U INSTITUCIJAMA BIH	183
1. Opće odredbe	183
2. Radna mjesta u državnoj službi	183
3. Dužnosti i prava državnih službenika	184
4. Upražnjena radna mjesta, premještaj, zapošljavanje, ocjena rada, unapređenje	187
5. Plate i naknade.....	192
6. Uslovi rada	192
7. Prestanak radnog odnosa.....	193
8. Disciplinska odgovornost državnog službenika	194
9. Upravljanje državnom službom	196
10. Kaznene odredbe	198
11. Prelazne i završne odredbe	198
KANCELARIJSKO POSLOVANJE U ORGANIMA UPRAVE, UPRAVNIM ORGANIZACIJAMA I SLUŽBAMA BOSNE I HERCEGOVINE	199
1. Uopćeno o kancelarijskom poslovanju	199
1.1. Pojam, sadržaj i značaj kancelarijskog poslovanja	199
1.2. Načela kancelarijskog poslovanja.....	199
1.3. Načelo tačnosti	199
1.4. Načelo ekspeditivnosti.....	200
1.5. Načelo jednostavnosti.....	200
1.6. Načelo jedinstvenosti ili jednoobraznosti	200
1.7. Načelo ekonomičnosti	200
1.8. Načelo budnosti	200
2. Osnovni pojmovi u kancelarijskom poslovanju.....	200
2.1. Akt	200
2.2. Prilog	201
2.3. Predmet.....	201
2.4. Dosje.....	201
2.5. Fascikl.....	201

2.6. Arhivska građa.....	201
2.7. Registraturski materijal.....	201
2.8. Pisarnica	201
2.9. Arhiva	201
3. Prijem, otvaranje, pregledanje i raspoređivanje pošte, odnosno akata	202
3.1. Prijem pošte	202
3.2. Postupak s aktima na kojima je obavezna taksa i s aktima za čije rješavanje nije nadležan organ uprave	203
3.3. Otvaranje i pregledanje pošte	203
3.4. Raspoređivanje (signiranje) pošte, odnosno akata.....	204
3.5. Pojam i značaj klasifikacionih oznaka predmeta i akata	204
4. Osnovne knjige evidencije u kancelarijskom poslovanju	205
4.1. Upisnik prvostepenih predmeta upravnog postupka UP-1	205
4.2. Upisnik drugostepenih predmeta upravnog postupka UP-2	205
4.3. Djelovodnik predmeta i akata.....	205
4.4. Djelovodnik za povjerljivu i strogo povjerljivu poštu.....	205
4.5. Arhivska knjiga	205
5. Zavođenje akata.....	206
5.1. Način i vrijeme zavođenja akata.....	206
5.2. Prijemni štambilj.....	206
6. Upisivanje podataka u osnovne knjige evidencija	206
6.1. Upisnici predmeta upravnog postupka UP-1 i UP-2	206
6.2. Djelovodnik predmeta i akata.....	207
6.3. Djelovodnik za povjerljivu i strogo povjerljivu poštu.....	207
6.4. Arhivska knjiga	207
6.5. Računarsko vođenje osnovnih knjiga evidencije.....	207
7. Omoti za predmete i akte	207
7.1. Združivanje akata	207
7.2. Popis akata.....	208
8. Dostavljanje predmeta i akata u rad	208
8.1. Interna dostavna knjiga.....	208
8.2. Knjiga za ličnu poštu	208
8.3. Karton za službena glasila i časopise.....	208
8.4. Prijem i otprema računa.....	208
9. Rad državnih službenika ovlaštenih za rješavanje predmeta i akata.....	209
9.1. Prikupljanje podataka	209
9.2. Sastavni dijelovi službenog akta.....	209
9.3. Sadržaj osnovnih elemenata akta.....	209
9.4. Sadržaj pomoćnih dijelova akta.....	210
10. Vraćanje riješenih predmeta pisarnici	211
11. Razvođenje akata i predmeta	211

12. Rokovnik predmeta	212
13. Otprema pošte	212
13.1. Način otpreme pošte	212
13.2. Knjiga za otpremu preko kurira.....	213
13.3. Knjiga za otpremu pošte preko poštanske službe	213
14. Organizacija prijema stranaka, radne prostorije i njihovo korištenje	213
15. Arhivsko poslovanje	214
15.1. Arhiviranje i čuvanje završenih predmeta i akata.....	214
15.2. Vođenje i korištenje arhivske knjige	215
15.3. Uslovi za čuvanje registraturskog materijala i arhivske građe	215
15.4. Lista kategorija registraturskog materijala sa rokovima čuvanja	215
15.5. Postupak odabiranja arhivske građe iz registraturskog materijala.....	216
15.6. Primopredaja arhivske građe između organa uprave i nadležnog arhiva	216
16. Ovjeravanje potpisa, rukopisa i prepisa	217
16.1. Nadležnost organa za ovjeru potpisa, rukopisa i prepisa.....	217
16.2. Ovjeravanje potpisa i rukopisa	217
16.3. Ovjeravanje prepisa	218
16.4. Posebni slučajevi ovjere isprava.....	219
16.5. Ovjeravanje isprava prema Haškoj konvenciji	219
16.6. Evidencija i mjesto ovjere potpisa, rukopisa i prepisa	219
17. Pečati	220
17.1. Namjena pečata.....	220
17.2. Oblik i sadržaj pečata	220
17.3. Izrada pečata	221
17.4. Upotreba i čuvanje pečata.....	221
17.5. Evidencija o pečatima.....	221
17.6. Uništavanje pečata.....	222
17.7. Oglašavanje nevažećim nestalog pečata i izrada novog umjesto nestalog pečata	222

UVODNA RIJEČ

Želeći olakšati polaganje stručnog upravnog ispita kandidatima sa srednjom, višom i visokom školskom spremom, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine odlučilo je izraditi novo izdanje priručnika.

Priručnik je izradio tim rukovodećih državnih službenika Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine.

Priručnikom je u potpunosti obuhvaćeno gradivo za spremanje stručnog upravnog ispita za sve stepene stručne spreme. Kao polazna osnova za izradu Priručnika korišten je Program stručnog upravnog ispita za pripravnike, lica sa visokom školskom spremom i zaposlenike na nivou Bosne i Hercegovine.

Kandidatima napominjemo da je potrebno učiti one dijelove Priručnika koji suobuhvaćeni Programom polaganja stručnog upravnog ispita za pripravnike, lica sa visokom školskom spremom i zaposlenike na nivou Bosne i Hercegovine, za stručnu spremu za koju pripremaju polaganje stručnog ispita.

Priručnik može poslužiti i kao podsjetnik državnim službenicima i zaposlenicima u svakodnevnom radu, te za pripremanje drugih ispita.

Sarajevo, april 2023. godine

MINISTARSTVO PRAVDE BIH

OSNOVE USTAVNOG SISTEMA I EVROPSKE INTEGRACIJE

A) OSNOVE USTAVNOG SISTEMA

1. Uvodne napomene

Ustavni sistem predstavlja cjelinu ustavnih načela i pravila kojima se uređuje državna, privredna i politička organizacija. S obzirom da je ustav pravni akt sa najvišom pravnom snagom, ustavna pravila predstavljaju osnovna pravila cjelokupnog pravnog sistema jedne države. Ustavni sistem Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH) čine: Ustav BiH, Ustav Federacije BiH, s ustavima kantona i Ustav Republike Srpske. Ustav BiH čini osnov i ima prednost u odnosu na ustavnopravna pravila entiteta. Isto tako, Ustav Federacije BiH nadređen je ustavima kantona.

BiH je složena država koja se sastoji od dva entiteta sa visokim stepenom autonomije: Federacije BiH i Republike Srpske, te Brčko Distrikta BiH. Ustavom BiH nisu utvrđene osnove unutrašnje organizacije entiteta i nižih jedinica vlasti u entitetima. Time je entitetima data mogućnost da samostalno urede svoje modele organizovanja vlasti i rukovođenja, tako da se institucije i oblici unutrašnje organizacije vlasti između dva entiteta BiH u velikoj mjeri razlikuju. U okviru Federacije BiH, kantoni su svojim ustavima predvidjeli određene specifičnosti, uglavnom prihvatajući model organizacije i institucija vlasti identičan onom u Federaciji BiH.

Ustav BiH, zakoni i propisi organa BiH, u okviru njenih ustavnih prava i ovlaštenja, obavezujući su za entitete. Tako su u raspodjeli nadležnosti između BiH entiteta institucijama BiH date izričite izvorne nadležnosti u određenim oblastima. Izvorna nadležnost znači donošenje, izvršavanje i primjenu zakona i utvrđene politike u određenoj oblasti na cijeloj teritoriji BiH, što u okviru ovih nadležnosti podrazumijeva: da organi BiH donose zakone, kao i druge propise za izvršavanje zakona iz ovih oblasti (ako je to ovlaštenje utvrđeno zakonom), da entiteti mogu donositi zakone iz ovih oblasti samo na osnovu izričitog i preciznog prenosa datog u zakonu BiH i da ovi zakoni imaju sudsku zaštitu od Ustavnog suda BiH.

BiH nije običan zbir entiteta i tri konstitutivna naroda. U okviru njenih institucija usklađuju se pojedinačni, često protivrječni interesi, sa općim interesom u demokratskoj proceduri, uz onemogućavanje prevlasti ili privilegija entiteta, konstitutivnih naroda i dr. Ovim se ukazuje na još dva aspekta bosansko-hercegovačkog federalizma: prvi, upućenost na međuentitetsku saradnju zasnovanu na načelu dobrovoljnosti i drugi koji nije zasnovan na osnovama isključivosti vlasti, prisile i naredbodavnim odnosima, već na odnosima saradnje i ravnopravnosti, na osnovu konsenzusa.

Opći okvirni sporazum za mir u BiH, parafisan 21. novembra 1995. godine u Dejtonu i potpisan 14. decembra iste godine u Parizu, sadrži 11 aneksa, kojima su dogovoreni osnovni načela državnopravne organizacije te civilnog i vojnog aspekta mirovnog sporazuma.

Aneks IV Sporazuma sadrži Ustav BiH, kao najviši pravni i politički akt jedne države. Sastavne dijelove Ustava BiH čine i Aneks I: Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH i Aneks II: Prelazne odredbe.

Ustav BiH stupio je na snagu poslije potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, kao ustavni akt kojima se amandmanski mijenja i nadređuje Ustav Republike BiH.

Ustavom BiH utvrđena je obaveza entiteta da, u roku od tri mjeseca od njegovog stupanja na snagu, amandmanski izmijene i usklade svoje ustave s Ustavom BiH.

U uvodu Ustava BiH navedeno je da: oslanjajući se na poštivanje ljudskog digniteta, slobode i jednakosti; posvećeni miru, pravdi, toleranciji i pomirenju; uvjereni da demokratske strukture vlasti i pravedni postupci najbolje stvaraju mirne odnose unutar pluralističkog društva; u želji da promovišu opću dobrobit i privredni razvoj kroz zaštitu privatnog vlasništva i promociju tržišne ekonomije; vođeni načelima i svrhama Povelje Ujedinjenih nacija; opredijeljeni za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost BiH u skladu sa međunarodnim pravom; odlučni da obezbijede puno poštivanje međunarodnog humanitarnog prava, inspirisani Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, međunarodnim ugovorima o građanskim i političkim pravima i o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava; podsjećajući na Osnovne principe usaglašene u Ženevi i Njujorku, Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima) i građani BiH ovim utvrđuju Ustav BiH.

U 12 članova Ustava BiH utvrđeni su: kontinuitet, demokratski načela, sastav, kretanje robe, usluga, kapitala i lica, glavni grad, simboli i državljanstvo BiH, ljudska prava i osnovne slobode, nadležnosti i odnosi između institucija BiH i entiteta, Parlamentarna skupština BiH, Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara BiH, Ustavni sud BiH, Centralna banka BiH i izmjene i dopune Ustava BiH, teprelazne odredbe. Amandmanom I na Ustav BiH, iza člana VI 3. dodan je novi član VI 4. o Brčko Distriktu BiH.

2. Kontinuitet, demokratski načela i sastav

Republika BiH, čije je službeno ime od stupanja na snagu Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH Bosna i Hercegovina, nastavila je svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom izmijenjenom Ustavom BiH i u postojećim međunarodno priznatim granicama. Ona ostaje država članica Ujedinjenih nacija i može zadržati članstvo ili se prijaviti za članstvo u organizacijama sistema Ujedinjenih nacija i drugim međunarodnim organizacijama.

BiH je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

BiH se sastoji od dva entiteta: Federacije BiH i Republike Srpske, te Brčko Distrikta BiH.

Ustavom BiH garantuje se sloboda kretanja širom BiH, te da BiH i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja lica, robe, usluga i kapitala širom BiH i da nijedan entitet neće provoditi bilo kakvu kontrolu na međuentitetskoj liniji.

Glavni grad BiH je Sarajevo.

BiH ima himnu, zastavu i grb, koje svojom odlukom određuje Parlamentarna skupština BiH i potvrđuje Predsjedništvo BiH.

3. Državljanstvo

Postoji državljanstvo BiH, koje reguliše Parlamentarna skupština BiH i državljanstvo svakog entiteta, koje regulišu entiteti pod uslovom da su svi državljani bilo koga entiteta samim tim i državljani BiH.

Nijedno lice ne može biti arbitrarno lišeno državljanstva BiH ili državljanstva entiteta ili na drugi način ostavljeno bez državljanstva. Niko ne može biti lišen državljanstva BiH ili entiteta po bilo kojem osnovu kao što su: pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili bilo koji drugi status.

Sva lica koja su bila državljani Republike BiH neposredno prije stupanja na snagu Ustava BiH su državljani BiH. Državljanstvo lica koja su rođena poslije 06. aprila 1992. godine, a prije stupanja na snagu Ustava, reguliše Parlamentarna skupština BiH.

Državljeni BiH mogu imati državljanstvo druge države, pod uslovom da postoji bilateralni ugovor između BiH i te države kojim se to pitanje uređuje, a koji je odobrila Parlamentarna skupština BiH u skladu s Ustavom BiH. Lica sa dvojnim državljanstvom mogu glasati u BiH i u entitetima samo ako je BiH država njihovog prebivališta.

Državljanin BiH u inostranstvu uživa zaštitu BiH.

4. Ljudska prava i osnovne slobode

Demokratski karakter ustavnog uređenja može se cijeliti stepenom garancije ljudskih prava i sloboda. Ovim pravima štite se tjelesni, duhovni, politički, kulturni, ekonomski i socijalni integritet i ljudsko dostojanstvo svakog lica, posebno u postupku pred organima vlasti. U ostvarivanju propisanih garancija osnovno je to u kojem su stepenu stvorene praktične pretpostavke (političke, pravne, ekonomske, kulturne i dr.) da se proklamirano i ostvaruje. Ustavom BiH zagaranovano je da će BiH i oba entiteta obezbijediti najveći nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tu svrhu postoji Komisija za ljudska prava za BiH, kao što je predviđeno Sporazumom o ljudskim pravima. Ustavom BiH utvrđeno je da se prava i slobode u konvencijama i u njihovim protokolima direktno primjenjuju u BiH i imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

Sve nadležne vlasti u BiH obavezale su se da će saradivati sa organizacijama i obezbijediti neograničen pristup organizacijama utvrđenim u ovom sporazumu, bilo kojem međunarodnom mehanizmu nadgledanja ljudskih prava uspostavljenom za BiH, nadzornim organima uspostavljenim bilo kojim međunarodnim sporazumom ili navedenim u Konvenciji o zaštiti i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine, Međunarodnim sudom za bivšu Jugoslaviju i bilo kojom drugom organizacijom koju je ovlastilo Vijeće bezbjednosti Ujedinjenih nacija.

Sva lica na teritoriji BiH uživaju ljudska prava i slobode, što uključuje:

- a) pravo na život,
- b) pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju, niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni,
- c) pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu,
- d) pravo na ličnu slobodu i bezbjednost,
- e) pravo na pravedno saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom,
- f) pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku,
- g) slobodu misli, savjesti i vjere,
- h) slobodu izražavanja,
- i) slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja sa drugima,
- j) pravo na brak i zasnivanje porodice,
- k) pravo na imovinu,
- l) pravo na obrazovanje,
- m) pravo na slobodu kretanja i prebivalište.

Sva lica u BiH bit će slobodna od diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što su: pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno i socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

Ustavom BiH garantovano je uživanje navedenih prava i sloboda kao i onih predviđenih u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I Ustava BiH.

Ustavom BiH posebno se ističe pravo svih izbjeglica i raseljenih lica da se slobodno vrate u svoje domove. Oni imaju pravo, u skladu sa Aneksom VII Općeg okvirnog sporazuma za miru u BiH, da im se vrati imovina koje su bili lišeni za vrijeme neprijateljstava od 1991. godine i da dobiju kompenzaciju za svu takvu imovinu koja im ne može biti vraćena. Sve obaveze i/ili izjave u vezi sa takvom imovinom koje su date pod prisilom ništave su.

BiH i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posebno upravljaju entiteti ili koji djeluju unutar entiteta dužni su da poštuju osnovna ljudska prava i slobode navedene u Ustavu BiH.

BiH će ostati ili postati stranka ugovornica međunarodnih sporazuma pobrojanih u Aneksu I Ustava.

Ustavom BiH predviđa se obaveza svih nadležnih organa vlasti u BiH da sarađuju i obezbijede neograničen pristup: svim međunarodnim posmatračkim mehanizmima ljudskih prava koji se uspostave za BiH, nadzornim organima koji se uspostave bilo kojim međunarodnim sporazumom navedenim u Aneksu I Ustava, Međunarodnim sudom za bivšu Jugoslaviju i bilo kojoj drugoj organizaciji ovlaštenoj od Vijeća bezbjednosti Ujedinjenih nacija sa mandatom koji se tiče ljudskih prava ili humanitarnog prava.

5. Nadležnosti institucija BiH

Ustavom BiH navedene su slijedeće oblasti koje su u nadležnosti institucija BiH:

- a) vanjska politika,
- b) vanjskotrgovinska politika,
- c) carinska politika,
- d) monetarna politika, kao što je predviđeno odredbama Ustava BiH o Centralnoj banci BiH,
- e) finansiranje institucija i međunarodnih obaveza BiH,
- f) politika i regulisanje imigracije, izbjeglica i azila,
- g) provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom,
- h) uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacionih sredstava,
- i) regulisanje međuentitetskog saobraćaja,
- j) kontrola vazdušnog saobraćaja.

6. Nadležnosti entiteta

Važno je istaći da je Ustavom BiH izričito data presumpcija nadležnosti entitetima, tako da su oni nadležni za sve vladine funkcije i ovlaštenja koji nisu Ustavom BiH povjerena institucijama BiH.

Entiteti imaju pravo da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama, u skladu sa suverenitetom i teritorijalnim integritetom BiH. Svaki entitet može takođe zaključivati sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH, koja takođe može zakonom predvidjeti daza određene vrste sporazuma takva saglasnost nije potrebna.

Svaki entitet pružit će svu potrebnu pomoć BiH kako bi joj se omogućilo da poštuje međunarodne obaveze BiH, sa tim da će finansijske obaveze u koje je ušao jedan entitet bez saglasnosti drugog, a prije izbora Parlamentarne skupštine BiH i Predsjedništva BiH, ostati obaveza tog entiteta, osim ako je ta obaveza neophodna za nastavak članstva BiH u nekoj međunarodnoj organizaciji.

Entiteti će ispuniti sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojomjurisdikcijom, održavanjem civilnih ustanova za primjenu pravnih propisa, koje će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđenih Ustavom BiH i preduzimanjem ostalih odgovarajućih mjera.

Ustavom je predviđeno da će BiH preuzeti nadležnost u onim stvarima u kojima se o tome postigne saglasnost entiteta, koje su predviđene aneksima Općeg okvirnog sporazuma za miru u BiH (Sporazum o arbitraži, Sporazum o ljudskim pravima, Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima i Sporazum o Komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika) ili koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta BiH, u skladu sa podjelom nadležnosti između institucija BiH. Dodatne institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.

Takođe, Predsjedništvo BiH može odlučiti da sugeriše međuentitetsku koordinaciju u stvarima koje se nalaze u okviru nadležnosti BiH predviđenih Ustavom BiH, osim ako se u konkretnom slučaju jedan entitet tome usprotivi.

Entiteti i sve njihove administrativne jedinice u potpunosti će se pridržavati Ustava BiH, kojim se stavljaju van snage zakonske odredbe BiH i ustavne i zakonske odredbe entiteta koje mu nisu saglasne, kao i odluka institucija BiH. Opći načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka BiH i entiteta.

U periodu od šest mjeseci od stupanja na snagu Ustava BiH entiteti će početi pregovore sa ciljem uvrštavanja i drugih pitanja u nadležnost institucija BiH, uključujući korištenje izvora energije i zajedničke privredne projekte.

Najvažniji prenosi nadležnosti entiteta na BiH su iz oblasti odbrane, bezbjednosti, pravosuđa, itd., kao i formiranje na državnom nivou Ministarstva odbrane BiH, Oružanih snaga BiH, Obavještajno-bezbjedonosne agencije BiH, Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, itd.

7. Parlamentarna skupština BiH

Parlamentarna skupština BiH ima dva doma: Dom naroda i Predstavnički dom, koji se sastaju u Sarajevu.

Dom naroda ima 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije BiH (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba).

Nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije BiH biraju hrvatski, odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske.

Devet članova Doma naroda čini kvorum, pod uslovom da su prisutna najmanje tri bošnjačka, tri hrvatska i tri srpska delegata.

Predstavnički dom ima 42 poslanika, od koji se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije BiH, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske.

Poslanici u Predstavničkom domu biraju se neposredno iz svog entiteta, u skladu sa Izbornim zakonom BiH.

Članovi oba doma Parlamentarne skupštine BiH imaju poslanički imunitet, što znači da ne mogu biti pozvani na odgovornost u okviru dužnosti u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Parlamentarna skupština BiH nadležna je za:

- a) donošenje zakona potrebnih za provođenje odluka Predsjedništva BiH ili vršenje funkcija Parlamentarne skupštine BiH po ovom ustavu,
- b) odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija BiH i za međunarodne obaveze BiH,
- c) odobravanje budžeta za institucije BiH,
- d) odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju ugovora,
- e) ostala pitanja koja su neophodna za provođenje njenih funkcija ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta.

Da bi bile usvojene, sve zakonodavne odluke moraju odobriti oba doma. Odluke Parlamentarne skupštine BiH neće stupiti na snagu prije nego što budu objavljene. Sve odluke oba doma donosit će se većinom onih koji su prisutni i glasuju. Ako većina glasova ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili poslanika sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će se komisijski sastati nastojeći da, u roku od tri dana od dana glasanja, postignu saglasnost. Ako ta nastojanja ne uspiju, odluke će donijeti većina onih koji su prisutni i glasaju, pod uslovom da glasovi protiv odluke ne uključuju dvije trećine ili više delegata ili poslanika izabranih iz svakog entiteta. Predložena odluka Parlamentarne skupštine BiH može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata. Takvu predloženu odluku morat će odobriti u Domu naroda većina bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata koji su prisutni i glasaju. Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na vitalni interes, predsjedavajući Doma naroda odmah će sazvati zajedničku komisiju koja se sastoji od tri delegata, po jednog iz reda bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, sa ciljem rješavanja tog pitanja. Ako komisija ne uspije da riješi pitanje u roku od pet dana, predmet se prenosi na Ustavni sud BiH, koji će u hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.

Dom naroda može se raspustiti odlukom Predsjedništva BiH ili vlastitom odlukom o samoraspuštanju, pod uslovom da je odluku o samoraspuštanju odobrila većina koja uključuje većinu delegata najmanje dva naroda, bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog.

8. Predsjedništvo BiH

Predsjedništvo BiH sastoji se od tri člana: jednog Bošnjaka, jednog Hrvata, od kojih se svaki bira neposredno sa teritorije Federacije BiH, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske (tako da svaki glasač glasa za popunjavanje jednog mjesta u Predsjedništvu BiH), u skladu sa Izbornim zakonom BiH. Bilo koje upražnjeno mjesto u Predsjedništvu BiH popunjava se iz odgovarajućeg entiteta, u skladu sa zakonom.

Mandat članova Predsjedništva BiH izabranih na izborima traje četiri godine. Članovi Predsjedništva BiH mogu se kandidovati još jednom, nakon čega se ne mogu kandidovati četiri godine.

Članovi Predsjedništva BiH imenuju između sebe jednog člana zapredsjedavajućeg. Poslije toga, način izbora predsjedavajućeg određen je rotacijom.

Predsjedništvo BiH nadležno je za:

- a) vođenje vanjske politike BiH,
- b) imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika BiH, od kojih najviše dvije trećine mogu biti izabrane sa teritorije Federacije BiH,
- c) predstavljanje BiH u međunarodnim i evropskim organizacijama i institucijama i traženje članstva u onim međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima BiH nije članica,
- d) vođenje pregovora za zaključivanje međunarodnih ugovora BiH, otkazivanje i, uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH, ratifikaciju međunarodnih ugovora,
- e) izvršavanje odluka Parlamentarne skupštine BiH,
- f) predlaganje godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini BiH, uz preporuku Vijeća ministara BiH,
- g) podnošenje izvještaja o rashodima Predsjedništva BiH Parlamentarnoj skupštini BiH na njen zahtjev, ali najmanje jednom godišnje,
- h) saradnju, po potrebi, sa međunarodnim i nevladinim organizacijama u BiH,
- i) vršenje drugih djelatnosti koje mogu biti potrebne za obavljanje dužnosti koje mu prenese Parlamentarna skupština BiH ili na koje pristanu entiteti.

Predsjedništvo BiH nastojat će da sve odluke usvaja konsenzusom.

Odluke Predsjedništva BiH mogu usvojiti dva člana ako svi pokušaji da se postigne konsenzus propadnu. Ali, član Predsjedništva BiH koji se ne slaže s odlukom može proglasiti odluku Predsjedništva BiH destruktivnom po vitalni interes entiteta za teritoriju sa koje je izabran, pod uslovom da to učini u roku od tri dana nakon njenog usvajanja.

Takva odluka bit će odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ako je tu izjavu dao član sa njene teritorije, bošnjačkim delegatima u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, ako je tu izjavu dao bošnjački član, ili hrvatskim delegatima u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, ako je tu izjavu dao hrvatski član. Ako takav proglas bude potvrđen dvotrećinskom većinom glasova u roku od 10 dana nakon upućivanja, osporavana odluka Predsjedništva BiH neće imati efekta.

Predsjedništvo BiH obavlja dužnost civilnog komandanta Oružanih snaga.

9. Vijeće ministara BiH

Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, koji preuzima dužnost nakon što Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH odobri imenovanje. Predsjedavajući će imenovati ministre i zamjenike ministara, koji će preuzeti dužnost nakon odobrenja Predstavničkog doma.

Predsjedavajući i ministri čine Vijeće ministara BiH i odgovorni su za provođenje politike i odluka BiH u oblastima iz ustavnih nadležnosti BiH, dodatnih nadležnosti ili nadležnosti Predsjedništva BiH u koordinaciji među entitetima, o čemu podnose izvještaj Parlamentarnoj skupštini BiH, uključujući najmanje jedanput godišnje izvještaj o rashodima BiH.

Najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije BiH.

Vijeće ministara BiH podnosi ostavku ako mu Parlamentarna skupština BiH izglasa nepovjerenje.

10. Ustavni sud BiH

Ustavni sud BiH ima devet članova. Četiri člana bira Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH, a dva člana Narodna skupština Republike Srpske. Preostala tri člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava, nakon konsultacija sa Predsjedništvom BiH. Sudije koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava ne mogu biti državljani BiH ili bilo koje susjedne države. Sudije seu prvom mandatu imenuju na period od pet godina, osim ako podnesu ostavku ili budu sa razlogom razriješeni na osnovu konsenzusa ostalih sudija i ne mogu biti ponovo imenovani. Nakon tog perioda, Parlamentarna skupština BiH može predvidjeti zakonom drugačiji način izbora troje sudija stranaca, sa tim što tu dužnost mogu obavljati do 70. godine života, osim ako podnesu ostavku ili budu sa razlogom razriješeni na osnovu konsenzusa ostalih sudija.

Ustavni sud BiH podržava Ustav BiH i štiti ustavnost i zakonitost.

Ustavni sud BiH jedini je nadležan da odluči o bilo kojem sporu koji se javlja po Ustavu BiH između dva entiteta, ili između BiH i jednog ili oba entiteta, te između institucija BiH, uključujući, ali ne ograničavajući se na to da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu s Ustavom BiH, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet BiH i da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu s Ustavom BiH.

Ustavni sud BiH takođe ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu BiH kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo koga suda u BiH.

Ustavni sud BiH nadležan je u pitanjima koja su mu proslijeđena od bilo koga suda u BiH da li je zakon od čijeg važenja njegova odluka zavisi usaglašen s Ustavom BiH, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, sa zakonima BiH ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je značajno za odluke Ustavnog suda BiH. Odluke Ustavnog suda BiH su konačne i obavezujuće.

11. Centralna banka BiH

Prvi Upravni odbor Centralne banke BiH čine: guverner, koga imenuje Međunarodni monetarni fond nakon konsultacija sa Predsjedništvom BiH i tri člana koje imenuje Predsjedništvo BiH, od kojih su dva iz Federacije BiH (jedan Bošnjak, jedan Hrvat, koji zajedno imaju jedan glas) i jedan iz Republike Srpske, na mandat od šest godina. Guverner neće biti državljanin BiH ni bilo koje susjedne države. U slučaju istog broja glasova, glas guvernera je odlučujući.

Nakon toga, Upravni odbor Centralne banke BiH imat će pet članova, koje imenuje Predsjedništvo BiH na mandat od šest godina. Odbor će između svojih članova imenovati guvernera na mandat od šest godina.

Centralna banka BiH je jedina institucija ovlaštena za štampanje novca i monetarnu politiku na cijeloj teritoriji BiH.

Nadležnost Centralne banke BiH određuje Parlamentarna skupština BiH.

U prvih šest godina poslije stupanja na snagu Ustava BiH, Centralna banka BiH neće moći davati kredite štampanjem novca, niti funkcionisati kao valutna komisija. Nakon tog perioda, Parlamentarna skupština BiH može ovu nadležnost povjeriti Centralnoj banci BiH.

12. Finansije

Parlamentarna skupština BiH svake godine, na prijedlog Predsjedništava BiH, usvaja budžet koji pokriva izdatke neophodne za izvršavanje nadležnosti institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH. Ako se takav budžet ne usvoji blagovremeno, budžet za prethodnu godinu bit će korišten na privremenoj osnovi.

13. Opće odredbe

U općim odredbama Ustava BiH utvrđeno je da nijedno lice koje se nalazi na izdržavanju kazne izrečene presudom Međunarodnog suda za bivšu Jugoslaviju i nijedno lice koje je pod optužnicom suda, a koje se nije povinovalo naredbi da se pojavi pred ovim sudom, ne može biti kandidat ili imati bilo koju imenovanu, izbornu ili drugu javnu funkciju na teritoriji BiH.

14. Amandmanska procedura

Ustavom BiH utvrđena je amandmanska procedura za njegove izmjene. Ustav BiH može biti mijenjan ili dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine BiH, uključujući dvotrećinsku većinu onih koji su prisutnih i glasaju u Predstavničkom domu.

Ustavom BiH utvrđeno je ograničenje, tako da se niti jednim amandmanom na Ustav BiH ne može eliminisati niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda navedenih Ustavu BiH, niti izmijeniti ova odredba o ograničenju.

Ovim se uvodi ustavna zabrana bilo kakve revizije Ustava BiH u vezi sa zagarantovanim ljudskim pravima i slobodama.

15. Stupanje na snagu i prelazne odredbe

Ustav BiH stupio je na snagu poslije potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, kao ustavni akt kojim se amandmanski mijenja i nadređuje Ustav Republike Bosne i Hercegovine.

16. Brčko Distrikt BiH

Amandmanom I na Ustav BiH, usvojenom 2009. godine, iza člana VI 3. dodan je novi član VI 4. o Brčko Distriktu BiH, koji glasi:

„Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine, koji postoji pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i spada pod nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine onako kako te nadležnosti proizilaze iz ovog ustava, čija je teritorija u zajedničkom vlasništvu (kondominiju) entiteta, jedinica je lokalne samouprave sa vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom konačno propisanim odlukama Arbitražnog tribunala za spor u vezi sa međuentitetskom linijom razgraničenja u oblasti Brčkog. Odnos između Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine i entiteta može se dalje urediti zakonom koji donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine nadležan je da odlučuje o bilo kakvom sporu u vezi sa zaštitom utvrđenog statusa i ovlaštenja Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koji se može javiti između jednog ili više entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ili između Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine po ovom ustavu i odlukama Arbitražnog tribunala. Svaki takav spor takođe može pokrenuti većina poslanika u Skupštini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine koja uključuje najmanje jednu petinu izabranih poslanika iz reda svakog od konstitutivnih naroda. Dosadašnji član VI 4. postaje član VI 5.“

Brčko Distrikt BiH je posebna administrativno-teritorijalna jedinica u BiH koja ne pripada ni Federaciji BiH, ni Republici Srpskoj, nego BiH, a u pravnom smislu to je kondominijum oba entiteta. Brčko Distrikt BiH je nastao odlukom Međunarodnog arbitražnog suda, uspostavljen je 8. marta 2000. godine. Sjedište Brčko Distrikta BiH se nalazi u gradu Brčkom.

Prva Skupština Brčko Distrikta BiH, koja je imala obilježje „prelazne“, imenovana je nalogom međunarodnog supervizora za Brčko, dok je prva demokratski izabrana Skupština, konstituisana 24. novembra 2004. godine.

Skupština je zakonodavno tijelo Brčko Distrikta BiH, u čijoj je nadležnosti određivanje opće politike Brčko Distrikta BiH. Skupština se sastoji od 31 poslanika, od kojih dva poslanika predstavljaju nacionalne manjine u Brčko Distriktu BiH. Poslanici se biraju na općim, slobodnim, otvorenim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem, u skladu sa zakonima BiH i Brčko Distrikta BiH.

Mandat Skupštine traje četiri godine. Poslanici imaju imunitet i ne mogu biti krivično ni građanskopravno odgovorni za počinjena djela, izražena mišljenja i glasove date tokom obavljanja svojih dužnosti. Nadležnosti Skupštine Brčko distrikta BiH propisane su Statutom Brčko Distrikta BiH.

Skupština ima predsjednika i potpredsjednika. Radi koordinacije u radu Skupštine, a naročito tokom pripremanja dnevnog reda, dva ili više poslanika mogu oformiti poslanički klub. U Skupštini se formiraju i skupštinske komisije, radi kvalitetnije pripreme nacрта zakona i obavljanja drugih dužnosti. Administrativnu podršku radu Skupštine pruža Stručna služba.

Svaki poslanik, i gradonačelnik, u ime Vlade, imaju pravo predlagati zakone. Za pripremanje i dostavljanje Skupštini zakona koji se odnose na organizaciju i rad sudova Brčko Distrikta BiH, Ureda za pravnu pomoć Brčko Distrikta BiH, Tužilaštva Brčko Distrikta BiH i Pravobranilaštva Brčko Distrikta BiH, kao i na regulisanje rada advokata i notara, nadležna je Pravosudna komisija.

Gradonačelnik Brčko Distrikta BiH je, nosilac izvršne vlasti, uz Vladu Brčko Distrikta BiH. Bira se u Skupštini Brčko Distrikta BiH, nakon održanih lokalnih izbora. Gradonačelnik je šef Vlade. U tom svojstvu, gradonačelnik predsjedava Vladom i obezbjeđuje saradnju između pojedinih odjeljenja Vlade. Nadležnosti gradonačelnika Brčko Distrikta BiH su propisane Statutom Brčko Distrikta BiH.

17. Federacija BiH

17.1. Nadležnosti Federacije BiH i kantona

Federacija BiH (u daljem tekstu: Federacija) ima svu vlast, nadležnosti i odgovornosti koje Ustavom BiH nisu date u isključivu nadležnost institucija BiH.

U isključivoj nadležnosti Federacije su: državljanstvo Federacije, utvrđivanje ekonomske politike, uključujući planiranje i obnavljanje, te politiku korištenja zemljišta na federalnom nivou, donošenje propisa o finansijama i finansijskim institucijama Federacije, suzbijanje terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlaštene trgovine drogom i organizovanog kriminala, dodjela elektronskih frekvencija za radio, TV i druge svrhe, u skladu s Ustavom BiH, utvrđivanje energetske politike, uključujući raspodjelu između kantona, te uspostavljanje i održavanje potrebne infrastrukture, finansiranje djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

Federacija i kantoni nadležni su za: jamčenje i provođenje ljudskih prava, zdravstvo, politiku zaštite čovjekove okoline, komunikacionu i transportnu infrastrukturu, u skladu s Ustavom BiH, socijalnu politiku, provođenje zakona i drugih propisa o državljanstvu i putnim ispravama državljana BiH sa teritorije Federacije i o boravku i kretanju stranaca, turizam i korištenje prirodnih bogatstava.

U skladu sa potrebama, navedene nadležnosti mogu biti ostvarene zajednički ili odvojeno ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti. U pogledu ovih nadležnosti kantoni i federalna vlast dogovaraju se na trajnoj osnovi.

Federacija se sastoji od 10 kantona. Kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene Federaciji. Posebno su nadležni za: uspostavljanje i nadziranje policijskih snaga koje će imati jedinstvene federalne uniforme sa kantonalnim oznakama, utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i obezbjeđenje obrazovanja, utvrđivanje i provođenje kulturne politike, utvrđivanje stambene politike, uključujući donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata, utvrđivanje politike koja se tiče regulisanja rada javnih službi, donošenje propisa o korištenju lokalnog zemljišta, uključujući zoniranje, donošenje propisa o unapređenju lokalnog poslovanja i humanitarnih aktivnosti, donošenje propisa o lokalnim postrojenjima za proizvodnju energije i njihove dostupnosti, utvrđivanje politike u vezi radija i televizije, uključujući donošenje propisa o njihovom radu i izgradnji, provođenje socijalne politike i uspostavljanje službi socijalne zaštite, stvaranje i primjenu politike kantonalnog turizma, razvoj turističkih resursa, finansiranje djelatnosti kantonalne vlasti ili njenih agencija oporezivanjem, zaduživanjem ili drugim sredstvima.

Osim ako nije drugačije predviđeno Ustavom Federacije, u ostvarivanju nadležnosti, Federacija i kantoni će postupati u skladu s Ustavom Federacije i u interesu Federacije kao cjeline, uzajamno će se podržavati u vršenju svojih funkcija vodeći računa o načelima lojalnosti i solidarnosti između svih nivoa vlasti, te će na trajnom osnovu međusobno sarađivati, koordinirati i dogovarati se i u dobroj vjeri pregovarati.

17.2. Zakonodavna vlast Federacije i kantona

Zakonodavnu vlast u Federaciji vrši Parlament Federacije, koji čine dva doma i to: Predstavnički dom i Dom naroda.

Predstavnički dom sastoji se od 98 poslanika. Mandat poslanika u Predstavničkom domu je četiri godine, ukoliko se Predstavnički dom ne raspusti u skladu s Ustavom Federacije. Najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda će biti zastupljeno u Predstavničkom domu. Poslanici u Predstavničkom domu biraju se demokratskim putem na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na teritoriji cijele Federacije. Svaki birač ima pravo glasati za bilo koju registrovanu stranku. Svaki birač sa pravom glasa može biti poslanik u Predstavničkom domu.

Dom naroda Federacije je sastavljen na paritetnoj osnovi tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj delegata. Amandmanima Visokog predstavnika za BiH na Ustav Federacije iz 2022. godine propisano je da se Dom naroda sastoji od 80 delegata, i to po 23 delegata iz reda svakog od konstitutivnih naroda i 11 delegata iz reda Ostalih. Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja. Mandat delegata u Dom naroda je četiri godine, ukoliko Dom naroda ne bude raspušten u skladu s Ustavom Federacije. Delegate Doma naroda biraju kantonalne skupštine proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva. Oni se biraju iz reda njihovih predstavnika, ako drugačije nije predviđeno zakonom. Broj delegata za Dom naroda koji se biraju u svakom kantonu proporcionalan je broju stanovnika kantona, sa tim što se broj, struktura i način izbora delegata utvrđuju zakonom. U Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat, jedan Srbin i jedan delegat iz reda Ostalih iz svakog kantona koji ima najmanje jednog takvog poslanika u svom zakonodavnom tijelu. Delegate Bošnjake, Hrvate i Srbe iz svakog kantona biraju poslanici iz reda tog konstitutivnog naroda u skladu s izbornim rezultatima u zakonodavnom tijelu tog kantona, a izbor delegata iz reda Ostalih uredit će se zakonom. U Domu naroda ne može vršiti funkciju delegata ni jedan poslanik u Predstavničkom domu niti vijećnik općinskog vijeća. Skupštine kantona biraju svoje delegate u Dom naroda u roku od 30 dana od dana objave rezultata izbora. Zakonom će se precizirati način preraspodjele mjesta dodijeljenih jednom ili više konstitutivnih naroda i ili grupi Ostalih iz kantona, ukoliko kantonalna skupština u tom kantonu ne izabere delegate iz reda jednog ili više relevantnih konstitutivnih naroda ili iz grupe Ostalih u Dom naroda u roku predviđenom ovim članom.

Pored ostalih nadležnosti utvrđenih u Ustavu Federacije, Parlament Federacije je nadležan za: izbor Predsjednika i dva potpredsjednika Federacije, podnošenje zahtjeva Ustavnom sudu Federacije da odluči treba li smijeniti Predsjednika ili jednog od potpredsjednika Federacije, potvrđivanje imenovanja Vlade Federacije većinom glasova, donošenje zakona o vršenju funkcija federalne vlasti, koji stupaju na snagu kako je u njima utvrđeno, ali ne ranije nego što budu objavljeni u službenom glasilu Federacije, davanja ovlaštenja kantonima da zaključuju sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama, uz saglasnost Parlamentarne skupštine BiH, osim za sporazume one vrste za koje Parlamentarna skupština BiH zakonom odluči da im nije potrebna takva saglasnost, odobravanje, većinom glasova, sporazuma sa državama i međunarodnim organizacijama, uz prethodnu saglasnost Parlamentarne skupštine BiH, osim sporazuma one vrste za koje Parlamentarna skupština BiH zakonom odluči da im nije potrebna takva saglasnost, donošenje budžeta Federacije i zakona o oporezivanju i obezbjeđenju potrebnog finansiranja na drugi način i vršenje drugih nadležnosti koje su mu povjerene.

U Parlamentu Federacije obezbijeđen je mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa.

Svaki kanton ima zakonodavno tijelo (Skupštinu) koje se sastoji od jednog doma, čiji je broj poslanika utvrđen u odnosu na nacionalnu strukturu stanovništva. Poslanici u zakonodavnom tijelu kantona imaju mandat četiri godine. Poslanike u zakonodavnom tijelu kantona biraju birači na demokratskim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na cijeloj teritoriji kantona. Svaki birač ima pravo glasati za bilo koju od registrovanih stranki. Prije svakih izbora, svaka registrovana stranka objavljuje izbornu listu kandidata. Kantonalni poslanici bit će birani sa vrha liste te stranke prema broju dobivenih glasova. Zamjene za poslanike vrše se od lica koja slijede na ostatku liste. Svaki birač može biti biran za kantonalnog poslanika. Zakonodavno tijelo kantona prvi put bit će sazvano najkasnije deset dana nakon objavljivanja rezultata izbora. Zakonodavno tijelo kantona: priprema i dvotrećinskom većinom usvaja kantonalni ustav, donosi ostale propise za izvršavanje kantonalnih nadležnosti i usvaja budžet kantona i donosi zakone o oporezivanju i na druge načine obezbjeđuje potrebno finansiranje.

U svim kantonalnim skupštinama obezbijeđen je mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa.

17.3. Izvršna vlast Federacije i kantona

Predsjednik Federacije predstavlja i zastupa Federaciju i šef je federalne izvršne vlasti. Predsjednik Federacije ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda. Oni se biraju u skladu s Ustavom Federacije.

Amandmanima na Ustav Federacije Visokog predstavnika za BiH 2022. godine propisan je novi način izbora predsjednika i dva potpredsjednika Federacije, pa sada bilo koja grupa od 11 delegata iz svakog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može predložiti kandidata iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda, pod uslovom da svaki delegat može podržati isključivo jednog kandidata. Svi kandidati mogu biti izabrani u skladu s ovim članom ili na mjesto predsjednika ili na mjesto potpredsjednika Federacije.

Ukoliko u roku od 30 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegata u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije, onda će to učiniti bilo koja grupa od sedam delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

Ukoliko u roku od 50 dana od dana potvrđivanja rezultata za izbor delegata u Dom naroda, potreban broj delegata u jednom ili više klubova konstitutivnih naroda ne predloži kandidata za mjesta predsjednika i dva potpredsjednika Federacije, onda će to učiniti bilo koja grupa od četiri delegata iz kluba ili klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda koji kandidate nisu predložili.

Izbor za predsjednika i dva potpredsjednika Federacije zahtijeva prihvatanje liste koju sačinjavaju tri kandidata i koja uključuje po jednog kandidata iz svakog konstitutivnog naroda predloženog u odgovarajućem klubu konstitutivnog naroda, u Predstavničkom domu, a zatim u Domu naroda.

Imena kandidata dostavljaju se Predstavničkom domu, koji će glasati o jednoj ili više lista u roku od 30 dana od dana dostavljanja imena posljednjeg ili posljednjih kandidata. Listu odobrava Predstavnički dom ukoliko je podrži većina poslanika koji su prisutni i glasuju i ta lista se dostavlja Domu naroda na odobravanje.

Ukoliko broj kandidata omogući formiranje dvije liste, organizovat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ove dvije liste. Lista koja dobije najveći broj glasova u Predstavničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.

U slučaju da broj kandidata omogući formiranje više od dvije liste, organizovat će se jedno glasanje u Predstavničkom domu i svaki poslanik će moći glasati za jednu od ovih lista. Ukoliko u prvom krugu glasanja nijedna lista ne dobije većinu glasova poslanika koji su prisutni i glasaju, u roku od jedne sedmice organizuje se drugi krug glasanja u kojem će poslanici Predstavničkog doma glasati za jednu od dvije liste sa najvećim brojem glasova iz prvog kruga glasanja. Lista koja dobije najveći broj glasova u Predstavničkom domu dostavlja se Domu naroda na odobravanje.

Dom naroda odlučuje većinom glasova delegata koji su prisutni i koji glasaju u roku od 30 dana od prijema liste koju je odobrio Predstavnički dom.

Izuzetno, ukoliko Predstavnički dom ne odobri listu kandidata u propisanom roku, lista koju sačinjavaju kandidati koji su prilikom predlaganja dobili najveću podršku u odgovarajućim klubovima u Domu naroda prosljeđuje se Domu naroda i kandidati sa te liste će se smatrati izabranim ukoliko ta lista bude odobrena samo u Domu naroda.

Izuzetno, ukoliko u propisanom roku Dom naroda ne obavi glasanje za listu kandidata koju je dostavio Predstavnički dom, izabranim će se smatrati kandidati sa liste koja bude odobrena samo u Predstavničkom domu.

Ukoliko se lista kandidata ne odobri, postupak se ponavlja i u ponovljenom postupku, Predstavnički dom će glasati za novu listu u roku od 15 dana od dana glasanja kojim je lista kandidata odbijena. Ukoliko je Predstavnički dom iscrpio sve moguće liste kandidata, postupak se ponavlja, pod uslovom da će se rokovi u kojima odgovarajući klub predlaže kandidate prepoloviti i da će početi da teku od dana odbijanja posljednje liste u Predstavničkom domu.

U ponovljenom postupku izabranim će se smatrati kandidati sa liste koju je odobrio Predstavnički dom.

Tri izabrana kandidata odlučuju između sebe koji od njih će vršiti funkciju predsjednika Federacije. Ukoliko se dogovor ne postigne, o tome odlučuje Predstavnički dom.

Predsjednik i dva potpredsjednika Federacije biraju se na mandat od četiri godine. Isto lice ne može biti izabrano na bilo koje od mjesta predsjednika ili potpredsjednika više od dva puta uzastopno.

Vlada Federacije sastoji se od osam ministara iz reda bošnjačkog, pet ministara iz reda hrvatskog i tri ministra iz reda srpskog naroda. Jednog ministra iz reda ostalih može imenovati premijer iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda. Vlada ima i premijera ili predsjednika Vlade koji ima dva zamjenika, iz različitih konstitutivnih naroda, koji se biraju iz reda ministara.

Predsjednik Federacije, uz saglasnost oba potpredsjednika Federacije, imenuje Vladu Federacije nakon konsultacija sa premijerom Federacije ili sa kandidatom za tu funkciju. Vlada Federacije je izabrana, nakon što je njeno imenovanje potvrdio većinom glasova Predstavnički dom Federacije. Svako upražnjeno mjesto popunjava se istim postupkom. Vlada se može smijeniti bilo odlukom predsjednika Federacije, uz saglasnost potpredsjednika Federacije ili izglasavanjem nepovjerenja Vladi većinom glasova u svakom od domova. Predsjednik Federacije smjenjuje ministre na prijedlog premijera.

Ustavom Federacije propisana je podjela izvršnih nadležnosti između predsjednika Federacije, potpredsjednika Federacije, premijera Federacije, zamjenika premijera Federacije i ministara.

Kandidata za mjesto premijera kantona imenuje predsjedavajući kantonalnog zakonodavnog organa (Skupštine) u konsultaciji sa zamjenicima predsjedavajućeg. Kandidat za mjesto premijera kantona predlaže ministre. Ministri nemaju zamjenike. Ministri zajedno sa premijerom čine vladu kantona. Vladu kantona potvrđuje zakonodavni organ kantona većinom glasova.

U kantonima u kojima prema posljednjem popisu stanovništva svaki od dva ili više konstitutivnih naroda čine više od 30% stanovništva kantona, vladu potvrđuje zakonodavni organ kantona dvotrećinskom većinom glasova.

Vlada preuzima dužnost nakon potvrđivanja od strane zakonodavnog organa kantona.

Ministri odgovaraju premijeru i zakonodavnom organu kantona. Premijer je takođe odgovoran zakonodavnom organu kantona. Ministri snose krajnju odgovornost za rad svojih ministarstava.

Vlada podnosi ostavku ako joj u bilo koje vrijeme zakonodavni organ kantona izglasa nepovjerenje.

Vlada kantona nadležna je za: provođenje kantonalne politike i izvršavanje kantonalnih zakona, izvršavanje odluka svakog kantonalnog i federalnog suda i vršenje svake druge nadležnosti povjerene kantonu od federalne vlasti, pripremanje prijedloga budžeta koga odobrava kantonalno zakonodavno tijelo, obezbjeđenje saradnje kantonalne vlade i ombudsmena, nadzor nad kantonalnom policijom, izvršavanje drugih nadležnosti utvrđenih zakonom ili kantonalnim ustavom, a sve odluke vlade donose se običnom većinom glasova prisutnih koji glasaju.

17.4. Sudska vlast Federacije i kantona

Sudsku funkciju u Federaciji vrše Ustavni sud Federacije i Vrhovni sud Federacije.

Sudsku funkciju u kantonima vrše kantonalni i opštinski sudovi. Kantonalni sudovi imaju žalbenu nadležnost u odnosu na općinske sudove u svom kantonu i prvostepenu nadležnost u stvarima koje ne spadaju u nadležnost tih sudova, te druge nadležnosti utvrđene zakonom.

Sudije kantonalnih i opštinskih sudova, uključujući i predsjednike sudova, bira, imenuje, provodi disciplinski postupak i smjenjuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH, u skladu sa zakonom. Sudije kantonalnih i opštinskih sudova, osim sudija u rezervi, imenuju se doživotno, osim ako ne podnesu ostavku, ako se ne penzionišu ili ne budu sa razlogom smijenjeni od strane Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH u skladu sa zakonom. Navršenje starosne dobi propisane za obavezan odlazak u penziju za sudije kantonalnih i opštinskih sudova utvrđuje se zakonom. Uslovi obavljanja funkcije, uključujući i imunitet, za sudije kantonalnih i opštinskih sudova utvrđuju se zakonom. Plata i druge naknade sudiji ne mogu biti umanjene za vrijeme vršenja sudijske funkcije, osim kao posljedica disciplinskog postupka u skladu sa zakonom.

Tužilačku funkciju u Federaciji vrši Federalno tužilaštvo, a u kantonima kantonalna tužilaštva, uspostavljena zakonom.

17.5. Općinske i gradske vlasti u Federaciji

U općini se ostvaruje lokalna samouprava. Općina ima statut koji mora biti u skladu s Ustavom Federacije, kantonalnim ustavom i kantonalnim zakonodavstvom.

Mandat članova općinskog vijeća i općinskog načelnika je četiri godine. Općinske vijećnike i općinskog načelnika biraju, demokratskim putem, birači na neposrednim i tajnim izborima na cijelom području općine na način utvrđen zakonom. Svaki birač može biti biran za općinskog vijećnika ili za općinskog načelnika.

Opštinski načelnik i predsjedavajući općinskog vijeća u opštinama ili opštinskim vijećima višenacionalnog sastava ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda odnosno iz reda Ostalih, izuzev u onim opštinama u kojima jedan konstitutivni narod čini više od 80% stanovnika, prema posljednjem popisu stanovništva u BiH.

Opštinsko vijeće: priprema i dvotrećinskom većinom glasova usvaja statut općine, usvaja opštinski budžet i donosi propise o oporezivanju i na druge načine obezbjeđuje potrebno finansiranje koje nisu obezbijedili kantonalna ili federalna vlast i donosi druge propise u izvršavanju opštinskih nadležnosti.

Opštinski načelnik nadležan je za: imenovanje i smjenjivanje opštinskih službenika, provođenje općinske politike, izvršavanje opštinskih propisa i delegiranih ili prenesenih nadležnosti općini od kantonalne i federalne vlasti, obezbjeđuje saradnju opštinskih službenika sa ombudsmenima i podnosi izvještaj opštinskom vijeću i javnosti o provođenju općinske politike i svojim aktivnostima.

Za područje dvije ili više općina koje su urbano i teritorijalno povezane svakodnevnim potrebama građana, formira se grad kao jedinica lokalne uprave i samouprave, u skladu sa federalnim zakonom. Odgovornosti grada obuhvataju: finansije i poresku politiku, u skladu sa federalnim i kantonalnim zakonima, zajedničku infrastrukturu, urbanističko planiranje, javni saobraćaj i druge nadležnosti koje gradu povjeri kanton, odnosno koje prenesu općine. Grad ima statut koji mora biti u skladu sa Ustavom Federacije, kantonalnim ustavom i kantonalnim zakonodavstvom.

Osim ako nije drugačije propisano Ustavom Federacije, grad ima gradsko vijeće koje se sastoji od jednakog broja vijećnika iz svake općine, a broj vijećnika, izborna procedura i dužina trajanja mandata se utvrđuje statutom. Gradsko vijeće ne može imati manje od 15 niti više od 31 vijećnika. Gradsko vijeće: priprema i dvotrećinskom većinom usvaja statut grada, bira gradonačelnika, donosi budžet grada, donosi propise u izvršavanju prenesenih ovlaštenja i drugo.

Odgovornost gradonačelnika je: imenovanje i smjenjivanje gradskih funkcionera, provođenje gradske politike i izvršavanja gradskih propisa, obezbjeđenje saradnje gradskih funkcionera sa ombudsmenima, podnošenje izvještaja gradskom vijeću i javnosti o provođenju gradske politike.

18. Republika Srpska

18.1. Prava i funkcija Republike Srpske

Republika Srpska (u daljem tekstu: Republika) uređuje i obezbjeđuje: integritet, ustavni poredak i teritorijalnu cjelokupnost Republike, bezbjednost, mjere iz svoje nadležnosti za slučaj ratnog stanja i vanrednog stanja koje proglašuje institucije BiH, kao i mjere za slučaj vanrednog stanja koje proglašuje institucije Republike koji se ne odnose na upotrebu vojske i druge mjere iz nadležnosti institucija BiH, ustavnost i zakonitost, ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, vlasničke i obligacione odnose i zaštitu svih oblika vlasništva, pravni položaj preduzeća i drugih organizacija, njihovih udruženja i komora, ekonomske odnose s inostranstvom, koji nisu preneseni na institucije BiH, tržište i planiranje, bankarski i poreski sistem, osnovne ciljeve i pravce privrednog, naučnog, tehnološkog, demografskog i socijalnog razvoja, razvoja poljoprivrede i sela, korištenje prostora, politiku i mjere za usmjeravanje razvoja i robne rezerve, kontrolu zakonitosti raspolaganja sredstvima pravnih lica i prikupljanje statističkih i drugih podataka od općeg interesa, organizaciju, nadležnosti i rad državnih organa, sistem javnih službi, radne odnose, zaštitu na radu, zapošljavanje, socijalno osiguranje i druge oblike socijalne zaštite, zdravstvo, boračku i invalidsku zaštitu, brigu o djeci i omladini, obrazovanje, kulturu i zaštitu kulturnih dobara, fizičku kulturu, zaštitu životne sredine, sistem javnog informisanja, međunarodnu saradnju, osim one koja je prenesena institucijama BiH, finansiranje ostvarivanja prava i funkcija Republike i druge odnose od interesa za Republiku, u skladu s Ustavom Republike.

18.2. Ustavotvorna i zakonodavna vlast Republike

Ustavotvornu i zakonodavnu vlast ostvaruje Narodna skupština.

Zakonodavnu vlast u Republici vrši Narodna skupština i Vijeće naroda. Zakoni i drugi propisi koje izglasa Narodna skupština, a koji se tiču pitanja vitalnog nacionalnog interesa bilo koga od konstitutivnih naroda stupaju na snagu tek nakon usvajanja u Vijeću naroda.

Narodna skupština ima 83 narodna poslanika. Izbornim zakonima se utvrđuju izborne jedinice i sistem podjele mandata kojima se obezbjeđuje da sve općine budu na odgovarajući način zastupljene u Narodnoj skupštini. Narodni poslanici se biraju neposredno i tajnim glasanjem na četiri godine. Izbor i prestanak mandata narodnih poslanika i izborne jedinice uređuju se zakonom. Najmanje četiri člana jednog konstitutivnog naroda će biti zastupljeno u Narodnoj skupštini.

Ni jedan poslanik u Narodnoj skupštini ili opštinskoj skupštini ne može vršiti funkciju delegata u Vijeću naroda. Sastav Vijeća naroda će biti paritetan, tako da svaki konstitutivni narod ima isti broj poslanika. Vijeće naroda ima po osam članova iz svakog konstitutivnog naroda i četiri člana iz reda Ostalih. Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja. Članove Vijeća naroda bira odgovarajući klub poslanika u Narodnoj skupštini. U slučaju da broj članova jednog kluba delegata u Vijeću naroda bude veći od broja predstavnika u odgovarajućem klubu Narodne skupštine, dodatni broj delegata će birati klub koji će se formirati u tu svrhu iz reda odbornika u skupštinama općina u Republici Srpskoj.

Na prijedlog najmanje 30 narodnih poslanika, Narodna skupština može, dvotrećinskom većinom glasova od ukupnog broja poslanika, skratiti svoj mandat. Za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti mandat Narodne skupštine se produžava dok to stanje traje. Narodna skupština ne može skratiti svoj mandat za vrijeme ratnog stanja i neposredne ratne opasnosti. U slučaju da Narodna skupština skрати svoj mandat ili bude raspuštena, izbori za novu Narodnu skupštinu moraju se održati u roku od 60 dana od dana donošenja odluke o skraćivanju mandata. Izборе raspisuje predsjednik Republike. Skraćivanjem mandata Narodne skupštine prestaje i mandat Vlade. Predsjednik Republike može, pošto sasluša mišljenje predsjednika Vlade i predsjednika Narodne skupštine, odlučiti da Narodna skupština bude raspuštena. Mandat članova Vijeća naroda traje četiri godine. Skraćivanjem mandata Narodne skupštine i raspuštanjem Narodne skupštine prestaje i mandat Vijeća naroda.

Narodna skupština: odlučuje o promjeni Ustava Republike, donosi zakone, druge propise i opće akte, donosi plan razvoja, prostorni plan, budžet i završni račun, utvrđuje teritorijalnu organizaciju Republike, raspisuje republički referendum, raspisuje republički javni zajam i odlučuje o zaduženju Republike, raspisuje izbore za narodne poslanike i za predsjednika Republike, bira, imenuje i razrješava funkcionere, u skladu s Ustavom Republike i zakonom, vrši kontrolu rada Vlade i drugih organa koji su joj odgovorni, u skladu s Ustavom Republike i zakonom, daje amnestiju, obavlja i druge poslove, u skladu s Ustavom Republike i zakonom.

Narodna skupština, takođe: bira delegate iz Republike u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, ratifikuje sporazume koje Republika zaključi sa državama i međunarodnim organizacijama uz pristanak Parlamentarne skupštine BiH.

Narodna skupština, u skladu s Ustavom Republike i zakonom, proglašava: vanredno stanje za Republiku ili dio Republike u slučaju ugrožavanja bezbjednosti, uslijed elementarnih nepogoda (poplava, zemljotresa i požara), prirodnih katastrofa, epidemija, povreda ljudskih prava i sloboda i normalnog funkcionisanja ustavnih organa Republike. Navedeno se ne odnosi na upotrebu vojske i druge mjere iz nadležnosti institucija BiH.

18.3. Izvršna vlast Republike

Predsjednik Republike: predstavlja Republiku, predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsjednika Vlade, predlaže Narodnoj skupštini kandidate za predsjednika i sudije Ustavnog suda na prijedlog Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, ukazom proglašava zakon u roku od sedam dana od dana njegovog usvajanja u Narodnoj skupštini, daje pomilovanja, dodjeljuje odlikovanja i priznanja utvrđena zakonom, obavlja i druge poslove u skladu s Ustavom Republike.

Predsjednik Republike, takođe: obavlja, u skladu s Ustavom Republike i Ustavom BiH i zakonom, poslove iz oblasti bezbjednosti i odnosa Republike sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, ukazom, na prijedlog Vlade, postavlja i opoziva šefove predstavništava Republike u inostranstvu i predlaže ambasadore i druge međunarodne predstavnike BiH iz Republike, obrazuje savjetodavna tijela i stručne službe za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti.

Predsjednik ima dva potpredsjednika iz različitih konstitutivnih naroda, koji pomažu predsjedniku Republike u obavljanju poslova koje im on povjeri.

Predsjednika i potpredsjednike Republike biraju građani neposrednim i tajnim glasanjem na vrijeme od četiri godine.

Isto lice može biti izabrano za predsjednika ili potpredsjednika Republike najviše dva puta uzastopno. Predsjednik i potpredsjednici Republike direktno se biraju sa liste kandidata za predsjednika Republike, tako što je za predsjednika izabran kandidat koji ostvari najveći broj glasova, a za potpredsjednike su izabrani kandidati iz druga dva konstitutivna naroda koji imaju najveći broj glasova iza izabranog predsjednika Republike.

Vlada se bira na period od četiri godine. Poslije svakog konstituisanja novoizabrane Narodne skupštine bira se nova Vlada.

Vladu sačinjavaju predsjednik, potpredsjednici i ministri. Narodni poslanik koji je predložen za predsjednika ili potpredsjednika Vlade ili ministra ne može učestvovati u odlučivanju o izboru Vlade, a narodni poslanik koji je izabran na te funkcije ne može učestvovati u izglasavanju nepovjerenja Vladi, u glasanju o svom razrješenju i o izvještaju Vlade ili ministarstva kojim rukovodi. Predsjednik i potpredsjednici Vlade ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda.

Vlada Republike sastoji se od osam ministara iz reda srpskog, pet iz reda bošnjačkog i tri iz reda hrvatskog naroda. Jednog ministra iz reda Ostalih može imenovati predsjednik Vlade iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda. Vlada ima predsjednika Vlade, koji ima dva zamjenika iz različitih konstitutivnih naroda, koji se biraju iz reda ministara.

Kandidat za predsjednika Vlade izlaže Narodnoj skupštini program Vlade i predlaže njen sastav. Vlada je izabrana ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja narodnih poslanika.

Predsjednik Republike predlaže kandidata za predsjednika Vlade u roku od 10 dana od dana usvajanja ostavke, izglasavanja nepovjerenja ili prestanka mandata prethodnoj Vladi zbog raspuštanja ili skraćivanja mandata Narodne skupštine, a nova Vlada mora biti izabrana u roku od 40 dana od dana predlaganja kandidata za predsjednika nove Vlade. Za vrijeme trajanja mandata Vlade, predsjednik Vlade može, na osnovu mišljenja predsjednika Republike i predsjednika Narodne skupštine, vršiti promjene u sastavu Vlade, o čemu obavještava Narodnu skupštinu. Ako ocijeni da je došlo do krize u funkcionisanju Vlade, predsjednik Republike može, na inicijativu najmanje 20 poslanika i pošto sasluša mišljenje predsjednika Narodne skupštine i predsjednika Vlade, zatražiti od predsjednika Vlade da podnese ostavku. Ukoliko predsjednik Vlade odbije da podnese ostavku, predsjednik Republike ga može razriješiti.

Vlada: predlaže zakone, druge propise i opće akte, predlaže plan razvoja, prostorni plan, budžet i završni račun, obezbjeđuje provođenje i izvršava zakone, druge propise i opće akte, donosi uredbe, odluke i druga akta za izvršavanje zakona, daje mišljenje o prijedlozima zakona, drugih propisa i općih akata koje Narodnoj skupštini podnosi drugi predlagač, utvrđuje principe za unutrašnju organizaciju ministarstava i drugih republičkih organa uprave i upravnih organizacija, postavlja i razrješava funkcionere u ministarstvima, drugim republičkim organima i upravnim organizacijama, usklađuje i usmjerava rad ministarstava i drugih republičkih organa i upravnih organizacija, vrši nadzor nad radom ministarstava i drugih republičkih organa i upravnih organizacija i ukida ili poništava njihove akte koji su u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade, obavlja i druge poslove u skladu s Ustavom Republike i zakonom. Vlada odlučuje o obrazovanju predstavnštava Republike u inostranstvu.

18.4. Sudska vlast Republike

Sudsku vlast vrše sudovi. Sudstvo je samostalno i nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti u Republici. Osnivanje, nadležnost, organizacija i postupak pred sudovima utvrđuju se zakonom.

Sudsku vlast Republike čine: Ustavni sud Republike, Vrhovni sud Republike, osnovni i okružni sudovi, kao i osnovni i okružni privredni sudovi. Vrhovni sud Republike, kao najviši sud u Republici obezbjeđuje jedinstvenu primjenu zakona.

Javno tužilaštvo je samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih po zakonu kažnjivih djela i ulaže pravna sredstva radi zaštite zakonitosti. Osnivanje, organizacija i nadležnosti javnog tužilaštva uređuju se zakonom. Javno tužilaštvo vrši svoju funkciju na osnovu Ustava Republike i zakona. Tužilačku funkciju u Republici vrše okružna javna tužilaštva.

18.5. Općinske i gradske vlasti u Republici

Sistem lokalne uprave uređuje se zakonom. Zakonom se može povjeriti vršenje poslova lokalne uprave u gradu. Gradu i općini pripadaju prihodi utvrđeni zakonom i sredstva za obavljanje povjerenih poslova.

Općina preko svojih organa u skladu sa zakonom: donosi program razvoja, urbanistički plan, budžet i završni račun, uređuje i obezbjeđuje obavljanje komunalnih djelatnosti, uređuje i obezbjeđuje korištenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, stara se o izgradnji, održavanju i korištenju lokalnih puteva, ulica i drugih javnih objekata od općinskog značaja, stara se o zadovoljavanju potreba građana u kulturi, obrazovanju, zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti, fizičkoj kulturi, informisanju, zanatstvu, turizmu i ugostiteljstvu, zaštiti životne sredine i drugim oblastima, izvršava zakone, druge propise i opće akte Republike čije izvršavanje je povjereno općini, obezbjeđuje izvršavanje propisa i općih akata općine, obrazuje organe, organizacije i službe za potrebe općine i uređuje njihovu organizaciju i poslovanje, obavlja i druge poslove utvrđene Ustavom Republike, zakonom i statutom općine.

B) EVROPSKE INTEGRACIJE

1. Počeci evropskih integracija

Nakon Drugog svjetskog rata zemlje pobjednice odlučile su stvoriti uslove za trajni mir. Robert Šuman, tadašnji francuski ministar vanjskih poslova, preuzeo je izvornu ideju Žana Moneta i predložio osnivanje Evropske zajednice za uglj i čelik.

Države koje su donedavno međusobno ratovala (Belgija, Savezna Republika Njemačka, Francuska, Italija, Luksemburg i Nizozemska), potpisivanjem Pariskog ugovora 18. aprila 1951. uspostavile su zajedničko tržište uglja i čelika i dogovorile uspostavljanje zajedničkog „Visokog tijela“ ovlaštenog za proizvodnju uglja i čelika, čime su sirovine ratne industrije pretvorene u instrumente pomirenja i mira.

„Šestorka“ je nakon toga osnovala Evropsku zajednicu za atomsku energiju (Euratom) i Evropsku ekonomsku zajednicu (EEZ) Rimskim ugovorima iz 1957. godine. EEZ je željela stvaranje zajedničkog tržišta. Carine između država ukinute su 1968. godine. Šezdesetih godina prošlog vijeka definisane su zajedničke politike (trgovinska, poljoprivredna, itd.).¹

2. Proširenje Evropske ekonomske zajednice i nastanak Evropske unije

Prvo proširenje provedeno je 1973. godine, kada su se odlučile pridružiti: Danska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo. Nastavilo se raditi na zajedničkim politikama pa su uvedene socijalna politika i politika zaštite okoline, a 1975. osnovan je Evropski fond za regionalni razvoj. 1979. godine održani su prvi direktni izbori za Evropski parlament, koji se od tada do danas održavaju svakih pet godina.

U drugom proširenju, EEZ je 1981. godine pristupila Grčka, a nekoliko godina poslije, u trećem proširenju 1986. godine slijedile su je Španija i Portugal. Proširenjem EEZ na južnu Evropu, s obzirom na nivo razvijenosti, počela se raditi ideja o provođenju programa regionalne pomoći, kojim bi se izjednačio nivo razvijenosti u cijeloj EEZ.

Ranih osamdesetih godina prošlog vijeka, zbog svjetske privredne recesije, EEZ je zahvatio talas „evropesimizma“, koji je prekinut 1985. godine, kada je Evropska komisija, pod vodstvom predsjednika Žaka Delora, objavila tzv. Bijelu knjigu koja je potpisana 1986. godine, a definisala je vremenski plan za stvaranje evropskog jedinstvenog tržišta do 1. januara 1993. godine.

Padom Berlinskog zida 1989. godine dramatično se mijenja situacija u Evropi, ali i u svijetu. Njemačka se ujedinjuje u oktobru 1990. godine, demokratija prodire u države srednje i istočne Evrope, a Sovjetski Savez prestaje postojati u decembru 1991. godine. Države članice EEZ pregovaraju o novom ugovoru, koji je Evropsko vijeće (predsjednici država i vlada) usvojilo u Matrihtu 1992. godine. Tim je ugovorom definisana i stvorena Evropska unija (EU).

Nakon Matrihta, četvrtim proširenjem i pristupanjem Austrije, Finske i Švedske EU 1995. godine, EU ima 15 članica.

U isto vrijeme, Evropa se suočava sa sve većim izazovima globalizacije, na koje 2000. godine odgovara Lisabonskom strategijom i 2002. godine stvaranjem jedinstvene valute – evra. Na sastanku Evropskog vijeća, održanom u Lisabonu u martu 2000. godine funkcioneri EU postavili su cilj da EU do 2010. godine postane najdinamičnija i najkonkurentnija privreda svijeta zasnovana na znanju. Lisabonskom strategijom željela se obezbijediti konkurentnost EU na svjetskom tržištu u odnosu na „velike igrače“ poput Sjedinjenih Američkih Država i zemalja BRIK-a (Brazil, Rusija, Indija i Kina).

Uz to, cilj Lisabonske strategije bio je podržati inovacije i poslovna ulaganja, obezbijediti modernizaciju privrede primjenom novih tehnologija i interneta, te da evropski istraživački i obrazovni sistemi odgovore potrebama informatičkog društva.

¹ Preuzeto sa: <https://irmo.hr/osnovne-informacije-o-evropskoj-uniji/>

Uporedo sa procesom izrade i usvajanja Lisabonske strategije, EU je radila na pripremanju i realizaciji svog najvećeg projekta: stvaranja jedinstvene EU valute. Tako je 1. januara 2002. godine uvedena nova svjetska valuta – euro, koji je zamijenio stare valute u dvanaest država EU-a. Te su države činile „eurozonu“. Tri države (Danska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo) odlučile su, zbog političkih i tehničkih razloga, ne usvojiti euro kada je uveden. Slovenija se priključila eurozoni 2007. godine, Kipar i Malta 2008. godine, Slovačka 2009. godine, Estonija 2011. godine i Hrvatska 2023. godine. Eurozona sada obuhvata 18 zemalja EU, a nove države članice pridružuju se nakon ispunjavanja potrebnih uslova. Euro se danas smatra, uz američki dolar, najjačom svjetskom valutom.

Peto, najveće proširenje u historiji EU počelo je sredinom devedesetih godina prošlog vijeka. Zahtjev za članstvo podnijele su: Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunija, Slovačka, Estonija, Latvija, Litvanija, Slovenija, Kipar i Malta. EU je prihvatila zahtjeve deset država kandidatkinja koje su pristupile EU 1. maja 2004. godine. Bugarska i Rumunija su pristupile 1. januara 2007. godine. EU je tada imala 27 zemalja članica.

Posljednja zemlja koja je pristupila EU je Hrvatska, koja je nakon desetogodišnjih pregovora, u šestom proširenju postala članicom EU 1. jula 2013. godine.

Prva zemlja koja je izašla iz EU bilo je Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske 31. januara 2020. godine.

Države kandidatkinje tj. države koje su u postupku prenošenja zakonodavstva EU u nacionalno pravo, su: Albanija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Srbija, Bosna i Hercegovina, Ukrajina i Moldavija.²

3. Institucije Evropske unije

Ovlaštenja institucija EU proizilaze iz njenih osnivačkih ugovora i kasnijih izmjena i dopuna, unesenih nakon slobodnih pregovora, koje su ratifikovale zemlje članice. Nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine, institucije zadužene za stvaranje politika i donošenje odluka su:

- 3.1. Evropsko vijeće,
- 3.2. Vijeće Evropske unije,
- 3.3. Evropski parlament,
- 3.4. Evropska komisija,
- 3.5. Sud EU-a (Prvostepeni sud, Sud za službenike EU-a),
- 3.6. Evropski revizorski sud,
- 3.7. Evropska centralna banka,
- 3.8. Ostale institucije: Privredni i socijalni odbor, Odbor regija, Evropska investiciona banka,
- 3.9. Pomoćna tijela: glavne uprave, agencije, uredi, itd.

3.1. Evropsko vijeće

Evropsko vijeće definiše opći politički smjer i prioritete EU i nema zakonodavnu funkciju. Evropsko vijeće sastoji se od šefova država ili vlada zemalja članica, te predsjednika Evropskog vijeća i predsjednika Komisije. Visoki predstavnik EU za vanjsku i bezbjedonosnu politiku, takođe učestvuje u njegovom radu. Evropsko vijeće sastaje se dva puta u šest mjeseci, a saziva ga predsjednik. Odluke Evropskog vijeća u pravilu se prihvataju konsenzusom. Predsjednički mandat traje dvije i po godine i može se obnoviti jedanput.

² Preuzeto sa: <https://irmo.hr/osnovne-informacije-o-evropskoj-uniji/>

3.2. Vijeće Evropske unije

Vijeće EU predstavlja interese država članica i kao takav je glavni organ EU za donošenje odluka i usvajanje zakonskih prijedloga. Uz Evropski parlament obavlja zakonodavnu vlast, a uloga mu je donositi zakone EU. Ministri država članica sastaju se u okviru Vijeća EU. Zavisno od pitanja koja su na dnevnom redu, svaku državu predstavlja ministar odgovoran za određenu oblast (vanjski poslovi, finansije, socijalna pitanja, saobraćaj, poljoprivreda, itd.). Države članice predsjedaju Vijećem EU u periodu od šest mjeseci, prema načelu rotacije. Vijeće EU je odgovorno za donošenje odluka i koordinaciju. Vijeće EU ima šest ključnih funkcija:

- a) s Evropskim parlamentom usvaja evropske zakone na mnogim političkim područjima postupkom saodlučivanja,
- b) koordinira šire privredne i socijalne politike država članica,
- c) zaključuje međunarodne sporazume između EU i drugih država ili međunarodnih organizacija,
- d) odobrava budžet EU, zajedno s Evropskim parlamentom,
- e) razvija zajedničku vanjsku i bezbjedonosnu politiku EU na osnovu smjernica koje je postavilo Evropsko vijeće,
- f) koordinira saradnju nacionalnih sudova i policijskih snaga u krivičnim predmetima.

Svaki ministar u Vijeću EU ovlašten je obavezati se u ime svoje vlade, a odgovoran je svom nacionalnom parlamentu i građanima koje taj parlament predstavlja. Tako se obezbjeđuje demokratski legitimitet odluka koje Vijeće EU donosi.

Vijeće EU-a nema stalnog jedinstvenog predsjednika: za rad je ovlaštena država koja predsjedava Vijećem EU, a sastancima predsjedavaju predstavnici države predsjedateljice. Zemlje koje predsjedaju Vijećem EU izmjenjuju se svakih šest mjeseci.

3.3. Evropski parlament

Evropski parlament je jedini organ EU koje direktno biraju građani EU, a dijeli zakonodavnu vlast sa Vijećem EU. Članovi Evropskog parlamenta predstavljaju evropske građane. Birači u svih 27 država EU svakih pet godina biraju članove Evropskog parlamenta u ime 448 miliona stanovnika EU. Rad Evropskog parlamenta je važan jer na mnogim područjima javnih politika odluke zajednički donose Evropski parlament i Vijeće EU, koje predstavlja države članice. Parlament ima aktivnu ulogu u izradi zakona koji utiču na svakodnevni život građana.

3.4. Evropska komisija

Evropska komisija je izvršni organ EU. Zastupa i podržava interese EU kao cjeline. Iz svake se članice EU imenuje po jedan član Evropske komisije (komesar), uključujući predsjednika i visokog predstavnika EU za vanjske poslove i bezbjedonosnu politiku, koji je jedan od potpredsjednika Evropske komisije. Evropska komisija se sastoji od nekoliko uprava i službi. Uprave se nazivaju općim upravama. Svaka opća uprava klasifikovana je prema javnoj politici kojom se bavi. Članovi Evropske komisije imenovani su na mandat od pet godina dogovorom država članica, a potvrđuje ih Evropski parlament.

Evropska komisija priprema prijedloge novih evropskih zakona i šalje ih na usvajanje Evropskom parlamentu i Vijeću EU. Prije konačnog prijedloga zakona, Evropska komisija provodi široku raspravu sa svim zainteresovanim stranama, čiji se stavovi uzimaju u obzir. Nakon usvajanja zakona, Evropska komisija obezbjeđuje provođenje tih zakona u zemljama članicama.

Osim navedenog, uloga Evropske komisije je:

- a) predlagati pravne akte,
- b) provoditi politike i upravljati budžetom EU,
- c) kontrolisati poštivanje prava EU,
- d) provoditi vanjsku politiku,
- e) biti glavni izvršni organ i provoditi zakone EU,
- f) biti glavni pregovarač u međunarodnim ugovorima.³

4. Zakonodavstvo Evropske unije

Zakonodavstvo ili pravo EU, poznato i kao pravna tekovina EU (*acquis*) jedan je od osnovnih pravnih i političkih načela evropskih integracija. *Acquis* obuhvata sva prava, obaveze i predanost država članica EU akumulisane u pravnom i političkom smislu od osnivanja do danas. Formalno, *acquis* uključuje primarno pravo (osnivačke ugovore i ugovore o njihovim izmjenama), međunarodne ugovore, međunarodno običajno pravo, opće pravne principe EU i sekundarno pravo. Sastavni dio zakonodavstva EU je i praksa Suda EU, kao i sve pregovaračke, političke i druge obaveze koje su države članice preuzele.

Svaka država koja podnosi zahtjev za članstvo u EU mora imati sposobnost za preuzimanje obaveza iz članstva, odnosno usvajanje cjelokupnog *acquisa* i, što je jednako značajno, primjenu usvojenog zakonodavstva. Ukratko, pravni okvir EU čine:

- a) primarno zakonodavstvo, osnivački ugovori i ugovori o pristupanju novih članica EU,
- b) međunarodno pravo, međunarodno običajno pravo i opći pravni načela EU,
- c) sekundarno zakonodavstvo,
- d) sudska praksa Suda EU,
- e) pregovaračke, političke i druge obaveze koje su preuzele države članice.

Sekundarno zakonodavstvo ili sekundarni izvori prava EU su pravni akti koje usvajaju institucije EU, u okviru nadležnosti koje su im dodijeljene Ugovorom o funkcionisanju EU i tu spadaju:

- a) uredbe,
- b) direktive,
- c) odluke,
- d) preporuke,
- e) mišljenja.

Uredbe, direktive i odluke su pravno obavezujući akti, dok preporuke i mišljenja nemaju obavezujuću snagu. Preporuke i mišljenja, međutim, mogu imati pravno dejstvo, naročito kao instrumenti koje sudovi koriste prilikom tumačenja. U svim pravno obavezujućim aktima moraju se jasno navesti pravni osnov i razlozi za donošenje, te pozvati se na prijedloge ili mišljenja koja je potrebno pribaviti u skladu s Ugovorom.

Uredbe imaju opću primjenu i obavezujuće su u cjelini, direktno obavezuju države članice, njihove organe vlasti i sudove, kao i sva fizička i pravna lica koja moraju postupati u skladu s uredbama na isti način kao i sa domaćim zakonima.

Uredbe se ne smiju preuzimati u nacionalno zakonodavstvo jer bi se time ugrozila njihova jedinstvena primjena ili izmijenio pravni karakter uredbi, što predstavlja povredu prava EU.

³ Preuzeto sa: <https://irmo.hr/osnovne-informacije-o-europskoj-uniji/>

Danom pridruživanja, države kandidatkinje moraju staviti van snage sve propise koji su u suprotnosti s uredbama, propise koji sprečavaju primjenu uredbi, kao i propise kojima su preuzete odredbe uredbi u nacionalno zakonodavstvo radi njihove direktne primjene.

Direktive su obavezujuće u pogledu rezultata koji se moraju postići, ali državama članicama ostavljaju slobodu izbora oblika i metoda njihove primjene. To znači da se moraju usvojiti zakoni i drugi propisi u koje se „ugrađuje“ (preuzima) sadržaj direktiva.

Direktivama se ne stavljaju nacionalni propisi van snage, nego one služe kao mjera usklađivanja u postupku usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s *acquis*-em.

Države članice su obavezne da obezbijede potpunu primjenu direktiva na najdjelotvorniji način. To znači da se prava i obaveze moraju jasno i precizno propisati u nacionalnom propisu kojim se preuzima direktiva. Nadležni organi država članica moraju obezbijediti njihovo izvršavanje i pravnu zaštitu.

Odluke se upućuju konkretnoj državi članici, pravnom ili fizičkom licu i u potpunosti obavezuje one kojima je upućena. Ako je odluka upućena jednoj državi članici, ta država mora donijeti odgovarajući pravni akt u svrhu izvršavanja odluke.

Preporuke i mišljenja su pravno neobavezujući akti. Sudovi uzimaju preporuke u obzir prilikom razmatranja odluka u pojedinim predmetima, naročito ako pomažu pri tumačenju drugih nacionalnih propisa ili propisa EU.⁴

5. Usklađivanje zakonodavstva

Usklađivanje predstavlja ujednačavanje zakona, drugih propisa i administrativnih odredbi država članica s *acquis*-em u svrhu regulisanja društvenih odnosa na nivou cijele EU na jedinstven način.

Razlike u zakonodavstvima država članica otklanjaju se unifikacijom, harmonizacijom i koordinacijom.

Unifikacijom se postiže jedinstven pravni režim. Propisi EU zamjenjuju nacionalne propise u oblastima u kojima EU ima isključivu nadležnost. Uredbe su glavni instrumenti koji se koriste za unifikaciju.

Harmonizacija je usklađivanje zakonodavstva država članica sa ciljevima utvrđenim u direktivama EU. To podrazumijeva obavezu preuzimanja i ugrađivanja odgovarajućih odredbi relevantne direktive u nacionalno zakonodavstvo.

Koordinacija proizilazi iz određenih pravnih akata EU kojima se propisuje koordinacija aktivnosti i razmjena informacija, kao i zaključivanje sporazuma između država članica o određenim pitanjima.

Države članice EU usklađuju nacionalne propise samo sa direktivama, s obzirom da se uredbe direktno primjenjuju i obavezuju u cjelini.

Kao i druge države potencijalne kandidatkinje i države kandidatkinje, BiH je u ispunjavanju obaveze usklađivanja dužna usklađivati zakonodavstvo ne samo sa direktivama, nego i s uredbama, te sa relevantnim odlukama koje imaju zakonodavni karakter. Treba napomenuti da je BiH, na osnovu članstva u Vijeću Evrope, te na osnovu ispunjavanja postpristupnih obaveza, obavezna usklađivati svoje zakonodavstvo i sa dokumentima Vijeća Evrope.⁵

⁴ Fleschner, S. i dr.: Priručnik za izradu obrazloženja pravnih propisa, USAID-ov Projekat jačanja parlamenata u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, april 2013., str. 25-26.

⁵ Ibidem, str. 26-27.

6. Metode usklađivanja

Usklađivanje prava ostvaruje se negativnom i pozitivnom harmonizacijom.

Negativna harmonizacija podrazumijeva striktno propisane zabrane, sadržane u Lisabonskom ugovoru i drugim pravnim aktima EU, kao što su: zabrane carina na uvoz i izvoz, ukidanje svih tarifnih i količinskih ograničenja u trgovini, zabrana zloupotrebe dominantnog položaja, zabrana diskriminacije na osnovu pola, rasnog ili etničkog porijekla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili polnog opredjeljenja.

Pozitivna harmonizacija je usklađivanje donošenjem i primjenom pravnih akata ili mjera harmonizacije.

Najvažnije metode pravnog usklađivanja su maksimalna i minimalna harmonizacija, te načelo uzajamnog priznavanja.

Maksimalna harmonizacija je detaljno i cjelovito regulisanje određene oblasti (propisi o hrani, proizvodima opasnim po život i zdravlje ljudi, kozmetičkim i farmaceutskim proizvodima).

Minimalna harmonizacija uspostavlja minimum pravnog uređivanja, što omogućava državama članicama propisivanje strožijih standarda od standarda propisanih pravnim aktima EU (propisi o zaštiti potrošača i zaštiti okoline).

Primjena metoda uzajamnog priznavanja znači da jedna država članica priznaje propise druge države članice. Primjeri uzajamnog priznavanja su oblast slobodnog kretanja robe, slobodno kretanje radnika i dr.⁶

7. Tehnike usklađivanja

Doslovno preuzimanje podrazumijeva prepisivanje propisa EU u nacionalno zakonodavstvo, doslovno od riječi do riječi. Ova metoda primjenjuje se u slučajevima kada je predmetna direktiva veoma detaljna i sadrži takve tehničke odredbe da je državama članicama ostavljeno malo slobodnog izbora prilikom preuzimanja u nacionalne propise. Ova metoda obezbjeđuje potpuno i ispravno ispunjavanje nametnutih obaveza; međutim, to može rezultirati upotrebom terminologije koja je nepoznata ili ne odgovara terminologiji u nacionalnom pravnom sistemu.

Preformulacija teksta u skladu sa nacionalnim normama i nomotehničkim pravilima znači preuzimanje suštine obaveze koja proizilazi iz direktive. Primjenom ove metode čuva se domaći pravni poredak i pravni jezik. Preformulacija takođe omogućava i da se izostave oni dijelovi teksta koji nisu relevantni, te državama članicama EU ostavlja slobodu da postupaju u skladu sa nacionalnim pravom.

Upućivanje na direktive se rijetko koristi i to samo u slučajevima kada su direktive veoma precizne i kad se odnose na tehnička pitanja. U ovakvim slučajevima, odredbe direktive mogu se uvrstiti kao aneks nacionalnog propisa. Ova metoda se ne preporučuje.⁷

8. BiH – usklađivanje i pridruživanje

Pokretanje Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) u maju 1999. godine bilo je ambiciozan iskorak u odnosima između EU i Balkana. Ovo je ne samo ubrzalo napredovanje u kontekstu evropskih integracija već je dovelo i do reformisanja društava kroz vladavinu prava, dalju demokratizaciju i tranziciju u tržišnu ekonomiju. Članstvo u EU, pod uslovom da se ispune svi postavljeni kriterijumi, postalo je glavna pokretačka snaga svih zemalja regiona.

Iako PSP utvrđuje kriterijume koje je potrebno ispoštovati, bitno je naglasiti da se prilagodljivost procesa ogleda u činjenici da svaka zemlja može ostvariti željeni napredak birajući vlastiti put prema budućem članstvu u EU. PSP vodi ka potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), međunarodnog ugovora koji se zaključuje između države potpisnice i EU i njenih država članica.

⁶ Ibidem, str. 27.

⁷ Ibidem, str. 27.

Potpisivanjem SSP-a u junu 2008. godine, koji je stupio na snagu početkom juna 2015. godine, BiH je stupila u ugovorni odnos s EU, te je preuzela niz obaveza koje se moraju ispoštovati u utvrđenim rokovima radi ostvarivanja statusa kandidata za članstvo i otpočinjanja pregovora o pristupanju EU. Krajem 2022. godine BiH je dobila kandidatski status.

Odredbama člana 70. SSP-a propisana je obaveza usklađivanja postojećeg i budućeg zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU. Usklađivanje počinje danom potpisivanja SSP-a i postepeno se proširuje na sve elemente *acquis*-a iz SSP-a do kraja prelaznog perioda od najduže šest godina od dana stupanja na snagu SSP-a.

Vijeće ministara BiH je 2011. godine usvojilo Odluku o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnom tečevinom EU. U skladu s odlukom, predlagači propisa koji se usklađuju sa zakonodavstvom EU dužni su da izrade uporedni prikaz usklađenosti i izjavu o usklađenosti i dostavljaju ih zajedno sa nacrtom propisa DEI-ju na provjeru i potvrdu usklađenosti.

Odlukom se pojašnjava značaj i uloga instrumenata za usklađivanje. Obaveza popunjavanja uporednog prikaza zasniva se na njegovoj dvostrukoj ulozi i značaju u cjelokupnom procesu usklađivanja zakonodavstva. Prije svega, na osnovu uporednog prikaza utvrđuje se stvarni stepen usklađenosti propisa, prati se proces usklađivanja zakonodavstva BiH, te se stvara osnova za uspostavljanje neophodne baze podataka usklađenih propisa. Osim toga, uporedni prikaz ima posebnu ulogu i u budućem postupku analitičkog pregleda (*screening*), odnosno procjeni usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU koji provode Evropska komisija i država kandidatkinja za članstvo u EU. Procjena usklađenosti je osnova za bilateralne pregovore, a ocjena o ispunjavanju pravnog kriterija za pristupanje EU donosi se upravo na osnovu uporednog prikaza usklađenosti koji ne samo da olakšava sam postupak već i doprinosi boljoj pripremljenosti institucija BiH za pregovarački postupak.

Izjava o usklađenosti popunjava se nakon izrade uporednog prikaza navođenjem osnovnih podataka o usklađenosti propisa sa svim izvorima prava EU preuzetim iz uporednog prikaza. Osim ovih podataka, izjava sadrži potpis i pečat predlagača nacrta i prijedloga propisa i pomoćnika direktora DEI-ja kojima se potvrđuje tačnost navoda u izjavi o usklađenosti.

I na kraju, instrumenti za usklađivanje sadrže osnovne podatke koje treba navesti u obrazloženju propisa u skladu s članom 60. (1) c) Jedinstvenih pravila, a to su:

- a) naziv propisa EU koji se preuzima u nacrt/prijedlog propisa,
- b) usklađenost nacrta/prijedloga propisa s odredbama SSP-a, prelazni rok za usklađivanje, ocjenu ispunjenosti obaveze te razloge za djelimično ispunjavanje ili neispunjavanje obaveze utvrđene navedenom odredbom SSP-a i
- c) stepen usklađenosti nacrta/prijedloga propisa sa primarnim, sekundarnim i ostalim izvorima prava EU, razloge za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost te rok za potpuno usklađivanje.

U skladu sa zaključkom Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH od 15. jula 2011. godine i zaključkom Vijeća ministara BiH od 24. avgusta 2011. godine, predlagači propisa koji se usklađuju sa zakonodavstvom EU obavezni su uz nacrt i prijedlog propisa dostaviti i instrumente za usklađivanje u parlamentarnu proceduru razmatranja i usvajanja propisa.⁸

⁸ Ibidem, str. 27-29.

9. Direkcija za evropske integracije

Proces integracije BiH i približavanje članstvu u EU u cjelini, kao i aktivnosti institucija u toku tog procesa koordinira i prati predsjedavajući Vijeća ministara BiH uz stručnu i tehničku podršku Direkcije za evropske integracije (u daljem tekstu: DEI), koja je neposredno odgovorna predsjedavajućem Vijeća ministara BiH. Organizaciono, DEI je uspostavljena kao stalno tijelo Vijeća ministara BiH čija su uloga, prava, obaveze i nadležnosti u procesu integracije definisani postojećim materijalnim i procesnim propisima. Najznačajniji zadaci DEI-ja su:

- a) koordinacija aktivnosti na usklađivanju pravnog sistema BiH sa pravom EU,
- b) provjera usklađenosti nacrtu zakona koji su usklađeni sa zakonodavstvom EU,
- c) koordinacija i praćenje provođenja odluka koje su usvojile institucije i organi uprave BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH u pogledu svih mjera potrebnih u procesu evropskih integracija,
- d) učešće u pravnim aktivnostima ili u izradi nacrtu zakona i smjernica koje se odnose na aktivnosti preduzete u procesu evropskih integracija,
- e) djelovanje u svojstvu glavnog operativnog partnera institucija EU u PSP-u,
- f) uspostavljanje i održavanje funkcionalne saradnje sa ministarstvima i drugim organima uprave BiH kao i sa vladama entiteta o pitanjima strategije i politike integracija, pravne harmonizacije i koordinacije pomoći.

Sa aspekta interne organizacije DEI-ja, Sektor za usklađivanje pravnog sistema BiH s *acquis*-em je nosilac odgovornosti za ukupne aktivnosti u pogledu usklađivanja zakonodavstva.⁹

⁹ Ibidem, str. 29.

OSNOVI UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

1. Opće odredbe

U Općim odredbama Zakona o upravi uređeno je da su organi uprave BiH, ministarstva i druge institucije BiH određene zakonom, a osniva ih zakonom Parlamentarna skupština BiH.

Određeni poslovi uprave mogu se zakonom povjeriti institucijama sa javnimovlaštenjima (javne korporacije, komore, javna preduzeća-društva, agencije i slično). Osnovni načelo rada organa uprave BiH u okviru njihove nadležnosti je: efikasno i potpuno ostvarivanje prava i sloboda građana predviđenih Ustavom BiH i Aneksom I Ustava BiH.

U organima uprave BiH službeni jezici su: bosanski, hrvatski i srpski, a službeno pisma su: latinica i ćirilica. Stranke se mogu služiti i drugim jezicima na trošak organa uprave.

U organima uprave BiH obezbjeđuje se odgovarajuća nacionalna zastupljenost državnih službenika i zaposlenika u skladu sa posljednjim popisom stanovništva u BiH.

Rad organa uprave dostupan je javnosti, osim izuzetaka utvrđenih zakonom.

BiH je odgovorna za štetu koju organi uprave BiH nanesu trećim licima, ali ima pravo nadoknade od državnih službenika i zaposlenika kada je šteta učinjena namjerno ili krajnjom nepažnjom.

Sredstva za rad organa uprave i institucija sa javnim ovlaštenjima obezbjeđujuse u budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH.

2. Poslovi uprave

2.1. Provođenje razvojnih politika i provođenje zakona i drugih propisa

Organi uprave, u okviru svojih nadležnosti, vode razvojnu politiku koja obuhvata utvrđivanje razvojnih strategija i poticanje privrednog, socijalnog, kulturnog, sportskog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja.

Organi uprave provode zakone i druge propise njihovom neposrednom primjenom, rješavanjem upravnih stvari u upravnom postupku, donošenjem i izvršavanjem rješenja i drugih pojedinačnih akata, preduzimanjem upravnih mjera i upravnih radnji, praćenjem njihovog provođenja, davanjem obavijesti, izdavanjem stručnih uputstava i instrukcija za rad, pružanjem stručne pomoći, vršenjem upravnog nadzora i vršenjem drugih upravnih poslova iz svoje nadležnosti.

2.2. Vršenje upravnog nadzora nad provođenjem zakona i drugih propisa

Prilikom vršenja upravnog nadzora, organi uprave nadziru provođenje zakona i drugih propisa, te zakonitost rada i postupanje organa uprave i institucija koje imaju javna ovlaštenja.

Upravni nadzor obuhvata:

- a) nadzor nad zakonitošću akata kojima se rješava u upravnim stvarima,
- b) nadzor nad zakonitošću rada institucija koje imaju javna ovlaštenja,
- c) inspekcijski nadzor.

Za svaki od ovih segmenata koriste se različiti instrumenti sa ciljem efikasnije realizacije pojedinih vrsta nadzora.

Nadzor nad zakonitošću akata u upravnim stvarima realizuje se:

- a) rješavanjem po žalbama u drugostepenom upravnom postupku,
- b) nadzorom nad zakonitošću rada institucija kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja, takođe u drugostepenom upravnom postupku, i to: rješavanjem po žalbama u drugostepenom upravnom postupku kada organ uprave iz čije oblasti se povjerava vršenje javnih ovlaštenja rješava u drugom stepenu.

Nadzor nad zakonitošću rada institucija sa javnim ovlaštenjima realizuje se davanjem saglasnosti na akte koje donose institucije sa javnim ovlaštenjima od organa uprave iz čije se oblasti povjerava vršenje javnih ovlaštenja.

Inspeksijski nadzor, kao najautoritativniji oblik upravnog nadzora, vrši se posredstvom inspeksijskih organa u okviru nadležnosti organa uprave i sadrži posebna ovlaštenja, te će biti posebno obrađen pri kraju ovog dijela.

Instancijski nadzor je efikasno sredstvo sa ciljem zakonitog postupanja jer se u žalbenom postupku mogu otkloniti eventualni propusti prvostepenog organa, odnosno pravnog lica kojem je povjereno vršenje javnih ovlaštenja.

Kada su zakonom ovlašteni, organi uprave u vršenju upravnog nadzora mogu nadzirati zakonitost upravnih akata organa uprave i institucija kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja i preduzimati mjere za koje su ovlašteni zakonom.

O nadzoru nad zakonitošću upravnih akata detaljna pravila razrađena su u Zakonu o upravnom postupku.

2.3. Donošenje provedbenih propisa

Za većinu zakona potrebno je donijeti provedbene propise, a to se vrši tako da se u zakonu utvrdi obaveza rukovodioca organa uprave da donese provedbene propise kako bi se omogućila primjena zakona iz njegove nadležnosti. Rukovodilac organa uprave donosi provedbene propise i kada treba omogućiti provođenje i drugih propisa (npr. odluka) iz svoje nadležnosti kada je tim propisom za to ovlašten.

Dakle da bi se realizovala ova funkcija organa uprave, uslov je da je u propisu (zakon, odluka i dr.) rukovodilac organa uprave ovlašten, ali i obavezan da donese propis o provođenju (pravilnik, uputstvo i dr.).

Provedbenim propisom pojedini instituti iz zakona i drugog propisa detaljnije se i preciznije uređuju jer je neracionalno i teško izvodljivo iz normativno-pravnih i razloga primjene nomotehnike sve pravne institute urediti osnovnim propisom.

Zakonom i drugim propisom potrebno je propisati i rok u kojem rukovodilac organa uprave treba da donese provedbeni propis (npr. 30 ili 60 dana).

2.4. Predlaganje i davanje preporuka u vezi sa zakonima i drugim propisima

U okviru nadležnosti organa uprave kojima upravljaju, rukovodioci organa uprave obavezni su da predlažu i daju preporuke u vezi sa propisima iz nadležnosti organa uprave ili prema zaključku Vijeća ministara BiH.

S obzirom da organi uprave izrađuju propise iz okvira svoje nadležnosti, oni istovremeno predlažu i donošenje propisa, odnosno daju preporuke iz svoje nadležnosti ili prema zaključku Vijeća ministara BiH.

U postupku izrade propisa organi uprave obavezni su da pribave mišljenja zainteresovanih organa vlasti, stručnih institucija i drugih pravnih lica o nacrtima propisa koje predlažu.

2.5. Odgovaranje na pitanja organa zakonodavne i izvršne vlasti

Organi uprave obavezni su pripremati i davati odgovore na pitanja Parlamentarne skupštine BiH, Predsjedništva BiH i Vijeća ministara BiH u vezi sa provođenjem zakona i drugih propisa iz svoje nadležnosti kao i o stanju i problemima u oblasti za koju su ti organi osnovani.

Navedena obaveza organa uprave izvršava se tako da se odgovara na poslanička ili delegatska pitanja u Parlamentarnoj skupštini BiH ili davanjem izvještaja i informacija na zahtjeve Predsjedništva BiH ili Vijeća ministara BiH.

2.6. Obavljanje drugih upravnih i stručnih poslova

Osim navedenih osnovnih funkcija, organi uprave dužni su u okviru svoje nadležnosti pratiti stanje u oblastima za koje su osnovani, a posebno za provođenje zakona i drugih propisa i preduzimati mjere za koje su ovlašteni ili davati preporuke nadležnim organima sa ciljem provođenja zakona i drugih propisa.

Organi uprave prate stanje u oblastima za koje su osnovani tako da neposredno prikupljaju podatke za praćenje stanja kada su za to ovlašteni zakonom, kao i na osnovu podataka koje im dostavljaju drugi organi uprave ili pravna lica na njihov zahtjev, na osnovu kojih izrađuju analitičke, informativne i druge materijale o pitanjima iz svoje nadležnosti. Za potrebe izrade navedenih materijala može se ostvariti saradnja sa drugim organima uprave i stručnim i naučnim institucijama.

Prilikom izrade zakona i drugih propisa, te izrade analitičkih, informativnih i drugih materijala za čije provođenje je potrebno obezbijediti finansijska sredstva, organi uprave dužni su u obrazloženju navesti iznos i izvore obezbjeđenja potrebnih finansijskih sredstava.

3. Povjeravanje javnih ovlaštenja

Institutom povjeravanja javnih ovlaštenja pojedini poslovi iz okvira osnovnih funkcija organa uprave (upravni i stručni poslovi) povjeravaju se javnim korporacijama, komorama, javnim preduzećima-društvima, agencijama i drugim pravnim licima koji u okviru svoje djelatnosti odlučuju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama građana, javnih preduzeća i drugih pravnih lica.

Jedino se poslovi inspekcijskog nadzora ne mogu povjeriti navedenim institucijama, osim stručnih poslova koji su značajni za vršenje inspekcijskog nadzora (ekspertize, tehnička ispitivanja i sl.).

Na rad institucija sa javnim ovlaštenjima na odgovarajući način se primjenjuju načela Zakona o upravi.

Ako institucije sa povjerenim javnim ovlaštenjima ne obavljaju povjerene poslove u skladu sa zakonom i drugim propisom, organ uprave koji vrši upravni nadzor nad radom te institucije obavezan je u pisanom obliku upozoriti ovlašteni organ te institucije i predložiti mu mjere za rješavanje tog pitanja, a prema potrebi, obavezan je preduzeti i druge mjere u okviru svojih prava i dužnosti kako bi se javna ovlaštenja vršila u skladu sa zakonom i drugim propisima.

Upravni nadzor nad radom institucija sa javnim ovlaštenjima u obavljanju poslova uprave koji su preneseni na te institucije vrše organi uprave iz upravne oblasti za koju su ti organi osnovani, u skladu sa zakonom.

Prilikom vršenja upravnog nadzora nad radom institucije sa povjerenim javnim ovlaštenjima, nadležni organ uprave ima prava i dužnosti:

- a) provoditi inspekcijski nadzor i u okviru svoje nadležnosti obezbijediti zakonito i blagovremeno obavljanje poslova,
- b) rješavati po žalbama protiv donesenih upravnih akata u vršenju povjerenih javnih ovlaštenja, kada je to utvrđeno zakonom,
- c) davati stručna uputstva i objašnjenja za primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na vršenje povjerenih javnih ovlaštenja,
- d) preduzimati i druge mjere i ostvarivati druga prava koja po zakonu imadru gostepeni organ uprave u upravnom postupku.

Institucija sa javnim ovlaštenjima dužna je nadležnom organu uprave koji vrši upravni nadzor nad njenim radom najmanje jednom godišnje podnijeti izvještaj o vršenju povjerenih javnih ovlaštenja i na traženje organa uprave dostavljati određene podatke i isprave koji su značajni za vršenje nadzora.

Navedeni izvještaj sadrži podatke o stanju upravnog rješavanja u oblasti za koju su prenesena javna ovlaštenja s iskazanim podacima o ostvarivanju prava građana i pravnih lica u upravnom postupku, odnosno broju predmeta, roku u kojem su riješeni, načinu rješavanja i dr., kao i podatke o stručnoj spremi i broju lica koja su radila na ovim poslovima.

Nadležni organ uprave koji vrši upravni nadzor može tražiti podnošenje izvještaja i u kraćim rokovima ako to ocijeni potrebnim.

4. Odnos organa uprave prema organu zakonodavne vlasti BiH, organu izvršne vlasti BiH, međusobni odnosi organa uprave, odnosi organa uprave prema izvršnim organima i organima uprave entiteta i Brčko Distrikta BiH, odnosi organa uprave prema Ombudsmenu za ljudska prava BiH

4.1. Odnos organa uprave prema Parlamentarnoj skupštini BiH

Organi uprave odgovorni su Parlamentarnoj skupštini BiH za zakonito, potpuno, efikasno i profesionalno obavljanje poslova iz svoje nadležnosti.

Organi uprave imaju ovlaštenja i obaveze Parlamentarnoj skupštini BiH radi razmatranja iznositi pojedina značajnija pitanja iz svoje nadležnosti i davati preporuke u vezi sa provođenjem i izvršavanjem zakona i drugih propisa.

Organi uprave obavezni su, na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH, podnositi izvještaje o svom radu, stanju u oblasti za koju su osnovani, provođenju zakona i drugih propisa, odgovarati na pitanja poslanika ili delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH i, u skladu sa programom rada ili na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH, pripremati prijedloge zakona i drugih propisa, analitičke, informativne i druge materijale.

Organi uprave obavezni su, na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH, preduzeti odgovarajuće organizacione, personalne i druge mjere kojima se obezbjeđuje efikasno izvršavanje poslova.

4.2. Odnos organa uprave prema Vijeću ministara BiH

Sa ciljem obezbjeđenja provođenja zakona i drugih propisa, Vijeće ministara BiH usmjerava i usklađuje rad organa uprave, s obzirom da su njihovi poslovi stalni i operativni, a veza između organa uprave i Vijeća ministara BiH neposrednija i stalnija nego prema Parlamentarnoj skupštini BiH.

Vijeće ministara BiH obezbjeđuje provođenje zakona i drugih propisa davanjem uputstava i smjernica organima uprave o načinu provođenja zakona i drugog propisa, zatim davanjem naloga da u određenom roku donesu propise ili preduzmu mjere za koje su ovlašteni, utvrđivanjem rokova za izvršavanje pojedinih zadataka i nalaganjem organima uprave da ispituju stanje u oblastima iz svoje nadležnosti i podnesu Vijeću ministara BiH izvještaj s odgovarajućim prijedlozima.

Organi uprave obavezni su Vijeću ministara BiH dostavljati izvještaje o svom radu teo stanju u oblastima iz njihove nadležnosti, kao i informacije, objašnjenja, podatke, spise i drugu dokumentaciju potrebnu za rad Vijeća ministara BiH.

Organi uprave mogu od Vijeća ministara BiH tražiti uputstva i smjernice o određenim pitanjima provođenja zakona i drugih propisa, na što je Vijeće ministara BiH obavezno odgovoriti.

Organi uprave mogu Vijeću ministara BiH predlagati razmatranje pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti i davati prijedloge za preduzimanje pojedinih mjera.

Prema Zakonu o Vijeću ministara BiH, Vijeće ministara BiH je organ izvršne vlasti BiH koji ostvaruje svoja prava i vrši dužnosti kao vladine funkcije, u skladu s Ustavom BiH, zakonima i drugim propisima BiH.

Vijeće ministara BiH čine: predsjedavajući i ministri koji rukovode ministarstvima, od kojih su dva ministra iz različitih konstitutivnih naroda u odnosu na predsjedavajućeg ujedno i zamjenici predsjedavajućeg, sa mandatom koji je isti kao i mandat Parlamentarne skupštine BiH.

Predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH imenuje Predsjedništvo BiH, a Parlamentarna skupština BiH odobrava imenovanje.

Predsjedavajući Vijeća ministara BiH imenuje ministre i zamjenike ministara koji su iz različitih konstitutivnih naroda odmah nakon stupanja na dužnost i od Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH traži potvrdu imenovanja.

Ukupni sastav Vijeća ministara BiH će tokom cijelog mandata obezbijediti jednakuzastupljenost konstitutivnih naroda, kao i odgovarajuću zastupljenost ostalih u skladu s Ustavom BiH.

Svako ministarstvo ima i sekretara koga imenuje Vijeće ministara BiH, u skladu sa načelima utvrđenim Zakonom o Vijeću ministara BiH.

4.3. Međusobni odnosi organa uprave

Međusobni odnosi organa uprave zasnivaju se na ovlaštenjima utvrđenim Ustavom BiH i zakonom, kao i na saradnji i međusobnom informisanju i dogovaranju.

U ostvarivanju međusobne saradnje organi uprave dužni su jedni drugima dostavljati podatke i informacije potrebne za obavljanje poslova, razmjenjivati informacije i iskustva i imenovati zajedničke radne grupe i druga radna tijela i ostvarivati druge oblike međusobne saradnje.

4.4. Odnos organa uprave prema izvršnim organima, organima entiteta i Brčko Distrikta BiH

Odnosi organa uprave prema izvršnim organima i organima uprave entiteta i Brčko Distrikta BiH zasnivaju se na ovlaštenjima utvrđenim Ustavom BiH i zakonom, kao i na saradnji, međusobnom informisanju i dogovaranju.

Organi uprave imaju pravo od izvršnih organa, organa uprave i drugih organa entiteta i Brčko Distrikta BiH tražiti podatke, izvještaje i ostalu dokumentaciju potrebnu za vršenje svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom BiH i zakonom.

Organi uprave dužni su izvršnim organima, organima uprave i drugim organima entiteta i Brčko Distrikta BiH dostaviti podatke potrebne za njihovo dejstvo.

4.5. Odnosi organa uprave prema Ombudsmenu za ljudska prava BiH

Odnos organa uprave prema Ombudsmenu za ljudska prava BiH zasniva se na obavezama organa uprave utvrđenim Ustavom BiH i zakonom, kao i na međusobnoj saradnji, informisanju i dogovaranju.

Organi uprave obavezni su omogućiti ombudsmenu, na njegov zahtjev, nesmetano ispitivanje njihove djelatnosti, odnosno rada državnih službenika u organu uprave.

Organi uprave obavezni su ombudsmenu obezbijediti sve službene isprave, uključujući i tajne, kao i upravne spise i obezbijediti saradnju svakog državnog službenika posebno, u pribavljanju potrebnih informacija, isprava i spisa.

Organi uprave obavezni su ombudsmenu, na njegov zahtjev, obezbijediti prisustvo prilikom rješavanja upravnih stvari. U protivnom, ombudsman može zatražiti od Vijeća ministara BiH da preduzme potrebne mjere protiv rukovodioca organa uprave.

4.6. Odnos organa uprave prema javnim korporacijama, komorama, javnim preduzećima (društvima), agencijama i drugim pravnim licima BiH

Organi uprave imaju prema javnim korporacijama, komorama, javnim preduzećima (društvima), agencijama i drugim pravnim licima BiH ovlaštenja i obaveze predviđene zakonom.

Saradnja se ostvaruje u pitanjima od interesa za rad organa uprave i navedenih pravnih subjekata međusobnim dostavljanjem podataka i informacija.

4.7. Odnos organa uprave prema strankama

Kada se govori o odnosu organa uprave prema strankama, to se prvenstveno odnosi na rješavanje zahtjeva građana i pravnih lica u upravnom postupku u propisanim rokovima.

Isto tako, organi uprave dužni su po službenoj dužnosti pribavljati potrebne podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija kod tih organa ili institucija koje imaju javna ovlaštenja.

Posebno treba istaći obavezu organa uprave da naknade stranci troškove u slučaju kada se u upravnom postupku stranka odazove pozivu, a bez njene krivice službene radnjerađi kojih je pozvana nisu obavljene.

Troškovi se isplaćuju na teret sredstava za rad organa uprave, a ako službena radnja nije obavljena namjerno ili iz krajnje nepažnje službenog lica, organ uprave ima pravo naknade prema službenom licu za isplaćenu naknadu troškova.

Organi uprave obavezni su bez odgađanja razmotriti predstavke i prijedloge stranaka koje se odnose na nepravilan odnos državnih službenika u organu uprave kada se njihovi zahtjevi rješavaju kod organa uprave u upravnom postupku.

Rukovodilac organa uprave obavezan je ispitati podnesene predstavke i prijedloge i ako ih ocijeni osnovanim preduzeti zakonom utvrđene mjere prema državnom službeniku na čiji se rad predstavka odnosi.

Rukovodilac organa uprave obavezan je u roku od osam dana od dana prijema predstavke u pisanom obliku odgovoriti stranci o preduzetim mjerama u vezi sa njegovom predstavkom.

Organi uprave obavezni su uspostaviti prijemnu kancelariju (pisarnicu) radi prijema podnesaka i pružanja stručne pomoći građanima u vezi sa podnesenim zahtjevima.

Iz istih razloga potrebno je odrediti radno vrijeme organa uprave, a ako to potrebe zahtijevaju, radno vrijeme organa uprave može biti i dvokratno.

Iste obaveze imaju i institucije sa povjerenim javnim ovlaštenjima.

5. Osnove organizacije organa uprave

5.1. Načela organizacije organa uprave

Unutrašnja organizacija organa uprave zasniva se na načelu racionalnog i efikasnog rada organa uprave i načelu obezbjeđenja ekspertskog rada organa uprave, što uključuje i korištenje ekspertске i tehničke podrške postojećih institucija.

U cilju realizacije ovih načela unutrašnjom organizacijom organa uprave obezbjeđuje se:

- a) racionalna organizacija rada, efikasno obavljanje poslova i uspješno rukovođenje organom uprave,
- b) grupisanje poslova u skladu sa njihovom prirodom i načinom njihovog obavljanja,
- c) potpunije objedinjavanje zajedničkih i općih poslova radi njihovog racionalnog obavljanja i korištenja usluga zajedničkih službi osnovanih za potrebe svih ili pojedinih organa uprave,
- d) ostvarivanje pune saradnje organa uprave sa drugim organima, a naročito s onim organima i institucijama koje su ustanovljene za pružanje ekspertске i tehničke pomoći.

5.2. Osnivanje organa uprave

Organi uprave su ministarstva i upravne organizacije. Organi uprave se osnivaju i njihova se nadležnost utvrđuje zakonom koji donosi Parlamentarna skupština BiH na prijedlog Vijeća ministara BiH. Organi uprave osnivaju se na način koji obezbjeđuje potpuno i racionalno obavljanje poslova uprave iz granica nadležnosti institucija BiH, odnosno efikasno ostvarivanje prava i ispunjavanje obaveza građana, preduzeća, ustanova i drugih pravnih lica. Organi uprave osnivaju se u skladu s obimom poslova i načelima grupisanja poslova prema vrsti, srodnosti i međusobnoj povezanosti i sa potrebama efikasnog rukovođenja radom i obezbjeđivanja samostalnosti u radu.

Ministarstvo se osniva za obavljanje upravnih i stručnih poslova iz nadležnosti BiH u oblastima u kojima organi uprave u cjelini ili u većem obimu, neposredno obezbjeđuju izvršavanje zakona i drugih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje.

Upravne organizacije osnivaju se za obavljanje upravnih i stručnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organizovanost i samostalnost u radu.

Za obavljanje stručnih, tehničkih i drugih poslova za potrebe Predsjedništva BiH, Parlamentarne skupštine BiH, Vijeća ministara BiH i organa uprave BiH mogu se odlukom osnovati određene stručne, tehničke i druge službe, kao zajedničke ili samostalne službe i druga tijela, kao i tijela za saradnju sa međunarodnim organizacijama u skladu s obavezama preuzetim međunarodnim ugovorima. O osnivanju navedenih službi Predsjedništva BiH odlučuje Predsjedništvo BiH, za potrebe Parlamentarne skupštine BiH odlučuje Parlamentarna skupština BiH, a za potrebe Vijeća ministara BiH i organa uprave BiH odlučuje Vijeće ministara BiH. Navedene službe mogu, ako to priroda posla zahtijeva, imati svojstvo pravnog lica. Odlukom o osnivanju službe utvrdit će se postupak i ovlaštenje za donošenje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji službe.

Upravne organizacije mogu se osnivati kao samostalne upravne organizacije i kao upravne organizacije u sastavu ministarstva. Upravne organizacije osnivaju se u obliku uprava, agencija, zavoda, direkcija, instituta, centara ili ureda. Upravna organizacija ima svojstvo pravnog lica.

Uprava se osniva za obavljanje upravnih, stručnih i drugih poslova iz svoje nadležnosti, i to kod pitanja koja zahtijevaju primjenu posebnih načina rada, a koje je nužno obavljati unutar organa uprave, odnosno za rješavanje u upravnim stvarima kada je za to zakonom nadležna, za provođenje upravnih odnosno inspekcijskih nadzora i za pripremanje nacрта zakona i prijedloga drugih propisa.

Agencija se osniva za obavljanje određenih stručnih i drugih poslova iz okvira nadležnosti BiH koji pretežno zahtijevaju primjenu stručnih i naučnih metoda rada i sa njima povezanih upravnih poslova.

Zavod se osniva za vršenje određenih stručnih i drugih poslova koji pretežno zahtijevaju primjenu stručnih i naučnih metoda rada i sa njima povezanih upravnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebno organizovanje i samostalnost u radu.

Direkcija se osniva za vršenje određenih stručnih poslova pretežno privrednog karaktera i sa njima povezanih upravnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebno organizovanje i samostalnost u radu.

Institut se osniva izuzetno kad to odgovara prirodi posla ili kad se, pored državnog budžeta, finansira i iz drugih izvora.

Centar se osniva za prikupljanje, sređivanje i razvrstavanje podataka od interesa za djelatnost za koju je osnovan, ostvarivanje saradnje s organima uprave kao i drugim pravnim licima, odlučivanje u upravnim stvarima za koje je osnovan i za obavljanje i drugih poslova utvrđenih zakonom.

Ured se osniva za obavljanje upravnih i stručnih poslova čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organizovanost i samostalnost u radu.

Upravne organizacije mogu se osnivati u sastavu ministarstva 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 obezbjeđiti usmjeravanje i nadzor u obavljanju poslova tih upravnih organizacija od ministarstva.

5.3. Unutrašnja organizacija organa uprave, stručnih, tehničkih i drugih službi

Unutrašnja organizacija organa uprave utvrđuje se pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji ministarstva donosi ministar, uz saglasnost Vijeća ministara BiH. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji samostalne upravne organizacije donosi rukovodilac samostalne upravne organizacije, uz saglasnost Vijeća ministara BiH. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji upravne organizacije u sastavu ministarstva donosi ministar na prijedlog rukovodioca upravne organizacije u sastavu ministarstva, uz saglasnost Vijeća ministara BiH.

U postupku donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, institucija BiH, drugih pravnih lica i službi, donosilac pravilnika dužan je prethodno pribaviti mišljenja Ministarstva pravde BiH, Ministarstva finansija i trezora i Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave i službi mora biti usklađen sa nadležnostima propisanim zakonom, kao i sa načelima o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, koje odlukom propisuje Vijeće ministara BiH.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji organa uprave utvrđuju se: organizacione jedinice i njihova nadležnost, način rukovođenja, programiranje i izvršavanje poslova, ovlaštenja i odgovornosti državnih službenika u obavljanju poslova, ukupan broj državnih službenika i zaposlenika za obavljanje poslova, naziv i raspored poslova po organizacionim jedinicama, s opisom poslova za svakog državnog službenika i zaposlenika ili grupu državnih službenika i zaposlenika sa potrebnim uslovima u pogledu stručne spremlje i drugih uslova za rad na određenim poslovima, broj pripravnika koji se primaju u radni odnos i uslovi za njihov prijem. Poslovi organa uprave u Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji grupišu se prema njihovoj vrsti, srodnosti, obimu i stepenu složenosti, odgovornosti i drugim uslovima za njihovo obavljanje.

6. Radni odnosi u organima uprave

Radni odnosi državnih službenika, zaposlenika i ostalih zaposlenih u organima uprave uređuju se Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonom o radu u institucijama BiH i drugim posebnim zakonima.

7. Rukovođenje organima uprave

Radom ministarstva rukovodi ministar, a radom upravne organizacije rukovodi direktor, odnosno rukovodilac čiji je naziv određen zakonom o osnivanju upravne organizacije. Ministar ima zamjenika koji se imenuje na isti način kao i ministar, sa tim što ne može biti iz istog konstitutivnog naroda iz koga je imenovan ministar. Direktor odnosno rukovodilac samostalne upravne organizacije ima zamjenika, koji ne može biti iz istog konstitutivnog naroda iz koga je imenovan direktor odnosno rukovodilac.

Nakon isteka mandata ministra i zamjenika ministra, rukovodioca i zamjenika rukovodioca samostalne upravne organizacije, rukovodioca i zamjenika rukovodioca upravne organizacije u sastavu ministarstva i rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca drugih institucija BiH osnovanih posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave, njihova prava, obaveze i ovlaštenja ostaju na snazi do novog imenovanja na tu funkciju. Organ nadležan za imenovanje rukovodioca samostalne upravne organizacije, upravne organizacije u sastavu ministarstva i rukovodilaca drugih institucija BiH osnovanih posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave u slučaju prestanka mandata imenovanih rukovodilaca, iz razloga koji nije istek vremena na koje je imenovano, imenovat će vršioca dužnosti radi obezbjeđenja nesmetanog funkcionisanja institucije samo ako je zamjenik rukovodioca spriječen da obavlja svoju dužnost. Vršilac dužnosti može biti imenovan na period koji ne može biti duži od tri mjeseca. Izuzetno, a radi sprečavanja nastanka štetnih posljedica za rad i funkcionisanje institucije, organ nadležan za imenovanje rukovodioca i zamjenika rukovodioca može donijeti rješenje o imenovanju vršioca dužnosti rukovodioca na još jedan period od tri mjeseca u naročito opravdanim slučajevima, kao što je slučaj kada postupak imenovanja rukovodioca i zamjenika rukovodioca nije okončan i slično. Vršilac dužnosti ima sva prava, obaveze i ovlaštenja rukovodioca, odnosno zamjenika rukovodioca za vrijeme obavljanja te dužnosti.

Direktora i zamjenika direktora samostalne upravne organizacije imenuje Vijeće ministara BiH na prijedlog predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno. Direktora, odnosno rukovodioca upravne organizacije u sastavu ministarstva imenuje Vijeće ministara BiH na prijedlog ministra. Posebne uslove za imenovanje rukovodioca i zamjenika rukovodioca utvrdit će Vijeće ministara BiH posebnim aktom, ako ti uslovi nisu propisani posebnim zakonom, na prijedlog Ministarstva pravde BiH. Ministarstvo pravde BiH će obavezno prilikom sačinjavanja prijedloga akta konsultirati organ uprave za koji se utvrđuju posebni uslovi.

U rukovođenju pojedinim područjima rada ministru pomažu rukovodeći državni službenici i savjetnici ministra i zamjenika ministra. U ministarstvu se postavljaju sekretar, pomoćnik ministra i glavni inspektor. U samostalnoj upravnoj organizaciji i upravnoj organizaciji u sastavu ministarstva mogu se postavljati pomoćnici direktora. Rukovodeći državni službenici za svoj rad odgovaraju ministru, odnosno direktoru upravne organizacije.

Pomoćnik ministra rukovodi osnovnom organizacijskom jedinicom (sektorom) i odgovoran je za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodijeljenih osnovnoj organizacionoj jedinici. Pomoćnik direktora samostalne upravne organizacije rukovodi određenim područjem rada ili osnovnom organizacionom jedinicom i vrši druge poslove iz određene oblasti koje mu odredi direktor. Glavni inspektor neposredno organizuje i rukovodi radom inspektora u određenoj oblasti inspeksijskog nadzora. 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 određenim oblastima rada u okviru organizacionih jedinica.

Način postavljenja i razrješenja rukovodećih državnih službenika, uređuje se odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Organ nadležan za imenovanje rješenjem imenuje rukovodioca i zamjenika rukovodioca samostalne upravne organizacije, rukovodioca i zamjenika rukovodioca upravne organizacije u sastavu ministarstva i rukovodioca i zamjenike rukovodilaca drugih institucija BiH osnovanih posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave. Organ nadležan za imenovanje rukovodioca i zamjenika rukovodioca prije imenovanja rukovodioca i zamjenika rukovodioca dužan je donijeti i rješenje o razrješenju rukovodioca i zamjenika rukovodioca, koji su do momenta imenovanja obavljali dužnost rukovodioca i zamjenika rukovodioca, osim ako posebnim zakonom nije drugačije propisano. Ako organ ne donese i rješenje o razrješenju, danom stupanja na snagu rješenja o novom imenovanju, po sili zakona prestaje mandat licu koje je ranije obavljalo tu dužnost. Ako lice, kojem je mandat prestao, smatra da su mu po osnovu prestanka mandata povrijeđena prava iz radnog odnosa, može zatražiti zaštitu tog prava pred Sudom BiH u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu rješenja o imenovanju rukovodioca i zamjenika rukovodioca.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji ministarstva, odnosno upravne organizacije utvrđuju se radna mjesta rukovodećih državnih službenika, poslovi koje oni obavljaju i njihova ovlaštenja u vršenju državne službe. Rukovodeći državni službenici ostvaruju svoja prava, obaveze i odgovornosti iz radnog odnosa shodno propisima koji se primjenjuju na državne službenike u organima uprave, ako zakonom nije drugačije određeno.

8. Ovlaštenja, obaveze i odgovornosti rukovodioca organa uprave

8.1. Rukovodilac organa uprave, njegov zamjenik, rukovodeći službenici i službenici sa posebnim ovlaštenjima

Organom uprave rukovodi rukovodilac. Rukovodilac organa uprave predstavlja organ uprave, organizuje i obezbjeđuje zakonito i efikasno obavljanje poslova, donosi propise i izdaje druge akte za koje je ovlašten i preduzima druge mjere iz nadležnosti organa uprave, te odlučuje u skladu sa zakonom o pravima, obavezama i odgovornostima državnih službenika i zaposlenika u vršenju službe. Rukovodioca organa uprave imenuje i razrješava organ određen Ustavom BiH i zakonom. Rukovodilac organa uprave obavezan je da na osnovu i u okviru Ustava BiH, zakona, drugih propisa i smjernica Vijeća ministara BiH savjesno vrši povjerenu mu funkciju i lično je odgovoran za njeno vršenje, kao i za rad organa kojim rukovodi.

Rukovodilac organa uprave ima zamjenika koji ga zamjenjuje ukoliko on nije u mogućnosti obavljati svoja ovlaštenja i obaveze. Zamjenika rukovodioca organa uprave imenuje i razrješuje organ koji imenuje rukovodioca, ako Ustavom BiH i zakonom nije drugačije određeno. O broju zamjenika rukovodioca organa uprave odlučuje se propisom o osnivanju organa uprave.

Rukovodiocu organa uprave u rukovođenju pojedinim područjima rada pomažu rukovodeći državni službenici. Rukovodećeg državnog službenika imenuje nadležna institucija BiH, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

Poslove inspeksijskog nadzora i druge značajnije upravne i stručne poslove obavljaju državni službenici sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima (u daljem tekstu: državni službenici sa posebnim ovlaštenjima), koje postavlja i razrješava rukovodilac organa uprave, ako zakonom nije drugačije određeno. Državni službenici sa posebnim ovlaštenjima postavljaju se na radna mjesta prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji organa uprave.

Rukovodilac organa uprave, njegov zamjenik i savjetnik ne smiju obavljati dužnost ili biti na poziciji koja dovodi do sukoba interesa kako je to propisano Zakonom o sukobu interesa u institucijama vlasti BiH, a rukovodeći državni službenici ne smiju obavljati dužnost ili biti na poziciji koja dovodi do sukoba interesa kako je to propisano Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

8.2. Odgovornost rukovodioca organa uprave i njegovog zamjenika

Rukovodilac organa uprave i njegov zamjenik odgovorni su ako se u izvršavanju svojih ovlaštenja i obaveza ne pridržavaju zakona, smjernica Parlamentarne skupštine BiH, Predsjedništva BiH i Vijeća ministara BiH. U slučaju postojanja odgovornosti rukovodilac organa uprave i njegov zamjenik razrješavaju se sa dužnosti, a razrješenje ne isključuje krivično gonjenje niti odgovornost za nadoknadu štete, ako Ustavom BiH ili zakonom nije drugačije određeno. Prijedlog za razrješenje rukovodioca organa uprave i njegovog zamjenika podnosi organ određen Ustavom BiH i zakonom.

U postupku razrješenja obezbijedit će se rukovodiocu organa uprave, odnosno njegovom zamjeniku, da se izjasni o činjenicama zbog kojih je pokrenut postupak razrješenja kao i da daje obavještenja i potrebne podatke od značaja za utvrđivanje te odgovornosti. Organ nadležan za razrješenje povodom prijedloga za razrješenje donosi odluku kojom se utvrđuje postojanje razloga za razrješenje ili odluku kojom se odbija prijedlog za razrješenje. Povodom prijedloga za razrješenje organ nadležan za razrješenje može, i kada nema osnova za donošenje odluke o razrješenju, ukazati na nepravilnosti u radu rukovodioca i njegovog zamjenika. Organ nadležan za razrješenje može, dok traje postupak razrješenja, udaljiti od obavljanja ovlaštenja i obaveza rukovodioca organa uprave, odnosno njegovog zamjenika. Protiv odluke o prijedlogu za razrješenje rukovodioca organa uprave i njegovog zamjenika, kao i odluke o udaljavanju od obavljanja funkcije dok se vodi postupak za razrješenje, ne mogu se koristiti pravna sredstva.

Rukovodilac organa uprave, odnosno njegov zamjenik, ako smatra da nije u mogućnosti uspješno obavljati povjerena ovlaštenja i obaveze i ne može preuzeti odgovornost za njihovo vršenje, ima pravo podnijeti ostavku. Rukovodilac, odnosno njegov zamjenik ostaju na dužnosti do roka određenog zakonom ili roka koji odredi organ nadležan za odlučivanje o ostavci. Podnesena ostavka ne isključuje vođenje postupka razrješenja iz razloga predviđenih u članu 66. ovog zakona.

9. Državni službenici, policijski službenici, ostali službenici i zaposlenici

Poslove uprave u organima uprave obavljaju državni, policijski i ostali službenici. Pomoćne i tehničke poslove za potrebe organa uprave obavljaju zaposlenici.

Prijem državnih, policijskih, ostalih službenika i zaposlenika u radni odnos u organe uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima kao i ostvarivanje prava, obaveza i odgovornosti po osnovu rada uređuje se Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonom o radu u institucijama BiH i drugim posebnim zakonima ili propisima koje donosi Vijeće ministara BiH, shodno ovlaštenjima utvrđenim zakonom.

10. Inspekcijski nadzor

10.1. Zajedničke odredbe o inspekcijskom nadzoru

Poslove inspekcijskog nadzora vrše organi uprave u skladu sa zakonom. Poslove inspekcijskog nadzora obavljaju inspektori, kao državni službenici sa posebnim ovlaštenjima koji su samostalni u svom radu u granicama ovlaštenja utvrđenih zakonom. Inspektori su dužni da se stručno obrazuju i usavršavaju za obavljanje inspekcijskih poslova, na osnovu programa općeg stručnog usavršavanja inspektora koji donosi Agencija za državnu službu BiH, na prijedlog Ministarstva pravde BiH. Program posebnog obrazovanja i usavršavanja inspektora u organima koji vrše inspekcijski nadzor donosi rukovodilac organa, na osnovu utvrđene potrebe za takvim obrazovanjem i usavršavanjem. Kad to potreba službe zahtijeva, rukovodilac organa uprave može ovlastiti i drugog državnog službenika organa uprave koji ima odgovarajuću stručnu spremu da izvrši određene poslove inspekcijskog nadzora, odnosno da inspektoru pomaže u obavljanju nadzora, o čemu se donosi rješenje.

Inspektor ima iskaznicu kojom dokazuje svoje službeno svojstvo, identitet i ovlaštenja predviđena zakonom. Ministar pravde BiH propisuje oblik i sadržaj iskaznice, a iskaznicu inspektoru izdaje rukovodilac organa uprave u kome taj inspektor radi.

Postupak inspekcijskog nadzora pokreće i vodi inspektor po službenoj dužnosti. Svako fizičko i pravno lice ima pravo podnijeti inicijativu za vršenje inspekcijskog nadzora i preduzimanje upravnih mjera za koje je inspektor ovlašten zakonom.

Ako inspektor ocijeni da su navodi izneseni u inicijativi osnovani, dužan je zatražiti izjašnjenje od organa na čiji se rad navodi u inicijativi odnose ili izvršiti neposredan inspekcijski nadzor. Ako ne dobije traženo izjašnjenje u ostavljenom roku ili ako su traženo izjašnjenje i dostavljeni dokazi nedovoljni za nesporno utvrđivanje činjeničnog stanja u pogledu provjere osnovanosti navoda iz podnesene inicijative, inspektor će izvršiti neposredan inspekcijski nadzor. Inspektor će inicijatora obavijestiti o ishodu postupanja po navedenom zahtjevu u roku od 30 dana od dana prijema inicijative.

Za tačnost i vjerodostojnost obavještenja i podataka odgovoran je rukovodilac organa uprave čiji rad podliježe inspekcijskom nadzoru.

Po zahtjevu inspektor je obavezan izvršiti inspekcijski nadzor, sačiniti zapisnik i preduzeti odgovarajuće mjere i o tome u pisanoj formi obavijestiti podnosioca zahtjeva u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva.

Svaki organ čiji rad podliježe inspekcijskom nadzoru dužan je inspektoru omogućiti obavljanje nadzora i davati mu potrebna obavještenja i podatke od značaja za obavljanje nadzora.

U obavljanju inspekcijskog nadzora inspektor ima pravo neposredno pregledati poslovne prostorije i druge objekte, proces rada, proizvode i drugu robu, isprave i druge dokumente, kao i obavljati druge radnje u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora (utvrđivanje identiteta lica, saslušavanje, uzimanje uzoraka radi analize i sl.). Ako se inspektoru u obavljanju inspekcijskog nadzora onemogućava vršenje pregleda ili pruži fizički otpor ili ako taj otpor osnovano očekuje, inspektor može zatražiti pomoć nadležne policije koja je obavezna pružiti potrebnu zaštitu i omogućiti inspektoru da izvrši inspekcijski nadzor.

Inspekcijski nadzor se provodi kao: neposredni inspekcijski nadzor ili posredni inspekcijski nadzor. Neposredni inspekcijski nadzor vrši se neposrednim uvidom u opće i pojedinačne akte, uslove i način rada, proces rada, proizvode i drugu robu, isprave i druge dokumente, kao i obavljanjem drugih radnji u skladu sa svrhom inspekcijskog nadzora u organu čiji rad podliježe inspekcijskom nadzoru. Posredni inspekcijski nadzor vrši se uvidom u dostavljene akte, podatke i drugu dokumentaciju organa čiji rad podliježe inspekcijskom nadzoru, ako se na taj način može nesporno utvrditi činjenično stanje. Vršenje posrednog inspekcijskog nadzora ne isključuje mogućnost naknadnog vršenja neposrednog inspekcijskog nadzora.

U obavljanju inspekcijskog nadzora inspektor je obavezan postupati tako da se ne ugrozi zakonom i drugim propisom određena službena tajna. O svakom neposrednom inspekcijskom nadzoru inspektor je obavezan sačiniti zapisnik i u njemu navesti činjenično stanje utvrđeno inspekcijskim nadzorom. Zapisnik se sačinjava po pravilima upravnog postupka, a dostavlja se rukovodiocu organa čiji rad podliježe inspekcijskom nadzoru.

Kada u obavljanju inspekcijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis čije izvršenje nadzire, inspektor ima ovlaštenja i obavezu da naloži slijedeće mjere: a) narediti da se utvrđeni nedostaci i nepravilnosti otklone u određenom roku, b) narediti preduzimanje odgovarajućih upravnih radnji koje je pravno lice, organ uprave i institucija sa javnim ovlaštenjima obavezan da preduzme, c) zabraniti preduzimanje radnji koje smatra da su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom nad čijim provođenjem vrši nadzor, d) izreći i naplatiti novčanu kaznu na licu mjesta, ako je za to zakonom ovlašten i e) preduzeti druge upravne mjere i radnje za koje je zakonom i drugim propisom ovlašten.

O preduzimanju upravnih mjera iz tač. a), b) i c) inspektor obavezno donosi rješenje. Osnov za donošenje rješenja predstavlja činjenično stanje utvrđeno zapisnikom u provedenom inspekcijskom nadzoru. Na rješenje ovlašteno lice ima pravo izjaviti žalbu nadležnom organu u roku od osam dana od dana prijema rješenja. Rješenje po žalbi mora se donijeti najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema žalbe. Protiv rješenja donesenog po žalbi može se pokrenuti upravni spor kod Suda BiH.

Ako inspektor utvrdi da je povredom zakona ili drugog propisa učinjena povreda radne dužnosti, prekršaj ili krivično djelo, dužan je, bez odgađanja: u slučaju povrede radne dužnosti – u pisanom obliku upoznati rukovodioca organa s učinjenom povredom radne dužnosti, u slučaju počinjenog prekršaja – izdati prekršajni nalog ili nadležnom sudu podnijeti zahtjev za utvrđivanje odgovornosti zbog počinjenog prekršaja, u slučaju krivičnog djela – nadležnom tužilaštvu podnijeti prijavu zbog počinjenog krivičnog djela.

O izvršenom inspekcijskom nadzoru i preduzetim upravnim mjerama inspektor vodi evidenciju. Sadržaj i način vođenja evidencije propisuje ministar pravde BiH.

Inspektor može privremeno oduzeti dokumente i predmete koji u sudskom postupku mogu poslužiti kao dokaz, o čemu je dužan izdati potvrdu.

Inspektor je obavezan pratiti provođenje upravnih mjera naloženih rješenjem i u granicama svojih ovlaštenja obezbjediti njihovo provođenje. Ako inspektor ne može obezbjediti provođenje upravnih mjera na način i u roku kako je rješenjem određeno, dužan je obavijestiti o tome bez odgađanja rukovodioca organa uprave koji je obavezan preduzeti mjere radi obezbjeđenja provođenja naloženih mjera.

Inspektor može preduzimati i odgovarajuće preventivne aktivnosti u cilju sprečavanja nastupanja štetnih posljedica zbog nedostataka i nepravilnosti u provođenju zakona i drugih propisa čije izvršenje nadzire kao što su: upozorenje fizičkim i pravnim licima na obaveze iz propisa, ukazivanje na štetne posljedice, predlaganje mjera za otklanjanje njihovih uzroka i slično.

Organi uprave, institucije sa javnim ovlaštenjima, druga pravna i fizička lica, kojima su rješenjem naložene mjere, obavezni su postupati po navedenom rješenju.

10.2. Upravna inspekcija

Poslove upravne inspekcije nad izvršavanjem ovog zakona, zakona koji se odnose na državne službenike i zaposlenike organa uprave, upravni postupak i posebne upravne postupke, kao i kancelarijsko poslovanje u organima uprave vrši Ministarstvo pravde BiH. Poslovi upravne inspekcije obavljaju se i u drugim područjima u kojima je posebnim zakonom utvrđena nadležnost za obavljanje poslova upravne inspekcije. Poslove upravne inspekcije neposredno vrše upravni inspektori. Upravni inspektor je diplomirani pravnik VII stepena stručne spreme, odnosno nosilac kvalifikacije visokog obrazovanja prvog, drugog ili trećeg ciklusa Bolonjskog sistema studiranja vrednovanog sa najmanje 240 ECTS bodova, sa položenim stručnim upravnim ispitom za državne službenike organa uprave, najmanje četiri godine radnog iskustva na upravnim poslovima, koji ispunjava i druge uslove propisane za rad državnih službenika.

Upravni inspektor u vršenju inspeksijskog nadzora nad izvršavanjem zakona i drugih propisa vrši nadzor naročito u pogledu:

- ostvarivanja prava i pravnih interesa građana, javnih korporacija, komora, javnih preduzeća (društava), agencija i drugih pravnih lica u upravnom postupku,
- primjene propisa koji se odnose na organizaciju i način rada organa uprave,
- radnih odnosa u organima uprave i institucijama sa javnim ovlaštenjima, te ispunjavanja uslova lica koja rade na poslovima upravnog rješavanja,
- rješavanja upravnih stvari u propisanim rokovima,
- pravilnosti primjene propisa u upravnom postupku,
- načina prikupljanja dokaza u upravnom postupku, a posebno dokaza koji se pribavljaju po službenoj dužnosti,
- provođenja izvršenja rješenja,
- pružanja pravne pomoći građanima, javnim korporacijama, komorama, javnim preduzećima (društvima), agencijama i drugim pravnim licima u upravnom postupku,
- vođenja evidencije o upravnim predmetima,
- primjene propisa o kancelarijskom poslovanju.

Ako upravni inspektor utvrdi da utvrđene nepravilnosti i nedostaci u radu proizilaze iz razloga nestručnosti državnog službenika za obavljanje poslova na koji je raspoređen, predložit će rukovodiocu organa uprave da tog državnog službenika rasporedi na druge poslove.

U vršenju neposrednog inspeksijskog nadzora upravni inspektor sastavlja zapisnik o izvršenom inspeksijskom nadzoru, koji naročito sadrži utvrđeno činjenično stanje i nepravilnosti i nedostatke u radu, te primjerak zapisnika dostavlja rukovodiocu organa uprave ili ustanove a po potrebi i Vijeću ministara BiH.

Ako upravni inspektor u vršenju inspeksijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, dužan je donijeti rješenje i njime naložiti mjere propisane zakonom. Upravni inspektor će donijeti rješenje u roku od 15 dana od dana izvršenog neposrednog inspeksijskog nadzora, odnosno kod posrednog inspeksijskog nadzora u roku od 15 dana od dana prijema u rad dostavljenih akata, podataka i druge dokumentacije organa čiji rad podliježe inspeksijskom nadzoru, ako se na taj način može nesporno utvrditi činjenično stanje. Protiv rješenja rukovodilac organa uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima može u roku od osam dana od dana prijema rješenja izjaviti žalbu ministru pravde BiH. Žalba na rješenje odgađa izvršenje rješenja. Protiv rješenja ministra pravde BiH može se pokrenuti upravni spor kod Suda BiH.

Ako upravni inspektor utvrdi da se povredama zakona i drugih propisa građanima, javnim korporacijama, komorama, javnim preduzećima (društvima), agencijama i drugim pravnim licima onemogućava ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa u propisanim rokovima ili na drugi način, obavezan je o tome, bez odgađanja, u pisanoj formi upoznati Vijeće ministara BiH, ukazati na posljedice koje su iz takvog stanja nastupile ili bi mogle nastupiti i predložiti preduzimanje odgovarajućih mjera.

Građani, javne korporacije, komore, javna preduzeća (društva), agencije i druga pravna lica imaju pravo da se, radi zaštite svojih prava utvrđenih ovim zakonom i drugim propisima, obraćaju usmeno ili u pisanom obliku upravnom inspektor u svim slučajevima kad im se na bilo koji način otežava da brzo i jednostavno ostvaruju svoja prava i pravne interese ili izvršavaju svoje obaveze kod organa uprave, agencije ili institucije sa javnim ovlaštenjima, a naročito: a) ako im se u zakonom propisanom roku ne rješavaju zahtjevi i žalbe u upravnom postupku, b) ako se od njih traži da u upravnom postupku dokazuju činjenice uvjerenjima i drugim javnim ispravama koje je po službenoj dužnosti obavezan da pribavlja državni službenik koji vodi upravni postupak, c) ako im se ne izvršavaju upravni akti doneseni radi ostvarivanja prava i pravnih interesa u upravnom postupku, d) ako im se ne pruža pravna pomoć u ostvarivanju prava i pravnih interesa i u izvršavanju obaveza u upravnom postupku. Upravni inspektor obavezan je odmah postupiti po ovom zahtjevu.

11. Sredstva za rad organa uprave

Sredstva za rad organa uprave iskazuju se u budžetu koji donosi Parlamentarna skupština BiH, na prijedlog Predsjedništva BiH, a na preporuku Vijeća ministara BiH. Sredstva za rad organa uprave čine: sredstva za plate, sredstva za materijal i usluge, kapitalni izdaci i programi posebne namjene. Prihodi koje organi uprave ostvare svojom djelatnošću čine budžetska sredstva.

11.1. Sredstva za plate

Organi uprave stiču sredstva za plate državnih službenika i zaposlenika, u skladu sa Pravilnikom o sistematizaciji poslova i zadataka, zavisno od broja i strukture zaposlenih. Plate državnih službenika i zaposlenika u organima uprave uređuju se zakonom.

11.2. Sredstva za materijal i usluge

Sredstva za materijal i usluge služe za:

- nabavku potrošnog materijala, sitnog inventara i isplatu troškova grijanja,
- isplatu troškova za električnu energiju i održavanje čistoće u radnim prostorijama,
- isplatu troškova za poštansko-telefonske usluge, zakup i redovno održavanje prostorija,
- nabavku stručnih publikacija, literature i štampanje službenih materijala,
- isplatu putnih i drugih troškova koji predstavljaju lična primanja a koji se po posebnim propisima priznaju organima uprave,
- isplatu drugih troškova potrebnih za vršenje djelatnosti organa uprave,
- isplatu naknade za pokriće izdataka za ishranu državnih službenika i zaposlenika u toku rada, naknade za prevoz državnih službenika i zaposlenika na posao i sa posla, naknade za korištenje godišnjeg odmora i drugo,
- isplatu troškova osiguranja i drugih kapitalnih izdataka.

Sredstva za materijal i usluge koji su zajednički za dva ili više organa uprave (grijanje, električna energija, održavanje radnih prostorija i sl.) dodjeljuju se, po pravilu, organu ili službi u čijem je djelokrugu vršenje poslova koji čine zajedničke troškove, o čemu odlučuje Vijeće ministara BiH na prijedlog ministra finansija i trezora.

11.3. Programi posebne namjene

Programi posebne namjene služe za podmirenje određenih posebnih potreba u vezi sa radom organa uprave. Sredstva za programe iz posebne namjene mogu se koristiti neposredno iz budžeta ili prenijeti na poseban račun organa uprave.

11.4. Kapitalni izdaci

Kapitalni izdaci služe za: inventar i druge pokretne stvari i nabavku opreme. Organ uprave može sredstva za kapitalne izdatke koristiti zajedno sa drugim organima uprave i drugim institucijama BiH. Vijeće ministara BiH može utvrditi da se pojedina sredstva obavezno zajednički koriste za sve organe uprave ili za dva ili više organa uprave i odrediti način zajedničkog korištenja tih sredstava.

Ministarstvo finansija i trezora donosi propise i opće akte o materijalno - finansijskom poslovanju organa uprave.

12. Propisi i drugi akti organa uprave

Organi uprave donose opće akte iz svoje nadležnosti u cilju omogućavanja izvršavanja zakona, te donose pojedinačne akte, samo kad su za to izričito ovlašteni zakonom.

Opći podzakonski pravni akti su: pravilnici, uputstva, naredbe i instrukcije.

Pravilnik je provedbeni propis, kojim se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara BiH, radi obezbjeđenja pravilne primjene tih zakona ili propisa.

Uputstvom se određuje način na koji organi uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa.

Naredbom se naređuje ili zabranjuje neko postupanje u konkretnoj situaciji, koja ima opći značaj.

Instrukcijom se usmjerava organizacija poslova i način rada zaposlenih u organima uprave i institucijama sa javnim ovlaštenjima na provođenju pojedinih odredbi zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara BiH.

Opći akti objavljuju se u „Službenom glasniku BiH“.

Rukovodilac organa uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima može odlučiti da se pojedini opći podzakonski pravni akti, doneseni za internu upotrebu, ne objavljuju u „Službenom glasniku BiH“, sa tim da se oni obavezno objavljuju na internetskoj stranici i na oglasnoj tabli organa uprave i institucije sa javnim ovlaštenjima.

13. Nadzor nad provođenjem zakona

Nadzor nad provođenjem ovog zakona vrši Ministarstvo pravde BiH, putem upravne inspekcije. O načinu vršenja ovog nadzora primjenjuju se odredbe od čl. 83. do 89. ovog zakona.

14. Primjena odredaba zakona na institucije BiH

Odredbe ovoga zakona o sredstvima za rad organa uprave primjenjuju se na institucije BiH koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH, ako za pojedine institucije zakonom nije drugačije određeno.

Odredbe ovog zakona o rukovodiocima organa uprave, njihovim zamjenicima i rukovodećim državnim službenicima shodno se primjenjuju na rukovodioce, njihove zamjenike i rukovodeće državne službenike u stručnim službama organa uprave i drugih organa, ako zakonom nije drugačije određeno.

15. Kaznene odredbe

Zakonom su propisani prekršaji i novčane kazne za prekršaje institucijama sa javnim ovlaštenjima i odgovornim licima u institucijama sa javnim ovlaštenjima, kao i rukovodiocu institucije BiH, zaduženom državnim službeniku i upravnom inspektoru ako ne postupe po zahtjevu.

Odgovornim licem u organu uprave smatra se rukovodilac organa uprave, inspektor, kao i državni službenik koji je zadužen da neposredno izvrši određeni posao, a nije izvršio taj posao ili je izvršio radnju suprotno datoj obavezi.

16. Završne odredbe

U završnim odredbama zakona propisano je da će Vijeće ministara BiH propisati principe za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave, kao i kancelarijsko poslovanje u organima uprave u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Takođe, propisano je da će ministar pravde BiH donijeti Pravilnik o obliku i sadržaju iskaznice inspektora organa uprave BiH i sadržaju i načinu vođenja evidencije o izvršenim inspekcijskim pregledima u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Zakonom je propisano i da će rukovodioci organa uprave koji su u skladu s odredbama člana 61. zakona ovlašteni za donošenje propisa za provođenje pojedinih odredbi ovog zakona donijeti te propise u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestao se primjenjivati Zakon o državnoj upravi u Republici BiH („Službeni list RBiH“, broj 26/93 - Prečišćeni tekst).

UPRAVNI POSTUPAK I UPRAVNI SPOR

A) UPRAVNI POSTUPAK

Upravna stvar je konkretna situacija koju autoritativno, donošenjem upravnog akta, rješava organ uprave, druga institucija ili pravno lice koje ima javna ovlaštenja u pojedinačnoj stvari, neposrednom primjenom materijalnog propisa u upravnom postupku, a odnosi se na neko pravo, obavezu ili pravni interes fizičkog i pravnog lica ili druge stranke.

Upravne radnje, kao što su službeno ovjeravanje isprava, vođenje službenih evidencija, izdavanje uvjerenja i slično nisu upravna stvar.

Upravni akti su akti kojima organi uprave, druge institucije ili pravna lica koja imaju javna ovlaštenja, u okviru svoje nadležnosti, autoritativno rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih lica ili drugih stranaka u upravnim stvarima. U upravne akte spadaju rješenja, koja mogu imati i drugi naziv (odobrenje, dozvola i slično), kada je to određeno posebnim propisom, a ponekad i zaključci, kada se njime autoritativno odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari.

Akti poslovanja i akti raspolaganja nisu upravni akti.

PRVI DIO - OPĆE ODREDBE

I - OSNOVNA NAČELA

1. Važenje zakona

Ovim zakonom su utvrđena pravila općeg upravnog postupka po kojima postupaju organi uprave i druge institucije BiH kada u upravnim stvarima neposredno primjenjujući materijalne propise rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka u upravnim stvarima koje su u nadležnosti institucija BiH.

Po odredbama ovoga zakona postupaju i pravna lica koja imaju javna ovlaštenja na osnovu zakona BiH, kada u okviru svoje nadležnosti primjenjuju pravila upravnog postupka.

2. Poseban postupak

Posebnim zakonom, obično materijalnim, ali ne i aktima niže pravne snage, mogu se propisati i drugačija pravila postupka za određenu upravnu oblast nego što su uređena ovim zakonom, ali samo izuzetno i o pojedinim pitanjima upravnog postupka, kada je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, sa time da posebna pravila ne mogu biti protivna načelima ovoga zakona, a što se može odnositi na nadležnost određenih organa uprave, drugih institucija ili pravnih lica koja imaju javna ovlaštenja, te oblik radnji i akata.

3. Supsidijarna primjena zakona

U upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak, postupa se po odredbama posebnog, u pravilu materijalnog zakona, a o svim pitanjima koja nisu njime uređena po odredbama ovoga zakona.

Po pravilima o tumačenju poseban zakon derogira opći, pa pravila posebnog upravnog postupka imaju jaču pravnu snagu i isključuju primjenu pravila općeg upravnog postupka.

4. Načelo zakonitosti

Upravne stvari se rješavaju na osnovu materijalnog i procesnog zakona i drugih propisa, kao i općih akata institucija koje imaju javna ovlaštenja, čime se obezbjeđuje materijalna i formalna zakonitost u rješavanju upravne stvari, koja se štiti žalbom u upravnom postupku i tužbom u upravno-sudskom postupku.

Prilikom rješavanja u upravnim stvarima po slobodnoj (diskrecionoj) ocjeni, gdje takođe važe pravila ovog zakona, moraju se utvrditi sve relevantne činjenice, a odluka mora biti u granicama ovlaštenja. U obrazloženju rješenja treba navesti propis za rješavanje upravne stvari po slobodnoj ocjeni, te obrazložiti razloge kojima se organ uprave rukovodio prilikom donošenja odluke (čl. 200. st. (3)) ili navesti propis da se ne moraju navoditi razlozi (čl. 200. st. (4)).

Nezakonito rješenje može poništiti, ukinuti ili izmijeniti drugostepeni organ (čl. 227. - 233.). Rješenje se može u određenim slučajevima oglasiti ništavim (čl. 256.). Primjenom vanrednih pravnih lijekova rješenje se može poništiti, ukinuti ili izmijeniti (čl. 238. - 258.a.).

5. Zaštita prava i sloboda građana i zaštita javnoga interesa

Organi uprave, druge institucije i pravna lica koja imaju javna ovlaštenja, kada vode postupak i rješavaju u upravnim stvarima, dužni su, po službenoj dužnosti, strankama omogućiti što lakšu zaštitu i ostvarivanje njihovih prava, u skladu s Ustavom BiH, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i sloboda i Aneksu 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, vodeći računa o zaštiti prava drugih i zakonom utvrđenom javnom interesu.

Ovo načelo podrazumijeva aktivnu ulogu organa koji vodi upravni postupak, naročito u pitanjima koja su bitna da stranke što brže i lakše ostvare svoja prava. Organi uprave trebaju, po službenoj dužnosti, preduzimati potrebne radnje postupka i obezbjediti organizacione i materijalne uslove da bi se što prije okončao postupak i donijelo rješenje po zahtjevu stranke.

Službeno lice dužno je upozoriti stranku na njena prava u postupku i ukazati joj na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja (čl. 131.), o čemu se sastavlja službena zabilješka u spisu predmeta (čl. 66. st. (2)).

Službeno lice treba strankama omogućiti aktivno učestvovanje u postupku, izjašnjavanje o činjenicama i dokazima i korištenje drugih prava u dokaznom postupku (čl. 134.) i obezbjediti pravnu jednakost svih građana pred zakonom.

Dužnost organa uprave je da u odnosima sa građanima ne učine radnju kojom bi se mogla nanijeti šteta njihovoj privatnosti, dostojanstvu, ugledu i časti.

Javni interes cijeni organ uprave u okviru materijalnog propisa na osnovu koga se rješava upravna stvar. U cilju zaštite javnog interesa nadležni organ može pokrenuti postupak i po službenoj dužnosti (čl. 115.), može po skraćenom postupku riješiti upravnu stvar kada se radi o preduzimanju u javnom interesu hitnih mjera (čl. 132. st. (1). t. 4)) i dr.

Pri izboru mjera za ispunjenje neke obaveze stranke treba birati za stranku povoljnije propisane mjere kojima se postiže cilj zakona. Drugostepeni organ može izmijeniti prvostepeno rješenje ako utvrdi da se cilj zbog koga je rješenje doneseno može postići i drugim sredstvima povoljnijim za stranku (čl. 231. st. (2)).

6. Načelo pristupa informacijama i zaštite podataka

Organi uprave i institucije koje imaju javna ovlaštenja dužni su strankama omogućiti pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici organa uprave i pružiti im druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć.

U postupku se moraju zaštititi lični i tajni podaci u skladu sa propisima o zaštiti ličnih podataka, odnosno tajnosti podataka.

7. Načelo javnosti

Načelo javnosti znači da tok i sadržaj radnji u upravnom postupku mogu pratiti i lica koja ne učestvuju u njemu, osim u slučajevima kada je zakonom isključena javnost.

Usmena rasprava je javna, a službeno lice može isključiti javnost za cijelu usmenu raspravu ili samo za jedan njen dio: ako to zahtijevaju razlozi morala ili javne bezbjednosti, ako postoji ozbiljna i neposredna opasnost ometanja usmene rasprave, ako treba da se raspravlja o odnosima u nekoj porodici, ako treba da se raspravlja o okolnostima koje predstavljaju službenu, poslovnu, profesionalnu, naučnu ili umjetničku tajnu. Prijedlog za isključenje javnosti može staviti i zainteresovano lice. O isključenju javnosti donosi se zaključak koji mora biti obrazložen i objavljen. Pri objavi zaključka javnost se ne može isključiti (čl. 141.).

Isključenje javnosti ne odnosi se na stranke, njihove punomoćnike i stručne pomagače. Službeno lice može dozvoliti da usmenoj raspravi sa koje je javnost isključena, prisustvuju pojedina službena lica, naučni i javni radnici, ako je to od interesa za njihovu službu, odnosno naučni rad, koje će upozoriti na dužnost čuvanja tajne (čl. 142.).

8. Načelo efikasnosti

Načelo efikasnosti upravnog postupka znači da je organ koji vodi upravni postupak dužan voditi postupak bez odugovlačenja, da bi se građanima i drugim strankama omogućilo što brže ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa. To se, između ostalog, postiže racionalnim vođenjem postupka, tako da stranke sa što manje troškova i gubitka vremena ostvaruju svoja prava i izvršavaju obaveze, pružanjem odgovarajuće pravne pomoći strankama od službenog lica i rješavanjem u roku zahtjeva stranaka.

Na efikasnost rješavanja u upravnim stvarima utiču: dobra organizacija rada na rješavanju upravnih predmeta, stručnost i radno iskustvo državnih službenika koji vode upravni postupak, tehničke mogućnosti (prilagođeno radno vrijeme potrebama stranaka, pisane informacije o načinu ostvarivanja određenih prava, tipski obrasci za određene podneske, dobro organizovana i opremljena pisarnica i dr.) i pravilna i racionalna primjena procesnih instituta u dokaznom postupku, što znači da se u što većoj mjeri potrebne činjenice trebaju utvrđivati po službenoj dužnosti (čl. 127. st. (3) i 128. st. (2)) i dr.

Efikasnost u rješavanju u upravnim stvarima iskazuje se najviše u poštivanju propisanih rokova, kao npr. roka za otklanjanje formalnih nedostataka u podnesku stranke (čl. 60. st. (1)), roka u kojem stranka treba da ponudi ili podnese dokaze uz zahtjev (čl. 128. st. (2)), roka za izdavanje uvjerenja (čl. 162. st. (5) i 163. st. (3)), roka za donošenje rješenja (čl. 208.), roka za donošenje rješenja po žalbi (čl. 235.) i dr.

Za provođenje načela efikasnosti u upravnom rješavanju odgovorni su rukovodioci organa, kao i službena lica koja neposredno rade na rješavanju upravnih stvari (čl. 284.). U kaznenim odredbama ovoga zakona predviđen je veći broj prekršaja i kazne za prekršaje koji se odnose na kršenje pravila o efikasnosti upravnog rješavanja (čl. 289. - 292.).

ZoU sadrži više odredbi koje se odnose na efikasnost, kao npr. čl. 39. - 44. – odnos organa uprave prema strankama, čl. 61 – obaveze i ovlaštenja rukovodioca organa uprave u organizovanju i osiguravanju zakonitog i efikasnog obavljanja poslova, čl. 83. - 89. – zadaci i ovlaštenja upravne inspekcije u provođenju nadzora nad upravnim rješavanjem, čl. 102. - 106. – prekršajne kazne za učinjene prekršaje u vezi s upravnim rješavanjem zahtjeva stranaka i dr.

9. Načelo materijalne istine

Načelo materijalne istine znači obavezu organa koji vodi upravni postupak da u tom postupku utvrdi stvarnu (objektivnu) istinu, koja činjenično odražava pravo stanje stvari. Zato se u postupku moraju potpuno i pravilno utvrditi sve činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, bez obzira idu li ili ne idu u prilog stranci.

Način utvrđivanja materijalne istine u procesnom smislu propisan je čl. 126., 127., 133., 224., 225., 230. i 238.

Službeno lice samostalno odlučuje treba li neku činjenicu dokazivati ili ne treba, zavisno od njenog uticaja na rješavanje upravne stvari (čl. 151.) i odlučuje koje će dokaze izvoditi. Tokom cijelog postupka činjenično stanje se može upotpunjavati izvođenjem novih dokaza, ako je to potrebno za razjašnjenje stvari (čl. 127.). Činjenice se utvrđuju dokazima, po odredbama čl. 150. - 189.

Materijalna istina o činjeničnom stanju se utvrđuje u prvostepenom upravnom postupku prije donošenja rješenja (čl. 126.) i predstavlja podlogu za donošenje rješenja (čl. 193.). Ako se to propusti uraditi u prvostepenom postupku, onda će se pravo stanje stvari utvrditi u drugostepenom postupku ili ponovo u prvostepenom postupku, ako tako odluči drugostepeni organ (čl. 230. i 231.). U određenim slučajevima to se može utvrditi i obnavljanjem upravnog postupka (čl. 238.).

Nepotpuno ili pogrešno utvrđivanje pravno relevantnih činjenica ili izvođenje pogrešnog zaključka o činjeničnom stanju, može bitno uticati na zakonitost rješenja, što može proizvesti po žalbi stranke poništavanje, ukidanje ili izmjenu rješenja od strane drugostepenog organa (čl. 230. i 231.).

Ne treba dokazivati činjenice koje su općepoznate (čl. 151. st. (2)), kao ni činjenice čije postojanje zakon pretpostavlja (čl. 151. st. (3)), ali je dopušteno dokazivati nepostojanje tih činjenica, ako zakonom nije drugačije određeno.

Nema potrebe utvrđivati materijalnu istinu, jer se ona pretpostavlja: u slučaju kada je propisom predviđeno da se stvar može riješiti na osnovu činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju, ali su činjenice ili okolnosti učinjene vjerovatnim, a iz svih okolnosti proizilazi da se zahtjevu stranke ima udovoljiti (čl. 132. st. (1) t. 3)), kada je riječ o preduzimanju u javnom interesu hitnih mjera koje se ne mogu odgađati, a činjenice na kojima rješenje treba da bude zasnovano utvrđene su ili bar učinjene vjerovatnim (čl. 132. st. (1) t. 4)).

Načelo materijalne istine mora se provesti i kada organ upravnu stvar rješava po slobodnoj ocjeni (čl. 4. st. (3)) i u skladu sa ciljem s kojim su ovlaštenja data.

10. Načelo saslušanja stranke

Načelo saslušanja stranke je, uz načelo zakonitosti i načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa, najvažnije načelo upravnog postupka. Ovo načelo znači obavezu prvostepenog organa koji vodi upravni postupak da stranku upozna sa činjenicama i okolnostima i stranci pruži mogućnost da se o tim činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje rješenja izjasni. Na taj način stranka može potpunije ostvariti ili zaštititi svoja prava i pravne interese, a organ donijeti pravilno i zakonito rješenje. O tome se stara službeno lice koje vodi postupak (čl. 126.).

Stranka ima pravo učestvovati u ispitnom postupku i radi ostvarivanja cilja postupka davati potrebne podatke i braniti svoja prava i zakonom zaštićene interese, a službeno lice obavezno joj je to omogućiti. Stranka može iznositi činjenice koje mogu uticati na rješenje stvari i pobijati tačnost navoda koji se ne slažu sa njenim navodima. Ona ima pravo sve do donošenja rješenja dopunjavati i objašnjavati svoje tvrdnje, a ako to čini poslije održane usmene rasprave, dužna je opravdati zbog čega to nije učinila na raspravi (čl. 134.).

Službeno lice dužno je upozoravati stranku na njena prava u postupku i ukazivati joj na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja u postupku (čl. 131.).

Pošto je postupak pokrenut, stranka može do donošenja prvostepenog rješenja proširiti postavljeni zahtjev ili umjesto ranijeg zahtjeva postaviti drugi, bez obzira da li se prošireni ili izmijenjeni zahtjev zasniva na istoj pravnoj osnovi, pod uslovom da se takav zahtjev zasniva na bitno istom činjeničnom stanju, a može i odustati od svoga zahtjeva (čl. 121. i 122.).

Nadležni organ ne može donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje, a o kojima stranci nije bila data mogućnost da se izjasni (čl. 134. st. (3)). Ako bi prvostepeni organ propustio da to uradi, to bi mogao biti razlog da se povodom žalbe stranke poništi doneseno rješenje iz razloga što se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješenje stvari (čl. 230. st. (1)). Osim toga, neučestvovanje stranke u postupku može biti razlog za obnavljanje postupka (čl. 238. st. (1) t. 9)).

Izuzetno, rješenje se može donijeti bez prethodnog izjašnjenja stranke samo u slučajevima kada je to zakonom određeno, npr. u skraćenom postupku (čl. 132. st. (1) t. 2), 3) i 4)). To bi moglo biti i u slučaju ako je stranka u svom zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu općepoznatih činjenica ili činjenica koje su organu poznate (čl. 132. st. (1) t. 1)).

11. Ekonomičnost postupka

Načelo ekonomičnosti postupka znači da se upravni postupak treba voditi sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku, svjedoke, vještake, kao i za organ koji vodi postupak, uz uslov da se u postupku pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

Provođenje načela ekonomičnosti postupka je izraženo kroz više odredbi ovoga zakona, kao npr. skraćeni ispitni postupak (čl. 132.), korištenje pravne pomoći (čl. 33. i 34.), pribavljanje dokaza o činjenicama po službenoj dužnosti (čl. 127. st. (3)), spajanje više upravnih stvari u jedan postupak (čl. 118.), propisivanje rokova za donošenje rješenja (čl. 208. i 235.), kada drugostepeni organ sam upotpunjuje postupak i otklanja nedostatke i rješava upravnu stvar (čl. 230. st. (1)) i dr.

Primjena načela ekonomičnosti ne smije biti na štetu načela zakonitosti i načela materijalne istine. Postupak treba voditi bez odugovlačenja, činjenično stanje treba utvrditi racionalno, a troškove treba svesti na što je moguće manju mjeru.

12. Pomoć neukoj stranci

Načelo pomoći neukoj stranci znači da je dužnost organa koji vodi postupak da neznanje i neukost stranke i drugih učesnika u postupku ne bude na štetu prava koja im pripadaju po zakonu i drugim propisima, bilo procesnim, bilo materijalnim. Pomoć neukoj stranci i drugim učesnicima u postupku, koje su najčešće fizička lica, je pretežno pravne, ali i druge prirode i pruža je službeno lice, po vlastitoj ocjeni i uvjerenju, o čemu treba sastaviti službenu zabilješku u spisu (čl. 66. st. (2)).

Ovo načelo je povezano sa načelom zaštite prava i sloboda građana i zaštite javnog interesa (čl. 5.), kao i o obavezi službenog lica da upozori stranku na njena prava u postupku i ukaže joj na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja u postupku (čl. 131.).

Kroz više odredbi obezbjeđuje se provođenje načela pomoći neukoj stranci, npr. kada službeno lice koja rješava neku upravnu stvar, s obzirom na postojeće činjenično stanje, sazna ili ocijeni da određena stranka ima osnovu za ostvarivanje nekog prava, upozorit će je na to (čl. 5. st. (2)), mogućnost da se podnesak može predati i usmeno na zapisnik (čl. 56. st. (2)), ukazivanje što treba učiniti da se otklone formalni nedostaci u podnesku (čl. 60. st. (1)), o obavezi službenog lica da upozori stranku na njena prava u postupku i ukaže joj na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja u postupku (čl. 131.), upozorenje stranci prisutnoj na usmenoj raspravi na posljedice ako tokom rasprave ne stavi primjedbe na rad koji se obavlja na raspravi (čl. 148.) i dr.

13. Ocjena dokaza

Načelo ocjene dokaza znači ovlaštenje službenog lica koje vodi upravni postupak da po svom slobodnom uvjerenju odlučuje koje će činjenice uzeti kao dokazane, a koje su rezultat savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza pojedinačno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka. Pravilno provođenje ovog načela važno je za ostvarivanje načela materijalne istine (čl. 9.) i s ovim načelom je u najbližoj vezi.

Suprotno ovom načelu je formalno načelo koje je u savremenom pravu uglavnom napušten. Po ovom načelu propis određuje kojim dokazom se mogu dokazivati određene činjenice, koja je njihova dokazna snaga i tako dalje, a što je obavezujuće za organ koji vodi postupak.

Da li neku činjenicu treba dokazivati ili ne odlučuje službeno lice, zavisno od toga da li ta činjenica može imati uticaja na rješavanje stvari (čl. 151. st. (1)). Činjenice se utvrđuju dokazima, po odredbama čl. 150. - 189.

Pogrešna ocjena dokaza je razlog za poništavanje i izmjenu rješenja povodom žalbe (čl. 231.)

Načelo slobodne ocjene dokaza je ograničeno kada se radi o dokazivanju činjenica koje zakon pretpostavlja, iako se može osporavati njihova tačnost (čl. 151. st. (3)), npr. javne isprave (čl. 155. st. (1)).

Organ uprave dužan je u obrazloženju rješenja navesti i razloge koji su bili odlučni pri ocjeni pojedinih dokaza i razloge zbog kojih pojedini zahtjevi ili prijedlozi stranke nisu uvaženi, kao i zašto nisu prihvaćeni pojedini dokazi (čl. 200. st. (2)).

14. Samostalnost u rješavanju

Načelo samostalnosti u rješavanju sadrži samostalnost nadležnog organa u donošenju upravnog akta kojim rješava upravnu stvar i samostalnost službenog lica u vođenju postupka i primjeni propisa, u okviru ovlaštenja datih zakonom i drugim propisima. Po smislu i cilju ovo se načelo suprotstavlja svakom obliku subordinacije i miješanja u vođenje postupka i rješavanje upravne stvari.

Organi uprave obavljaju poslove iz svoje nadležnosti samostalno, u skladu sa zakonom i drugim propisima (čl. 2. ZoU).

Službeno lice ovlašteno za vođenje postupka i za rješavanje je rukovodilac organa uprave. Rukovodilac organa uprave može ovlastiti drugo službeno lice istog organa uprave da rješava u upravnim stvarima iz određene vrste upravnih poslova, odnosno drugo službeno lice da vodi upravni postupak ili samo da preduzima službene radnje u postupku prije donošenja rješenja (čl. 29. – 32.).

Načelo samostalnosti u rješavanju je ograničen određenim oblicima instancijskog nadzora. Tako u žalbenom postupku drugostepeni organ može prvostepeno rješenje proglasiti ništavim (čl. 229.), odnosno poništiti ili izmijeniti (čl. 230. i 231.), a u okviru vanrednih pravnih lijekova može po pravu nadzora poništiti i ukinuti konačno rješenje (čl. 252. i 253.).

14.a. Obaveza kazivanja istine

Stranke su dužne govoriti istinu u postupku i pri tome ne vršiti zloupotrebu prava koja su im priznata ovim ili drugim zakonom, što sprečava organ uprave koji vodi postupak.

15. Pravo žalbe

Protiv rješenja donesenog u prvom stepenu, stranka ima pravo žalbe. Samo zakonom može se propisati da žalba nije dozvoljena ako je na drugi način obezbijeđena zaštita prava i zakonitosti.

Žalba u upravnim stvarima može biti isključena zakonom iz naročito opravdanih razloga (čl. 214. st. (2)). Žalba mora biti dozvoljena protiv svih prvostepenih rješenja u kojima je zakonom isključen upravni spor (čl. 214. st. (6)).

O pravu na žalbu stranka mora biti upozorena u uputi o pravnom lijeku u prvostepenom rješenju (čl. 201.). Žalbeni postupak je propisan odredbama čl. 213. - 237.

Žalba se izjavljuje drugostepenom organu. Izjavljena žalba ima odgodno (suspenzivno) dejstvo na izvršenje rješenja protiv koga je izjavljena, sve do donošenja drugostepenog rješenja po žalbi i njegovog dostavljanja stranci (čl. 219. st. (1)).

Stranka ima pravo žalbe i u slučaju kada prvostepeni organ nije u roku donio rješenje po njenom zahtjevu, odnosno ne donese rješenje u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, a u interesu stranke, smatrajući da je zahtjev odbijen (čl. 208. st. (3) i 234.). Protiv drugostepenog rješenja žalba nije dozvoljena, pa su ona konačna u upravnom postupku (čl. 16.), te se protiv njih može voditi samo upravni spor.

16. Konačnost rješenja

Konačnost rješenja nastupa kada je upravni postupak u određenoj upravnoj stvari završen i protiv tog rješenja nema redovnog pravnog lijeka (žalbe) u upravnom postupku.

Konačnost prvostepenog rješenja nastupa danom dostavljanja rješenja stranci, ako žalba nije dozvoljena ili istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena, a drugostepenog rješenja danom dostavljanja rješenja stranci (čl. 15. st. (3)).

Konačno rješenje u upravnom postupku kojim je stranka stekla neko pravo ili su joj određene neke obaveze može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su ovim ili drugim zakonom predviđeni, kao što su vanredni pravni lijekovi (čl. 238. - 258.a.).

Samo protiv konačnog upravnog akta može se pokrenuti upravni spor.

17. Pravosnažnost rješenja

Pravosnažnost rješenja u upravnom postupku nastupa kada se upravni postupak završi, pa se doneseno rješenje, kojim je stranka stekla određeno pravo ili su joj određene neke obaveze, ne može pobijati, ni žalbom u upravnom postupku, ni tužbom u upravnom sporu, kao redovnim pravnim lijekovima (formalna pravosnažnost), a to je u slijedećim slučajevima: kada redovni pravni lijekovi u upravnom postupku i upravnom sporu nisu dopušteni, kada je stranka propustila rok za korištenje redovnih pravnih lijekova (žalbe i tužbe), kada je stranka bezuspješno koristila sve redovne pravne lijekove u upravnom postupku i upravnom sporu, tj. kada su joj žalba i tužba odbijeni, pa je prvostepeno rješenje pravosnažno.

Prvostepeno rješenje postat će pravosnažno: istekom žalbenog roka, a stranka nije izjavila žalbu ili ako žalba nije dozvoljena, a stranka nije pokrenula upravni spor. Drugostepeno rješenje, doneseno po žalbi, postat će pravosnažno: istekom roka za pokretanje upravnog spora, a stranka nije pokrenula upravni spor, danom dostavljanja drugostepenog rješenja stranci ako je upravni spor isključen, danom dostavljanja stranci sudske odluke donesene u upravnom sporu kojom je njena tužba odbijena kao neosnovana, odnosno odbačena.

Institut pravosnažnosti značajan je za pravnu sigurnost jer je njime upravna stvar definitivno riješena (materijalna pravosnažnost). Institut pravosnažnosti ne odnosi se na sve vrste rješenja. Pravosnažnost stiču samo rješenja kojima je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene obaveze, ali ne i rješenja kojima je odbijen zahtjev stranke. Kod takvih rješenja ne nastupa pravosnažnost, pa nema pravnih smetnji da se u istoj upravnoj stvari ponovo rješava u upravnom postupku i donese isto ili drugačije rješenje. Pravosnažnost se odnosi samo na dispozitiv (izreku) rješenja, a ne i na druge dijelove rješenja.

Izuzetno i pod određenim uslovima, pravosnažno rješenje može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su ovim ili drugim zakonom predviđeni, a to su vanredni pravni lijekovi (čl. 238. - 258.a.).

18. Upotreba jezika i pisma

U BiH upravni postupak se vodi na bosanskom, hrvatskom ili srpskom jeziku, kao ravnopravnim jezicima, a službeno pisma su latinica i ćirilica.

Ako se postupak ne vodi na jeziku stranke, npr. ako se radi o pripadniku nacionalne manjine u BiH, organ uprave dužan mu je omogućiti da prati tok postupka na svome jeziku, kao i da mu pozive i druga pismena dostavlja na njenom jeziku i pismu. Organ uprave će poučiti stranku, odnosno drugog učesnika o mogućnosti korištenja njenog jezika u postupku, a u zapisnik će se zabilježiti da je stranka, odnosno drugi učesnik poučen o tom pravu i njegova izjava, u vezi sa datom poukom, unijet će se u zapisnik (čl. 66. st. (1)).

Stranke i drugi učesnici u postupku koji nisu državljani BiH, a ne znaju jezik na kojem se vodi postupak, imaju pravo da tok postupka prate preko prevodioca i da u tom postupku koriste svoj jezik. Organ uprave je dužan o svome trošku obezbjediti prevodioca u radnjama postupka koje se usmeno izvode (čl. 184. st. (2)), npr. na usmenoj raspravi (čl. 140), kada se, po službenoj dužnosti, uzima izjava stranke i svjedoka i sl. To se ne odnosi na procesne radnje koje se ne provode usmeno, jer se svi pisani podnesci podnose organu uprave na jednom od službenih jezika i organ nije dužan i za te radnje postupka obezbjediti prevodioca.

19. Upravna stvar

Upravna stvar je svaka stvar u kojoj javnopravni organ u upravnom postupku odlučuje o pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuća upravna oblast, kao i ona stvar koja je nekim zakonom izričito određena kao takva.

II - NADLEŽNOST

1. Stvarna i mjesna nadležnost

Stvarna nadležnost za rješavanje u upravnom postupku određuje se po propisima kojima se uređuje određeno upravno područje odnosno po propisima kojima se određuje nadležnost pojedinih organa. Stvarno nadležan organ za rješavanje u upravnim stvarima u prvom stepenu je organ uprave BiH, ako zakonom nije određena nadležnost organa uprave u entitetu kod prenesene nadležnosti. Ako propisom, kojim se uređuje određeno upravno područje, nije određeno koji je organ uprave BiH stvarno nadležan za rješavanje u određenoj upravnoj stvari iz nadležnosti institucija BiH, a to se ne može utvrditi ni po prirodi stvari, takva stvar spada u nadležnost organa uprave BiH koga odredi Vijeće ministara BiH (čl. 21.).

Mjesna se nadležnost određuje prema sjedištu organa ili sjedištu organizacione jedinice.

Za pravna lica koja imaju javna ovlaštenja propisom kojima se povjerava javno ovlaštenje treba jasno propisati njihovu stvarnu i mjesnu nadležnost za rješavanje u upravnim stvarima.

Ako se u žalbenom postupku utvrdi da je prvostepeno rješenje donio stvarno i/ili mjesno nenadležan organ, drugostepeni organ poništiti će to rješenje po službenoj dužnosti (čl. 229. st. (2)), a ako je ovo rješenje postalo konačno u upravnom postupku, poništiti će se po pravu nadzora (čl. 252. st. (1) t. 1)). U slučaju da je doneseno rješenje koje je iz sudske nadležnosti takvo rješenje je ništavo (čl. 256. t. 1)).

Izuzetno, zakonom se može propisati da u određenim situacijama upravnu stvar može riješiti i drugi organ uprave (supstitucija), kao npr. u slučajevima iz čl. 230. st. (1), 231. st. (1) i 234.

Drugi oblik mijenjanja nadležnosti u upravnom rješavanju je slučaj kada je zakonom dopušteno nadležnom organu da može ustupiti (delegirati) svoje nadležnosti za rješavanje u određenoj upravnoj stvari na drugi organ i koristi se izuzetno.

Stvarna i mjesna nadležnost ne mogu se mijenjati dogovorom stranaka, dogovorom organa i stranaka, niti dogovorom organa, osim ako je zakonom drugačije određeno.

Svaki je organ dužan po službenoj dužnosti paziti na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost tokom cijeloga postupka i kada utvrdi da nije stvarno ili mjesno nadležan za rad po određenoj upravnoj stvari postupiti će po odredbi čl. 58. st. (3) i (4).

Nadležni organ kojemu je ustupljen upravni predmet na rješavanje sam će cijeliti treba li neku procesnu radnju ponoviti koju je prije obavio nenadležni organ.

2. Stranke sa diplomatskim imunitetom

Stranka u upravnom postupku može biti i stranac koji uživa imunitet u BiH, strana država ili međunarodna organizacija. U rješavanju upravnih stvari koji se njih tiču primjenjuju se pravila međunarodnog prava, odnosno međunarodnog ugovora. U pravilu, na njih se ne odnose odredbe ovoga zakona jer za njih važi poseban način komuniciranja u obavljanju službenih poslova sa organima države u kojoj su akreditovani.

Službene radnje koje se tiču lica koje uživaju pravo imuniteta, kao i obavljanje službenih radnji u eksteritorijalnom području se odvijaju uz posredovanje Ministarstva vanjskih poslova BiH, koje daje i objašnjenje u dilemi o postojanju i obimu imuniteta.

Međunarodni ugovori koji su zaključeni i ratifikovani u skladu sa Ustavom BiH i objavljeni u službenom glasilu, čine dio unutrašnjeg pravnog poretka, a po pravnoj snazi su iznad zakona.

Položaj stranaca sa diplomatskim imunitetom uređen je Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima (1961.) i Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima (1963.).

Najvažnija odredba Bečke konvencije o diplomatskim odnosima je da se svi službeni poslovi moraju voditi sa ministarstvom vanjskih poslova države kod koje su akreditovani ili njegovim posredstvom ili sa drugim ministarstvom sa kojim bude dogovoreno.

BiH je zaključila više sporazuma kojima su bliže uređeni odnosi međunarodnih organizacija sa domaćim organima vlasti, kao što su sporazumi o statusu u BiH NATO, OSCE, VE, EU, itd.

3. Sukob nadležnosti

Sukobe nadležnosti u upravnom postupku između organa uprave BiH, između organa uprave BiH i pravnih lica koja imaju javna ovlaštenja, organa uprave BiH i organa uprave entiteta i između pravnih lica koja imaju javna ovlaštenja, rješava Sud BiH.

Sukobe nadležnosti u upravnom postupku između organizacionih jedinica organa uprave BiH, koje se nalaze van sjedišta organa uprave BiH, rješava organ uprave BiH u čijem su sastavu te organizacione jedinice.

Sukob nadležnosti može biti pozitivan, kada se dva ili više organa izjasne da su nadležni za rješavanje u istoj upravnoj stvari i negativan, kada se dva ili više organa izjasne da su nenadležni riješiti određenu upravnu stvar.

U slučaju negativnog sukoba nadležnosti svaki organ koji smatra da je nenadležan za postupanje po podnesku stranke treba donijeti zaključak kojim odbacuje podnesak zbog nenadležnosti i odmah ga dostaviti stranci (čl. 58. st. (3) i (4)).

Prijedlog za rješavanje sukoba nadležnosti podnosi organ koji je posljednji odlučivao o svojoj nadležnosti, a može ga podnijeti i stranka.

Organ, koje rješava sukob nadležnosti, kao važno prethodno pitanje će poništiti rješenje koje je u upravnoj stvari donio nenadležan organ, odnosno zaključak kojim se nadležan organ izjasnio kao nenadležan i dostaviti spis predmeta nadležnom organu.

Protiv rješenja kojim se odlučuje o sukobu nadležnosti stranka ne može izjaviti posebnu žalbu niti voditi upravni spor.

Na rješenje kojim je raspravljen sukob nadležnosti, organ u sukobu koji je nezadovoljan rješenjem može izjaviti žalbu nadležnom drugostepenom organu, osim ako je o sukobu nadležnosti rješavao nadležni sud.

U žalbenom postupku rješavaju se sporni odnosi organa koji su u sukobu pa žalba i rješenje donijeto po njoj nemaju uticaja na upravni postupak u konkretnom predmetu, jer tu upravnu stvar rješava organ koji je određen kao nadležan rješenjem donesenim o sukobu nadležnosti.

4. Službeno lice ovlašteno za vođenje postupka i za rješavanje

U organima uprave rješenja u upravnom postupku donosi rukovodilac organa uprave, ako propisom o organizaciji organa ili drugim posebnim propisima nije drugačije određeno.

Rukovodioci organa uprave su: ministar i direktor, odnosno rukovodilac čiji je naziv određen zakonom o osnivanju upravne organizacije (čl. 55. ZoU).

Posebnim propisom može se odrediti da rješenja u upravnom postupku donosi rukovodilac područne jedinice u sastavu organa, inspektor i tome slično.

Rukovodilac organa uprave može ovlastiti drugo službeno lice istoga organa, koje u cijelosti ispunjava uslove propisane stručnosti (čl. 283.) da rješava u upravnim stvarima iz određene vrste upravnih poslova. Ovlaštenje za rješavanje obuhvata i vođenje postupka koje prethodi rješavanju. Rukovodilac organa uprave može ovlastiti i stručno službeno lice za vođenje postupka, odnosno preduzimanje radnje u postupku prije donošenja rješenja. Upravna inspekcija ima pravo pokrenuti postupak odgovornosti rukovodioca organa ako ovlasti službenika koji nema propisane uslove stručnosti (čl. 284. st. (4)), jer to predstavlja prekršaj (čl. 289. st. (1) t. 1)).

O ovlaštenjima službenih lica rukovodilac organa uprave dužan je donijeti posebno rješenje koje nema karakter upravnog akta, jer davanje ovlaštenja nije rješavanje u upravnim stvarima.

Za pravna lica koja imaju javna ovlaštenja za rješavanje u upravnim stvarima propisane su posebne odredbe (čl. 32.), koje određuju ko iz njihove nadležnosti donosi rješenje i ko može biti ovlašten za vođenje postupka i rješavanje u upravnim stvarima iz njihove nadležnosti.

Kada je za rješavanje upravne stvari nadležno Vijeće ministara BiH, postupak vodi i priprema prijedlog rješenja ovlašteno lice ili organ koga svojim aktom odredi Vijeće ministara BiH, ako zakonom, odnosno drugim propisom nije drugačije određeno.

Kada je za rješavanje u upravnoj stvari nadležan dom Parlamentarne skupštine BiH, postupak vodi i priprema prijedlog rješenja ovlašteno lice ili organ koga svojim aktom odredi jedan od domova, ako zakonom, odnosno drugim propisom nije drugačije određeno.

Rukovodilac pravnog lica koje ima javna ovlaštenja ima isti pravni položaj u rješavanju u upravnim stvarima, kao i rukovodilac organa uprave, uključujući i davanje ovlaštenja za vođenje upravnog postupka i rješavanje upravnih stvari (čl. 29.).

5. Pravna pomoć

Za izvršenje pojedinih radnji u postupku može se zamolnim putem zatražiti od organa uprave entiteta, odnosno Brčko Distrikta BiH, na čijem području se radnja treba preduzeti, pružanje pravne pomoći u granicama svoga djelokruga i nadležnosti. Molba za pravnu pomoć sadrži zahtjev za izvršenje neke upravne radnje. Molba za pravnu pomoć upućuje se odgovarajućem organu ovlaštenom za preduzimanje pojedine radnje u postupku, kada se pravnom pomoći lakše i brže obavlja upravna radnja ili izbjegavaju nepotrebni troškovi.

Organi, kao i pravna lica koja imaju javna ovlaštenja za rješavanje u upravnim stvarima dužni su jedni drugima ukazivati pravnu pomoć u upravnom postupku. Ova se pomoć traži posebnom molbom u pisanom obliku. U hitnim slučajevima molba može biti upućena i na drugi način, sa tim da se naknadno uputi u pisanom obliku.

Zamoljeni organi, odnosno institucije, dužni su postupati po molbi u granicama svoje nadležnosti, bez odgađanja, a najkasnije u roku od 10 dana od dana prijema molbe. Nastale troškove po molbi za pravnu pomoć snosi organ koji je podnio molbu.

Zamoljeni organ ne može cijeliti svrsishodnost radnje koja je predmet tražene pravne pomoći, ali može obaviti i druge radnje, ako ocijeni da je to potrebno.

Najčešći oblik pružanja pravne pomoći u upravnom postupku odnosi se na pribavljanje podataka od drugih organa o činjenicama iz službene evidencije (čl. 128. st. (2) i 163.), a ako bi se suprotno postupalo to predstavlja prekršaj (čl. 289. t. 5)).

Kod izvođenja pojedinih radnji postupka kod zamoljenog organa, ako treba taj organ može izricati i novčane kazne, npr. u situacijama iz čl. 172. st. (1) i (2), 183. st. (1), 184. st. (3), 188. st. (3), 160. st. (3) i sl.

Nepružanje zatražene pravne pomoći ili ako se ne postupi po molbi za pravnu pomoć u određenom roku predstavlja prekršaj (čl. 290. st. (1) t. 1) i st. (2)).

Pravna pomoć može se tražiti i od sudova, ali samo ako je to propisano posebnim propisom.

Za pravnu pomoć u odnosu s inostranim organima važe odredbe međunarodnih ugovora, a ako ovih ugovora nema, primjenjuje se načelo reciprociteta. Potrebna objašnjenja traže se od Ministarstva vanjskih poslova BiH. Pravna pomoć od inostranog organa traži se molbom. Na pravnu pomoć u upravnom postupku na odgovarajući način se primjenjuju odredbe međunarodnih ugovora u građanskim stvarima, ako posebnim međunarodnim sporazumima nisu posebno uređena pravila o pravnoj pomoći u određenim upravnim područjima. Predmet pružanja pravne pomoći u upravnom postupku između domaćih i inostranih organa može biti samo obavljanje određenih upravnih radnji, a ne i rješavanje u upravnom postupku.

Isto tako i domaći organi ukazuju pravnu pomoć inostranim organima i to na način predviđen u domaćem zakonu i u slučaju da to nije protivno domaćem zakonu. Ako međunarodnim ugovorima nije predviđena mogućnost neposrednog kontakta s inostranim organima, domaći organi kontaktiraju s inostranim preko Ministarstva vanjskih poslova BiH.

6. Izuzeće

Institut izuzeća u upravnom postupku se koristi radi obezbjeđenja objektivnosti samog postupka i otklanjanja nepovjerenja stranke prema službenom licu.

U zakonu su taksativno nabrojani razlozi za izuzeće službenog lica. Službeno lice čim sazna da postoji koji od razloga za izuzeće, dužno je prekinuti svaki dalji rad na predmetu i o tome obavijestiti organ nadležan za rješavanje o izuzeću (čl. 38.).

Ako službeno lice smatra da postoje druge okolnosti koje opravdavaju njegovo izuzeće, obavijestit će o tome isti organ ne prekidajući rad.

Službeno lice, za koje je stranka zahtijevala izuzeće iz nekog od taksativno nabrojanih razloga u ovom zakonu, ne može, sve do donošenja zaključka o ovome zahtjevu, obavljati nikakve radnje u postupku, osim onih koje ne trpe odgađanje, kao npr. radnje propisane u čl. 132. st. (1) t. 4), 190. i sl.

Stranka može zahtijevati izuzeće službenog lica i kada postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristranost. U svome zahtjevu, stranka mora navesti okolnosti zbog kojih smatra da postoji koji od razloga za izuzeće.

Ako se ne izuzme službeno lice, čini se prekršaj (čl. 291. st. (1) t. 1)).

Ako je u postupku učestvovalo službeno lice koje je moralo biti izuzeto može se tražiti obnova okončanog upravnog postupka (čl. 238. t. 6)).

O izuzeću službenog lica uvijek odlučuje nadređeno službeno lice ili organ svojim zaključkom, kao aktom kojim se upravlja postupkom, u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva za izuzeće, odnosno od dana dostavljanja obavijesti organu nadležnom za rješavanje o izuzeću.

Zaključkom o izuzeću službenog lica na koje se odnose razlozi za izuzeće odredit će se drugo stručno službeno lice istog organa na koje se ne odnose razlozi za izuzeće i ono će rješavati, odnosno obavljati pojedine radnje u postupku, u vezi sa predmetom u kojem je izuzeće određeno.

Zaključak o izuzeću zapisničara donosi službeno lice koja vodi upravni postupak, a ne službeno lice koje rješava u upravnoj stvari koja je predmet postupka.

Protiv zaključka kojim se određuje izuzeće nije dozvoljena žalba, jer ovaj zaključak nema obilježje upravnog akta, nego akta koji se tiče vođenja postupka.

III - STRANKA I NJENO ZASTUPANJE

1. Stranka

Stranka u upravnom postupku je lice po čijem je zahtjevu pokrenut postupak (aktivna stranka) ili protiv koje se vodi postupak (pasivna stranka) ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo učestvovati u postupku (zainteresovana stranka). Sva ta lica imaju stranačku sposobnost za učestvovanje u upravnom postupku. Materijalnim propisima je propisano koja lica imaju svojstvo stranke u postupku. Kada se radi o zainteresovanom licu koje se pojavljuje u upravnom postupku bitno je utvrditi postoji li pravni interes koji proizilazi iz zakona ili drugog propisa da bi ono moglo imati položaj stranke u postupku.

Stranka u upravnom postupku može biti svako fizičko i pravno lice o čijem se pravu, obavezi ili pravnom interesu rješava u upravnom postupku.

Organi uprave i drugi organi, naselja, grupe lica i drugi koji nemaju svojstvo pravnog lica, mogu biti stranke u postupku ako mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rješava u postupku. U takvom slučaju i ti subjekti imaju stranačku sposobnost u upravnom postupku.

Stranka u upravnom postupku može biti i sindikalna organizacija, ako se taj postupak odnosi na kakvo pravo ili pravni interes državnog službenika ili zaposlenika u organima uprave, kao i zaposlenika u pravnom licu koje ima javna ovlaštenja. Sindikalna organizacija ima stranačku sposobnost i stupa u upravni postupak u ime te kategorije lica sa svim njihovim pravima kao stranke, bez obzira na to jesu li to oni tražili od sindikalne organizacije i jesu li njeni članovi. Bitno je da se radi o rješavanju upravne stvari iz rada ili po osnovu rada državnog službenika i zaposlenika u organima uprave ili zaposlenika u pravnom licu sa javnim ovlaštenjima.

Stranka može biti i Ombudsmen BiH, kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da ima osnova za pokretanje upravnog postupka, radi ostvarivanja osnovnih prava i sloboda građana.

Privredno društvo, ustanova i drugo pravno lice i udruženje građana, registrovani u skladu sa zakonom, koji prema svom opštem aktu imaju zadatak štiti određena prava i interese svojih članova, mogu, po pristanku svoga člana, u njegovo ime postaviti zahtjev koji se odnosi na takva prava i interese, kao i stupiti u već pokrenuti postupak sa svim pravima stranke. U ovom slučaju privredno društvo, ustanova i drugo pravno lice i udruženje građana nije stranka u upravnom postupku, nego njihov član, jer samo on može biti nosilac prava i obaveza o kojima se odlučuje.

Pravno lice može zastupati svoga člana u upravnom postupku na njegov zahtjev, ako je to predviđeno općim aktom tog pravnog lica i ovom slučaju u biti radi se o pružanju besplatne i stručne pravne pomoći od strane pravnog lica svome članu.

Ako su pravobranilac BiH i drugi organi vlasti posebnim (materijalnim) zakonom ovlašteni u upravnom postupku zastupati javne interese, imaju u granicama ovlaštenja datim tim posebnim zakonom, prava i dužnosti stranke. Posebnim zakonom pravobraniocu BiH i drugim organima vlasti u pravilu se ne mogu davati šira ovlaštenja u upravnom postupku nego što ih imaju stranke, ako zakonom nije drugačije određeno.

Ovaj zakon u više odredbi propisuje kada tužilac, pravobranilac BiH i drugi organi vlasti mogu učestvovati u upravnom postupku radi zastupanja javnog interesa, kao npr. u čl. 213. st. (2), 239. st. (5), 251. st. (1), 253. st. (2)), 257. st. (1) i slično.

Ako organ utvrdi da određeno lice ne može imati položaj stranke u postupku takav zahtjev treba odbaciti iz razloga što nema uslova za pokretanje postupka, o čemu će donijeti zaključak, protiv koga je dozvoljena posebna žalba (čl. 116. st. (2)).

Tokom cijeloga postupka organ će po službenoj dužnosti paziti da li neko može biti stranka u postupku i da li stranku zastupa zakonski zastupnik ili ovlašteni predstavnik (čl. 46.).

2. Procesna sposobnost i zakonski zastupnik

Pored stranačke sposobnosti bitno je da stranka ima i procesnu sposobnost (čl. 45.).

Za fizička lica procesna sposobnost je uslovljena poslovnom sposobnošću. Svako fizičko lice koje je punoljetno, u pravilu je, potpuno poslovno, a time i procesno sposobno, što znači da može samo obavljati radnje u postupku.

Za maloljetna lica, kao i punoljetna lica koja su lišena poslovne sposobnosti radnje u postupku obavljaju njihovi zakonski zastupnici. Zakonski zastupnik se određuje zakonom ili aktom nadležnog organa donesenim na osnovu zakona. Zakonski zastupnici maloljetnog lica su njegovi roditelji ili staralac, ako maloljetno lice nema roditelja ili je bez roditeljskog staranja. Staralac zastupa i punoljetna lica koja su lišena poslovne sposobnosti.

Pravno lice obavlja radnje u postupku preko svog predstavnika ili zakonskog zastupnika. Predstavnik ili zakonski zastupnik pravnog lica, određuje se njenim općim aktom, ako nije određen zakonom ili aktom nadležnog organa donesenim na osnovu zakona.

Organi uprave izvode radnje u postupku posredstvom zakonom ovlaštenih predstavnika, a to su rukovodioci organa uprave (čl. 61. stavak (2) ZoU), organizacije koje nemaju svojstvo pravnog lica posredstvom lica koja se određuje prema opštem aktu organizacije, a naselje, grupa lica i drugi koji nemaju svojstvo pravnog lica posredstvom lica koga oni ovlaste, ako posebnim propisom nije drugačije određeno.

Kada organ koji vodi postupak, ustanovi da zakonski zastupnik lica pod starateljstvom ne pokazuje potrebnu pažnju u zastupanju, obavijestit će o tome organ starateljstva.

Tokom cijeloga postupka organ će po službenoj dužnosti paziti da li stranku zastupa njen zakonski zastupnik, odnosno ovlašteni predstavnik.

U slučaju da tokom postupka nastupi smrt stranke, odnosno prestanak pravnog lica postupak se može obustaviti ili nastaviti, zavisno od prirode upravne stvari. Ako se postupak ne može nastaviti, organ će obustaviti postupak zaključkom protiv koga je dozvoljena posebna žalba.

Zaključak se dostavlja nasljednicima, odnosno pravnim sljedbenicima. Kada nasljednici, odnosno pravni sljedbenici nisu poznati organu, zaključak će se objaviti u službenom glasilu.

3. Privremeni zastupnik

Privremeni zastupnik može se postaviti procesno nesposobnoj stranci, koja nema zakonskog zastupnika, ako se neka radnja treba preduzeti protiv lica čije je mjesto prebivališta, odnosno boravišta nepoznato, a koje nema punomoćnika i kada to traži hitnost predmeta, a postupak se mora provesti. Organ koji je postavio privremenog zastupnika procesno nesposobnoj stranci, koja nema zakonskog zastupnika, odmah će obavijestiti o tome organ starateljstva, a ako je privremeni zastupnik postavljen licu čije je mjesto prebivališta ili boravišta nepoznato, objavit će svoj zaključak na oglasnoj tabli ili na drugi uobičajeni način.

I privrednom društvu, ustanovi ili drugom pravnom licu ako nema zakonskog zastupnika, predstavnika niti punomoćnika, organ koji vodi postupak, pod određenim uslovima će takvoj stranci postaviti privremenog zastupnika, po pravilu, iz reda službenih lica iz pravnog lica i o tome će, bez odgađanja, obavijestiti to pravno lice.

Na isti način postaviti će se privremeni zastupnik i kada se treba izvršiti radnja koja se ne može odgoditi, a stranku, njenog punomoćnika ili zastupnika nije moguće blagovremeno pozvati. O tome će organ uprave odmah obavijestiti stranku, punomoćnika ili zastupnika.

Postavljeno lice je dužno primiti se zastupanja, a zastupanje može odbiti samo iz razloga koji su predviđeni posebnim propisima. Privremeni zastupnik učestvuje samo u postupku za koji je izričito postavljen i to dok se ne pojavi zakonski zastupnik ili predstavnik stranke, sama stranka ili njen punomoćnik. Pojavom stranke, zakonskog zastupnika, predstavnika ili punomoćnika, prestaje funkcija privremenog zastupnika.

Kada se stranka ili njen zakonski zastupnik nalaze u inostranstvu, a nemaju punomoćnika u BiH, pozvat će se pri dostavljanju prvog pismena da u određenom roku postave punomoćnika ili punomoćnika za primanje pismena i upozorit će se da će im se, ako u ostavljenom roku ne postave punomoćnika, postaviti po službenoj dužnosti punomoćnik za primanje pismena ili privremeni zastupnik.

4. Zajednički predstavnik

U istoj upravnoj stvari u kojoj ima više stranaka koje su vezane zajedničkim interesom i kada su podjednako zainteresovane za ishod rješenja te stvari, takve stranke mogu, ako posebnim propisom nije drugačije određeno, istupati zajednički i dužne su naznačiti ko će od njih istupati kao njihov zajednički predstavnik ili postaviti zajedničkog punomoćnika.

I organ koje vodi postupak, može takvim strankama odrediti da u određenom roku naznače ko će ih između njih predstavljati ili da postave zajedničkog punomoćnika o čemu se donosi zaključak, a ako to ne učine, organ koji vodi postupak može odrediti ko će ih između njih predstavljati ili im postaviti zajedničkog punomoćnika. U tom slučaju zajednički predstavnik, odnosno punomoćnik zadržava to svojstvo sve dok stranke ne postave drugoga. Protiv takvog zaključka, stranke imaju pravo posebne žalbe, koja ne odgađa izvršenje zaključka.

I kada je određen zajednički predstavnik ili punomoćnik, svaka stranka zadržava pravo istupati samostalno, davati izjave, izjavljivati žalbe i koristiti druga pravna sredstva.

Odredbe ovoga zakona koje se odnose na stranke na odgovarajući način važe i za zajedničkog predstavnika stranke (čl. 54.), a odredbe ovog čl. se primjenjuju i u spojenim postupcima.

5. Punomoćnik

Stranka ili njen zakonski zastupnik može sama preduzimati radnje u postupku, a može odrediti i punomoćnika koji će je zastupati u postupku, osim u radnjama u kojima je potrebno da sama stranka daje izjave.

Stranke, odnosno njihni zastupnici slobodno određuju punomoćnika i mogu dati punomoć za sve radnje postupka ili samo neke.

Punomoćnik može biti svako poslovno sposobno fizičko lice, osim nadripisara. Nije obaveza da punomoćnik bude advokat.

Kada organ u postupku upućuje stranci poziv dužan je navesti je li pozvana stranka dužna doći lično ili može poslati punomoćnika koji će je zastupati (čl. 63. st. (1)).

Punomoćnik pred organom uprave istupa u ime i za račun stranke i u granicama date punomoći. Sve radnje u postupku koje preduzme punomoćnik u granicama punomoći imaju isti pravni efekat kao da ih je preduzela sama stranka. I pored punomoćnika, sama stranka može davati izjave, a izjave se mogu tražiti i neposredno od stranke.

Stranka koja je prisutna kada njen punomoćnik daje usmenu izjavu, može neposredno poslije date izjave, izmijeniti ili opozvati izjavu svoga punomoćnika. Ako u pisanim ili usmenim izjavama, koje se tiču činjenica, postoji nesaglasje između izjava stranke i njenog punomoćnika, organ će cijeniti obje izjave po načelu slobodne ocjene dokaza.

Odredbe ovoga zakona o strankama na odgovarajući način važe i za punomoćnika (čl. 54.).

Dostavljanje pismena punomoćniku vrši se na način propisan u čl. 73.-79. (čl. 80.).

Punomoć stranke je u pisanom obliku ili data na zapisnik kod organa koji vodi postupak. Stranka mora potpisati punomoć. Ako se punomoć izdaje advokatu dovoljno je da stranka samo potpiše punomoć, a ako se punomoć izdaje licu koja nije advokat, potrebna je i prisutnost dva svjedoka koji će se potpisati na punomoći.

Izuzetno, službeno lice može dozvoliti da u ime stranke, kao njen punomoćnik, izvrši određenu radnju lice koje nije podnijelo punomoć (član porodice, zaposleni u pravnoj licu i dr.), ali će istovremeno narediti tom licu da naknadno u određenom roku, podnese odgovarajuću punomoć za tu radnju ili širu punomoć.

O naredbi da se naknadno podnese punomoć, službeno lice treba sastaviti službenu zabilješku (čl. 66. st. (2)). Ako u tom roku punomoć ne bude podnesena, smatra se da lice nije dobilo punomoć od stranke, pa zbog toga ni obavljena procesna radnja nije pravno valjana. O tome treba donijeti zaključak.

Kada se posumnja u istinitost izdate punomoći, organ uprave nalaže stranci da podnese ovjerenu punomoć, kada autentičnost potpisa stranke na punomoći izdatoj licu koja nije advokat treba biti ovjerena kod nadležnog organa za ovjeru potpisa. U BiH je na snazi Zakon o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa i Uputstvo za provođenje ovoga Zakona.

Pravilnost punomoći ispituje se po službenoj dužnosti, a nedostaci pismene punomoći uklanjaju se u skladu s odredbama zakona, pri čemu službeno lice, koja vodi postupak, može dozvoliti punomoćniku sa neurednom punomoći, da izvrši hitne radnje u postupku. Na otklanjanje neurednosti punomoći na odgovarajući način se primjenjuju odredbe o otklanjanju nedostataka u podnescima (čl. 60.).

Punomoć se može dati za sve radnje postupka ili samo za određene radnje, a može se i vremenski ograničiti. Punomoćnik može vršiti ovlaštenja iz punomoći od trenutka kada mu je punomoć izdata. Prema organu i suprotnoj stranci punomoć djeluje od trenutka kada im se preda, odnosno dostavljanju. Punomoćnik pred organom djeluje u ime i za račun stranke. Odnos između stranke i njenog punomoćnika je ugovorni odnos građanskog prava. Punomoćnik ne odgovara stranci za neuspjeh, već samo za eventualnu štetu koju prouzrokuje svojim radom, odnosno propuštanjem da nešto uradi u konkretnoj stvari i u granicama punomoći.

Punomoć ne prestaje smrću stranke, gubitkom njene procesne sposobnosti ili promjenom njenog zakonskog zastupnika, ali pravni sljedbenik stranke, odnosno njen novi zakonski zastupnik može opozvati raniju punomoć. Punomoć će prestati ako se obustavljanju postupak zbog smrti stranke u slučaju kada to uslovljava priroda stvari koja je predmet postupka, jer punomoćnik nema koga zastupati u obustavljenom postupku.

Na pitanja u vezi sa punomoći koja nisu uređena ovim zakonom na odgovarajući način se primjenjuju odredbe zakona kojima je uređen parnični postupak. Odredbama zakona kojima je uređen parnični postupak, advokat koji ima punomoć može obavljati sve radnje u upravnom postupku, a određene radnje može obavljati i advokatski pripravnik koji je kod njega zaposlen. Ako punomoćnik nije advokat uvijek mu je potrebno izričito ovlaštenje stranke za povlačenje zahtjeva, za priznanje ili odricanje od zahtjeva prema protivnoj stranci, za zaključenje poravnania, za odricanje ili odustajanje od pravnih lijekova, za prenošenje punomoći na drugo lice, te za podnošenje prijedloga za obnavljanje postupka. Na odgovarajući način primjenjuju se i odredbe parničnog postupka o obavezi suda, što se u upravnom postupku odnosi na organ koje vodi postupak.

Prava i dužnosti stranke koja ima prema odredbama ovoga zakona u upravnom postupku, na odgovarajući način važe i za zakonske zastupnike, punomoćnike, privremene zastupnike i zajedničke predstavnike.

Stranci koja nema stručna znanja o stručnim tehničkim pitanjima, da bi potpuno razumjela pitanje koje se razmatra u postupku, će se dozvoliti da u ovim stvarima dovede stručno lice (stručnog pomagača), koja će joj davati obavijesti i savjete. Dopuštenje treba konstatovati u zapisniku ili službenom zabilješkom u spisu predmeta (čl. 66.). Ako se stranci ne dozvoli korištenje stručnog pomagača čini se prekršaj (čl. 291. st. (1) t. 2)). Stručni pomagač ne zastupa stranku, a troškove njenog angažovanja snosi stranka (čl. 104.).

Stranka ne može dovesti kao stručnog pomagača lice koje nije poslovno sposobno ili koje se bavi nadripisarstvom.

IV - KOMUNICIRANJE ORGANA I STRANAKA

1. Podnesci

Stranke, kao i druga lica komuniciraju sa organima uprave putem podnesaka. Značenje pojedinih podnesaka je slijedeće:

- zahtjev – podnosi se organu uprave kada stranka traži pokretanje upravnog postupka,
- prijedlog - podnosi se organu uprave kada mu stranka daje neki prijedlog,
- prijava - podnosi se organu uprave kada stranka prijavljuje neku svoju namjeru,
- molba - podnosi se organu uprave kada stranka moli da joj se priznaju određene olakšice i slično, ujedno to je uobičajen naziv za zahtjev kojim se traži ostvarivanje prava,
- žalba – redovni pravni lijek protiv rješenja i zaključka,
- prigovor – podnosi se u situacijama kada postoje primjedbe na utvrđeno činjenično stanje, a može biti i jedna vrsta pravnog lijeka utvrđena posebnim propisima.

Zbog pogrešnog naziva podneska stranka ne može trpiti štetne posljedice. Za upravno postupanje bitna je suština podneska i njegovo pravno značenje. Podnesak stranke je bitan uslov za vođenje upravnog postupka, ako se isti može pokrenuti samo po zahtjevu stranke (čl. 117.). Kada se u upravnoj stvari odlučuje samo na zahtjev stranke, ako bi organ bez zahtjeva stranke pokrenuo postupak i donio rješenje, takvo rješenje je ništavo (čl. 256. st. (1) t. 4)).

Podnesci se, po pravilu, predaju neposredno ili šalju poštom u pisanom obliku ili u obliku elektronske isprave izrađene u skladu sa posebnim zakonom ili se usmeno izjavljuju na zapisnik kod organa, a mogu se, ako nije drugačije propisano, izjavljivati i faksom ili telegrafski. Kratke i hitne izjave mogu se davati i telefonom, ako je to po prirodi stvari moguće.

Kada je podnesak poslan faksom, telegrafski ili je primljena telefonska izjava, pa se posumnja da tako podnesen podnesak nije podnijelo lice čije ime je naznačeno, odnosno da ne potiče od lica koje se telefonom predstavilo, organ treba provesti postupak za utvrđivanje činjenica i otklanjanje nedostataka (čl. 60 st. (3)), kako se postupa i u drugim sličnim slučajevima. Da li je podnesak predan u roku utvrđuje se po odredbama čl. 93.

Podnesci se mogu predati i elektronskim putem. Organi i stranke, odnosno lica nadležna za zastupanje stranaka međusobno će komunicirati elektronskim putem, ako stranke, odnosno lica nadležna za zastupanje stranke na to izjavom pristanu.

Podnesak dostavljen elektronskim putem smatra se podnesenim u trenutku kada je evidentiran na uređaju za primanje takvih poruka, nakon čega se bez odgađanja elektronskim putem obavještava podnosilac podneska o potvrdi prijema podneska.

Ako organ koji je primio podnesak iz tehničkih razloga ne može pročitati podnesak u elektronskom obliku, o tome će se bez odgađanja elektronskim putem ili na drugi prikladan način obavijestiti podnosilac, a on je dužan ponovo poslati podnesak u ispravnom elektronskom obliku koji je u upotrebi u tome organu ili ga dostaviti na drugi način. Ako to podnosilac ne učini u ostavljenom roku, smatrat će se da podnesak nije ni podnesen.

Podnesak se predaje organu nadležnom za prijem podneska. U pravilu, to je organ nadležan za upravno postupanje po podnesku, ali može biti i drugi organ, kao što su zajedničke pisarnice za više organa uprave. Svi podnesci koji se odnose na rješavanje u upravnim stvarima upisuju se u odgovarajuće upisnike, UP-I za prvostepene predmete i UP – II za drugostepene predmete. Na podneske koji nisu oslobođeni od plaćanja upravnih taksi ista se plaća u trenutku predaje podneska. Podnesci se predaju svakoga radnoga dana tokom radnog vremena. Za usmene podneske koji nisu vezani sa rokom ili inače nisu neodgodivi, može se odrediti da se predaju samo u određene sate tokom radnog vremena. Vrijeme za predaju ovakvih podnesaka objavljuje svaki organ u svojim prostorijama na vidnome mjestu.

Podnesci se elektronskim putem predaju svakog radnog dana tokom 24 sata. Smatra se da je podnesak predan elektronskim putem blagovremen ako je do isteka roka zaprimljen u sistem za prijem podnesaka.

Organ koji je nadležan za prijem podneska, odnosno usmene izjave, dužan je primiti sve podneske koji mu se predaju, odnosno uzeti na zapisnik usmenu izjavu, bez obzira ko je podnosilac i kakav pravni položaj će imati kada se podnesak uzme u rad. U upravnom postupku izjednačeni su podnesci koje predaju stranke i usmene izjave na zapisnik kod organa uprave.

Službeno lice koje primi podnesak dužno je po službenoj dužnosti ili na usmeno traženje podnosioca dati potvrdu o prijemu podneska. Potvrda sadrži datum prijema i broj pod kojim je podnesak evidentiran u organu uprave, kao i oznaku priloga, ako ih ima. Potvrda o prijemu podneska može se tehnički dati i tako da se na kopiji podneska koji ostaje stranci otisne prijemni štambilj organa i upišu navedeni podaci. Za potvrdu se ne plaća taksa.

Postupak sa podnescima za koje organ nije nadležan za prijem zavisi od toga kako je podnesak dospio u organ.

Ako organ nije nadležan za prijem pisanog podneska, odnosno izjave na zapisnik, službeno lice organa upozorit će na to podnosioca i uputiti ga organu nadležnom za prijem. Ako podnosilac i pored toga zahtijeva da se njegov podnesak, odnosno izjava na zapisnik primi, službeno je lice dužno primiti takav podnesak, odnosno usmenu izjavu. Ako organ nađe da nije nadležan za rad po takvom podnesku, donijet će zaključak kojim će odbaciti podnesak zbog nenadležnosti i zaključak odmah dostaviti stranci.

Kada organ poštom dobije podnesak za čiji prijem nije nadležan, a poznato mu je koji je organ nadležan za prijem, poslat će podnesak bez odgađanja nadležnom organu, odnosno sudu i o tome će obavijestiti stranku, što se može učiniti i telefonom. Ako organ koji je dobio podnesak ne može utvrditi koji je organ nadležan za rad po podnesku, donijet će bez odgađanja zaključak, kojim će odbaciti podnesak zbog nenadležnosti i zaključak dostaviti stranci.

Protiv ovih zaključaka, dozvoljena je posebna žalba.

Ako organ poštom dobije tužbu za pokretanje upravnog spora, tužbu će bez odgađanja dostaviti Sudu BiH, o čemu će u pisanoj formi obavijestiti podnosioca tužbe.

Podnesak mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti. Ponekad su materijalnim propisom određeni sadržaj i forma podneska, pa u tim stvarima podnesak mora biti sačinjen u propisanoj formi i sadržaju. Kada stranka u podnesku navodi neko činjenično stanje na kojem zasniva svoj zahtjev, dužna je činjenice navesti tačno, određeno i istinito (čl. 128. st. (1)). Lice koje svojim podneskom grubo povrijedi običaje ponašanja prema organu ili službenom licu koje vodi postupak može biti novčano kažnjena (čl. 102. st. (3)). Novčane kazne izriče organ koji vodi postupak, a protiv zaključka o kazni može se izjaviti posebna žalba (čl. 103.).

Podnosilac je dužan sam potpisati podnesak. Nepotpisan podnesak ne može se uzeti kao podnesak stranke, odnosno da od nje potiče i da je sve što je navedeno u podnesku baš to što stranka traži ili predlaže. Izuzetno, podnesak može potpisati njegov supružnik, jedan od njegovih roditelja, sin ili kći ili advokat koji je po ovlaštenjima stranke sastavio podnesak. Lice koje je potpisalo podnesak za podnosioca dužno je navesti svoje ime i adresu.

Podnesci podneseni u elektronskom obliku s elektronskim potpisom smatrat će se svojeručnim potpisom u skladu sa posebnim propisima.

Ako je podnosilac nepismen ili nije u stanju potpisati se, potpisat će ga drugo pismeno lice, koje će potpisati i svoje ime i adresu.

Kada podnesak sadrži bitni formalni nedostatak koji sprečava postupanje po podnesku ne može se samo zbog toga odbaciti. Organ koji je primio takav podnesak dužan je obezbjediti da se nedostaci otklone i odredit će podnosiocu rok u kojem je dužan to učiniti. Neki nebitni formalni nedostaci podneska se mogu tolerisati.

Ako podnosilac otkloni nedostatke u određenom roku, smatrat će se da je podnesak bio od početka uredan. Ako podnosilac ne otkloni nedostatke ili nerazumljivosti u podnesku u određenome roku, smatrat će se da podnesak nije ni podnesen. O tome će organ donijeti zaključak protiv koga se može izjaviti posebna žalba. Ako stranka u određenom roku nije podnijela dokaze koji su bitni u postupku, organ će nastaviti postupak.

Kada je podnesak poslan faksom, telegrafski ili elektronskom poštom ili telefonom, pa se posumnja da podnesak nije podnijelo lice čije je ime označeno, nadležni će organ povesti postupak za utvrđivanje činjenica, pa ako se nedostaci ne otklone, smatrat će se da podnesak nije ni podnesen.

Kada organ primi podnesak na stranom jeziku ili pismu koje nije u službenoj upotrebi, službeno lice će bez odgađanja tražiti od stranke dostavljanje prevoda podneska i za to odrediti primjeren rok, a ako to stranka ne učini u određenom roku, smatrat će se da podnesak nije podnesen.

U pravilu stranka jednim zahtjevom traži rješavanje jedne upravne stvari, ali stranka jednim podneskom može postaviti više zahtjeva. Ako je organ nadležan za rješavanje svih zahtjeva dužan je postupiti po svim tim zahtjevima. Ako stranka jednim podneskom iznese više zahtjeva od kojih za neke organ uprave nije stvarno ili mjesno nadležan, u takvom slučaju će organ uzeti u rješavanje one zahtjeve za koje je nadležan, a ostale zahtjeve ustupit će nadležnom organu na rješavanje, te će o tome obavijestiti stranku (čl. 58. st. (4)). Ako organ ne može utvrditi koji organ je nadležan za rad po tim zahtjevima iz podneska, zaključkom će u tom dijelu odbaciti podnesak zbog nenadležnosti. Protiv takvog zaključka može se izjaviti posebna žalba (čl. 58. st. (5)). Ako stranka u postupku ima više zahtjeva organ uprave treba razmotriti ima li osnova da se primjeni institut spajanja stvari u jedan postupak.

2. Pozivanje

Organ koji vodi postupak ovlašten je pozivati stranke, svjedoke i druga lica čija je prisutnost u postupku potrebna samo ako imaju prebivalište ili boravište na njegovom području. Treba uvijek nastojati da se pozivanje obavlja samo onda kada je nužno njihovo lično prisustvo u postupku. Pozivanje se ne može vršiti radi dostavljanja pismenih otpravaka rješenja i zaključaka ili radi pismena koja se mogu dostaviti poštom i na drugi način.

Izuzetno, na usmenu raspravu može biti pozvano lice koje ima prebivalište ili boravište van područja organa koji vodi postupak, ako se time postupak ubrzava ili olakšava, a dolazak ne prouzrokuje veće troškove ili veći gubitak vremena za pozvanoga. Inače se može zatražiti pravna pomoć organa na čijem području boravi to lice, da taj organ obavi potrebne radnje.

Pozivanje se vrši u pisanom obliku, ako posebnim propisima nije predviđen drugi način.

Pozivanje se vrši pisanim pozivom, ako posebnim propisom nije određen drugi način. Obavezni dijelovi poziva su: naziv organa koji poziva, ime i prezime i adresa lica koje se poziva, mjesto, dan i sat dolaska pozvanoga, predmet zbog koga se poziva i u kojem svojstvu, kao i koja dokazna sredstva treba donijeti.

U pozivu se mora navesti da li je pozvano lice dužno doći lično ili može poslati punomoćnika koji će ga zastupati, a zatim će ga upozoriti da je, u slučaju spriječenosti da se odazove pozivu, dužno obavijestiti organ koji je izdao poziv. Pozvani će se isto tako upozoriti na posljedicu da može biti priveden ako se iz neopravdanih razloga ne odazove pozivu ili ne izvijesti da je spriječen doći, odnosno da može biti novčano kažnjen.

Kada se održava usmena rasprava, u pozivu za raspravu može se stranku pozvati da podnese pisane i druge dokaze, a može se upozoriti i da može povesti svjedoke na koje se namjerava pozvati. Ako će se na raspravi raspravljati o određenim stručnim pitanjima, stranku treba poučiti da na raspravu može dovesti stručnog pomagača.

Kada to dozvoljava priroda stvari, može se ostaviti na volju pozvanom licu da umjesto ličnog dolaska preda, do određenoga dana, potrebnu pisanu izjavu.

Pri pozivanju organ će voditi računa da se lice čija je prisutnost potrebna, pozove da dođe u vrijeme koje će najmanje ometati pozvanog u obavljanju njegovog redovnog posla.

Pozivanje za dolazak noću može se izvršiti samo izuzetno, ako je to predviđeno posebnim propisima i ako se radi o izvršenju hitnih i neodgodivih mjera (čl. 132. t. 4)) koje u pozivu moraju biti navedene, kao i propis na osnovu koga se vrši to pozivanje. U pravilu noću se ne mogu dostavljati ni pozivi (čl. 74. st. (1)), osim kada je u pitanju spašavanje od neke elementarne nepogode. Pozivanjem noću čini se prekršaj (čl. 289. st. (1) t. 3)).

Zakonom nije određeno koje vrijeme se smatra noćnim vremenom, ali bi se moglo načelno govoriti o vremenu od 19,00 sati do 6,00 sati.

Pozvano lice dužno je odazvati se pozivu kako je to u pozivu određeno.

Ako je pozvano lice zbog bolesti ili drugog opravdanog razloga spriječeno doći, dužno je odmah po prijemu poziva o tome obavijestiti organ koji je izdao poziv, a ako je razlog spriječenosti nastao kasnije, onda odmah poslije saznanja tog razloga. Kao opravdan razlog za neodazivanje pozivu treba uzeti u obzir samo težu bolest zbog koje se mora mirovati, ići na terapiju i sl. Opravdan razlog za neodazivanje pozivu može biti saobraćajna nezgoda, elementarne nepogode i slično. O opravdanju neodazivanja pozivu treba sastaviti službenu zabilješku (čl. 66. st. (2)).

Ako se lice kojem je poziv lično dostavljen ne odazove pozivu, a izostanak ne opravda, može biti privedeno, ako je njegova prisutnost potrebna, a pored toga i kažnjeno novčanom kaznom do 50 KM. Ove će se mjere primijeniti samo ako je u pozivu bilo naznačeno da će se te mjere primijeniti. Ako su zbog neopravdanog izostanka pozvanog lica nastali troškovi u postupku, može se odrediti da te troškove snosi lice koje je neopravdano izostalo (čl. 104. st. (2) i 147. st. (4)). Zaključak o privođenju, o izricanju kazne ili plaćanju troškova, donosi službeno lice koje vodi postupak u saglasnosti sa službenim licem ovlaštenim za rješavanje stvari, a kod zamoljenog organa, u saglasnosti sa rukovodiocem tog organa, odnosno sa službenim licem ovlaštenim za rješavanje u sličnim stvarima. Protiv ovoga zaključka dozvoljena je posebna žalba. Zaključak o privođenju izvršava se preko nadležnih policijskih organa. Posljedice neodazivanja svjedoka pozivu propisane su čl. 172., a za vještaka, tumača i prevodioca u čl. 183. i 184. ovoga zakona. Čini se prekršaj ako se pozvano lice prinudno privede, a u pozivu nije bila naznačena primjena te mjere iz čl. 289. st. (1) t. 4). Vojnim licima ili policijskim službenicima ne mogu se izricati represivne mjere, već će se to zatražiti od nadležnih vojnih komandi, odnosno policijskih organa. Pravna lica sa javnim ovlaštenjima ne mogu preduzimati mjeru privođenja, nego primjenu te mjere mogu tražiti od organa uprave (čl. 282.).

3. Zapisnik

O usmenoj raspravi ili drugoj važnijoj radnji u postupku, kao i važnijim usmenim izjavama stranaka ili trećih lica u postupku, sastavlja se zapisnik. Posebna vrsta zapisnika je zapisnik o usmenom podnesku stranke koga ona usmeno izjavljuje na zapisnik kod organa uprave (čl. 56. st. (2)) i zapisnik kolegijalnog organa kada rješava u upravnim stvarima (čl. 71.).

O manje važnim radnjama i izjavama stranaka i trećih lica, koje bitno ne utiču na rješavanje stvari neće se, po pravilu, sastavljati zapisnik već će se u samom spisu sastaviti službena zabilješka, koju potpisuje službeno lice koje ju je sastavilo, uz oznaku datuma. Ne mora se sastavljati zapisnik ni o onim usmenim zahtjevima stranke, o kojima se odlučuje po skraćenom postupku, a kojima se udovoljava, već se takvi zahtjevi mogu samo evidentirati na propisan način. Službena zabilješka može se tehnički napisati kao zaseban dokument, a može se napisati i na odgovarajućem aktu u spisu. Službenu zabilješku sastavlja službeno lice.

U zapisnik se unosi: naziv organa koji obavlja radnju, broj i datum, mjesto gdje se obavlja radnja, dan i sat kada se obavlja radnja i predmet u kojemu se ona obavlja, imena službenih lica, prisutnih stranaka i njihovih zastupnika ili punomoćnika i drugih prisutnih lica.

Zapisnik treba da sadrži tačan i kratak tok i sadržaj izvršene radnje i datih izjava i da se te radnje i izjave ograniče na ono što se tiče same stvari koja je predmet postupka. U zapisniku se navode sve isprave koje su u bilo kojem cilju upotrijebljene pri izvođenju radnje, a prema potrebi, ove se isprave prilažu zapisniku.

Bitni dijelovi izjava stranaka, svjedoka, vještaka i drugih lica unose se u zapisnik što vjernije, ako treba i njihovim riječima. Službeno lice unosi u zapisnik samo one dijelove izjave koji se tiču same stvari koja je predmet postupka. U zapisnik se upisuju i zaključci koji se donesu, koji se odnose na upravljanje postupkom i na odlučivanje o određenim pitanjima.

Ako se saslušanje obavlja preko tumača ili prevodioca, označit će se na kojem je jeziku saslušani govorio i ko je bio tumač ili prevodilac.

Zapisnik se vodi tokom obavljanja službene radnje. Ako se radnja ne može istoga dana završiti, unijet će se svakoga dana u isti zapisnik ono što je toga dana urađeno i potpisati. Ako se radnja nije mogla obaviti bez prekida, u zapisniku će se naznačiti da je bilo prekida.

Ako su tokom radnje izrađeni ili pribavljeni planovi, skice, crteži, fotografije i tome slično, te će akte svojim potpisom ovjeriti službeno lice i priključiti zapisniku, a u zapisniku konstatovati da su ti akti sastavni dio zapisnika.

Propisima se može odrediti da se zapisnik u određenim stvarima može voditi kao knjiga i sl.

Zapisnik se može diktirati na elektronski nosač zvuka, a u roku od tri dana mora se sačiniti zapisnik u pisanom obliku i dostaviti strankama, te licima na koja se odnosi kako bi dale primjedbe na zapisnik najkasnije u roku od tri dana od dana dostavljanja. Ako stranke u određenom roku ne daju primjedbe na zapisnik, smatra se da ih nemaju.

Zapisnik mora biti vođen uredno i u njemu se ne smije ništa brisati. Mjesta koja su precrtana do zaključenja zapisnika moraju ostati čitljiva i njih svojim potpisom ovjerava službeno lice, a isto pravilo vrijedi i kada se kod precrtanog teksta dodaje novi tekst.

U već potpisanom zapisniku ne smije se ništa dodavati, ni mijenjati. Dopuna u već zaključenom zapisniku unosi se u dodatak zapisnika, tj. u novom zapisniku koji se sačinjava.

Na kraju zapisnika navest će se da je zapisnik pročitao i da nisu stavljene nikakve primjedbe ili ako jesu ukratko će se upisati sadržaj datih primjedbi. Te će primjedbe potpisati lice koje ih je dalo. Zatim će zapisnik potpisati lica koja su davala izjave u postupku, a na kraju, zapisnik će ovjeriti svojim potpisom službeno lice koje je rukovodilo radnjom, kao i zapisničar, ako ga je bilo. Konstatacija da je zapisnik prisutnima pročitao ili da je traženo i da je pregledan zapisnik stavlja se na kraju zapisnika. Ako se zapisnik ne pročita ili se ne omogući pregled zapisnika, službeno lice čini prekršaj (čl. 290. st. (1) t. 2)).

Stranka, svjedoci, vještaci i druga lica koja su saslušana u postupku, u zapisniku će se potpisati ispod onoga dijela zapisnika gdje je upisana njihova izjava. Ako su vršena sučeljavanja, dio zapisnika o tome potpisat će lica koja su sučeljena.

Ako se zapisnik sastoji od više listova, oni će se označiti rednim brojevima, a svaki list će na kraju svojim potpisom ovjeriti službeno lice i lice čija je izjava upisana na kraju lista.

Dopune već zaključenog zapisnika ponovo će se potpisati i ovjeriti.

Ako lice koje treba potpisati zapisnik nije pismeno, ili ne može pisati, potpisat će ga jedno pismeno lice koja će staviti i svoj potpis, ali to ne može biti službeno lice, niti zapisničar.

Ako neko lice neće da potpiše zapisnik, ili se udalji prije zaključenja zapisnika, to će se upisati u zapisnik i navesti razlog zbog koga je potpis uskraćen.

Zapisnik je dokaz o toku i sadržaju radnje postupka i datih izjava (čl. 155. st. (1)), osim onih dijelova zapisnika na koje je saslušano lice stavilo primjedbu da nisu pravilno sastavljeni (čl. 69. st. (1)). Ova zakonska presumpcija ne odnosi se i na istinitost navoda u datim izjavama, već samo da su izjave tačno unesene u zapisnik onako kako su date. Dozvoljeno je dokazivati netačnost zapisnika, kao i za svaku drugu javnu ispravu. Teret dokazivanja netačnosti zapisnika je na onome ko osporava tačnost.

Kada u upravnom postupku rješava kolegijalni organ, obično drugostepeni, o vijećanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik. Kada je u postupku po žalbi jednoglasno odlučeno, ne mora se sastavljati zapisnik o vijećanju i glasanju, već se o tome može sastaviti samo službena zabilješka u spisu koja se ovjerava potpisom službene lica, koja predsjedava kolegijalnim organom.

U zapisnik o vijećanju i glasanju upisuje se, pored podataka o sastavu kolegijalnog organa, oznaka predmeta o kojemu je riječ i kratak sadržaj onoga što je riješeno, kao i odvojena mišljenja ako ih je bilo. Ovaj zapisnik potpisuje lice koja predsjedava i zapisničar.

Kada u upravnom postupku rješava organ zakonodavne ili izvršne vlasti, ne vodi se poseban zapisnik o vijećanju i glasanju, već će se zaključak donesen u upravnoj stvari unijeti u zapisnik, kao i ostali zaključci tih organa. U poslovniku o radu kolegijalnog organa treba pobliže urediti način odlučivanja u upravnim stvarima, a posebno donošenje rješenja. Kolegijalni organ može donijeti potpuno rješenje ili zaključak na osnovu koga se izdaje rješenje stranci, zavisno o vrsti kolegijalnog organa, pravnoj prirodi upravne stvari i sl. (čl. 202. st. (3)).

4. Razgledanje spisa i izvještavanje o toku postupka

Da bi lakše i brže ostvarile svoja prava stranke imaju pravo pregledati i pročitati akte u spisu i o svome trošku fotokopirati ili prepisati potrebne spise, a organ je obavezan to im omogućiti. Spisi, kako završeni, tako i oni čije je rješavanje u toku se pregledaju, prepisuju ili fotokopiraju pod nadzorom određenog službenog lica, za što odobrenje daje rukovodilac organa uprave ili lice koje je rukovodilac organa ovlastio i obavlja se u službenoj prostoriji.

Pravo pregledati i pročitati spise i o svom trošku prepisati ili fotokopirati pojedine spise ima i svako drugo lice koja učini vjerovatnim svoj pravni interes za to.

Ne mogu se razgledati ni prepisivati ili fotokopirati: zapisnik o vijećanju i glasanju, službeni referati i nacrti rješenja, kao ni drugi spisi koji se vode kao povjerljivi, ako bi se time mogao osujetiti cilj postupka ili ako se to protivi javnome interesu ili opravdanom interesu stranke.

Ako se spis predmeta vodi u elektronskom obliku, organ je dužan obezbjediti tehničke uslove za njegovo razgledanje. Organ može obezbjediti dostupnost elektronskih dokumenata na intranetu ako su osigurani uslovi za zaštitu privatnosti stranke.

Stranka i svako drugo lice koja učini vjerovatnim svoj pravni interes u predmetu, kao i zainteresovani organi, imaju pravo informisati se o toku postupka.

Protiv odbijanja zahtjeva dozvoljena je posebna žalba i kada zaključak nije izdat u pisanoj formi. Žalba se može izjaviti odmah, a najkasnije u roku od 24 sata od obavještenja. O žalbi se mora odlučivati u roku od 48 sati od sata izjavljivanja žalbe.

5. Obnavljanje (rekonstrukcija) spisa

Ako se pojedini spisi upravnog postupka izgube, oštete ili unište, prema potrebi će se pokrenuti postupak za obnavljanje spisa (rekonstrukcija). Postupak za obnavljanje spisa provodi organ nadležan za rješavanje u toj upravnoj stvari. Postupak za obnavljanje spisa pokreće se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Rješenje o obnavljanju spisa donosi rukovodilac organa ili lice koje on za to ovlasti. Pri obnavljanju spisa obnovit će se samo oni dijelovi spisa koji su važni, s obzirom na razloge zbog kojih je odobren postupak za obnavljanje. Spisi se obnavljaju na osnovu prepisa nestalih, oštećenih ili uništenih podnesaka kojima raspolažu stranke ili organ, podataka iz glavnih i pomoćnih knjiga evidencije, u skladu sa pravilima o dokazivanju. Postupak za obnavljanje spisa neće se provesti, ako je protekao propisani rok do koga se čuvaju spisi određene upravne stvari. Troškovi koji nastanu obnavljanjem spisa nadoknađuju se iz budžeta organa uprave koji vodi postupak.

V - DOSTAVLJANJE PISMENA

1. Način dostavljanja pismena

Dostavljanje poziva, rješenja, zaključaka i drugih službenih spisa je važna radnja u upravnom postupku koja se vrši, po pravilu, tako što se pismeno predaje licu kojem je namijenjeno. Od trenutka pravilno izvršenog dostavljanja pismena stranci ili drugom licu nastaje određeno pravno dejstvo pismena i pravne posljedice koje iz njega proizilaze i od tada počinju teći rokovi.

Način dostavljanja određuje organ čije se pismeno dostavlja nastojeći da to uvijek bude najbrži i najbezbjedniji način. Dostavljanje se vrši predajom licu kojem je upućeno putem pošte, telefaksom ili elektronskom poštom ili ga vrši organ preko svog službenog lica. Lice kojem se treba pismeno dostaviti može biti pozvano radi prijema pismena samo izuzetno, kada to zahtijeva priroda ili značaj pismena koje se ima uručiti, ako je takvo dostavljanje propisom predviđena.

Dostavljanje pismena se vrši samo radnim danom i to danju. Kada se redovno dostavljanje vrši u nedjelju ili drugi neradni dan ili na dan državnog praznika, a i noću ako je to neodgodivo, stranka može odbiti prijem pismena i zbog toga ne može trpiti nikakve štetne posljedice. Ako stranka u takvim situacijama pristane da primi pismeno dostavljanje je pravno valjano.

Organ čije se pismeno ima dostaviti može, izuzetno, iz posebno važnih razloga i u vanrednim situacijama odrediti da se dostavljanje izvrši i u nedjelju ili drugi neradni dan ili na dan državnog praznika, a i noću ako je to neodgodivo.

Dostavljanje pismena, u pravilu, uvijek treba izvršiti u stanu, to jest mjestu gdje lice stanuje ili na radnome mjestu, koje je različito od pojma radnog mjesta u radnom pravu, gdje je zaposleno lice kojem se dostavljanje treba izvršiti, a advokatu u njegovom uredu.

Dostavljanje se može izvršiti i van navedenih prostorija, ako lice kojem se dostavljanje vrši pristane primiti pismeno koje se dostavlja, a ako tih prostorija nema, može se takvom licu izvršiti dostavljanje gdje god se ono zatekne.

Dostavljanje pismena elektronskim putem se obavlja upotrebom informacionog sistema državnog organa ili pravnog ili fizičkog lica koja se bavi dostavljanjem ovakvih pismena.

2. Obavezno lično dostavljanje pismena

Dostavljanje pismena u upravnom postupku obavlja se, u pravilu, na ruke licu kojem je pismeno namijenjeno. Takvo dostavljanje obavezno je: kada je određeno ovim zakonom ili drugim propisom, kada od dana dostavljanja počinje teći rok koji se po zakonu ne može produživati (prekluzivni rok), kada to odredi organ koji je naredilo dostavljanje. Smatra se da je izvršeno lično dostavljanje advokatu predajom pismena licu zaposlenom u advokatskoj kancelariji.

Kada se lice kojem se dostavljanje treba lično izvršiti ne zatekne u stanu, odnosno na radnom mjestu ili se u advokatskoj kancelariji ne zatekne ni lice koje je u njemu zaposleno, dostavljač će se informisati kada i na kojem mjestu ga može naći, pa će kod nekog od odraslih članova porodice, komšije ili kolege na radnom mjestu, ako na to pristanu i ako u istome postupku ne učestvuju sa suprotnim interesom, ostaviti pismenu obavijest da određeni dan i sat bude u svome stanu, odnosno na radnom mjestu, radi primanja pismena. Ako i poslije toga dostavljač ne zatekne lice kojem se dostavljanje treba izvršiti, a nije utvrđeno da je lice kojem se dostavljanje treba izvršiti odsutno, kada se pismeno vraća organu koji ga je izdao, uz označenje gdje se odsutno lice nalazi, dostavljač će predati pismeno nadležnom organu općine na čijem se području nalazi mjesto prebivališta, odnosno boravišta lica kojem se dostavljanje vrši ili pošti u njegovom mjestu prebivališta, odnosno boravišta, ako se dostavljanje vrši preko pošte (čl. 79. st. (1)). Na vrata stana lica, kojem se dostavljanje treba izvršiti, dostavljač će staviti pisanu obavijest u kojoj je naznačeno gdje se pismeno nalazi. Na obavijesti i na samom pismenu koje se trebalo dostaviti dostavljač će naznačiti razlog ovakvog dostavljanja, kao i datum kada je obavijest stavio na vrata i staviti svoj potpis. Dostavljanje se smatra izvršenim kada je obavijest stavljena na vrata, sa tim da oštećenje ili uništenje obavijesti izvršeno nakon stavljanja na vrata nema uticaja na valjanost dostavljanja (čl. 79. st. (2)). O dostavljanju izvršenom na ovaj način obavijestit će se organ koji je naredio dostavljanje. Čini se prekršaj ako se pismeno ne dostavi lično, kada je takvo dostavljanje obavezno (čl. 290. st. (1) t. 4)).

Dostavljanjem pismena zakonskom zastupniku, punomoćniku ili punomoćniku za primanje pismena, smatra se da je dostavljanje izvršeno samoj stranci.

3. Posredno dostavljanje pismena

Kada po zakonu ili drugom propisu lično dostavljanje nije obavezno, niti se radi o pismenima kada od dana dostavljanja počinje teći rok koji se ne može produžavati po zakonu, dostavljanje se vrši posredno, kada se lice ne zatekne u svome stanu, tada se dostavljanje vrši predajom pismena nekom od odraslih članova njegove porodice, uključujući i lica sa 14 godina (stariji maloljetnik) ili komšiji, ako on na to pristane, osim ako u istome postupku ne učestvuje sa suprotnim interesom ili na radnom mjestu ako se to lice tu ne zatekne, licu koje je na istom mjestu zaposleno, ako ono pristane primiti pismeno i u istome postupku ne učestvuje sa suprotnim interesom ili predajom pismena licu zaposlenom u advokatskoj kancelariji.

Ako se utvrdi da je lice kojem se dostavljanje treba izvršiti odsutno, pismeno će se vratiti organu koji ga je izdao, uz označenje gdje se odsutno lice nalazi.

Ako je prebivalište ili mjesto boravka lica kojem se dostavljanje ima izvršiti nepoznato ili ako dostavljač utvrdi da lice kojem se pismeno ima dostaviti ne stanuje na adresi na kojoj se dostavljanje pokušava obaviti ili ako je utvrđeno da lice kojem se dostavljanje ima obaviti ne stanuje na adresi svog posljednjeg poznatog boravišta ili prebivališta, a njegovo sadašnje boravište ili radno mjesto dostavljač ne može utvrditi, organ koji je izdao pismeno javno će pozvati stranku da preuzme pismeno putem objavljivanja poziva na svojoj oglasnoj tabli i službenoj internetskoj stranici institucije, a kada je riječ o pismenu koje se dostavlja u skladu sa članom 76. ovog zakona, poziv će se objaviti na oglasnoj tabli i službenoj internetskoj stranici institucije.

Dostavljanje se smatra izvršenim po isteku osam dana od dana objavljivanja pismena na oglasnoj tabli i službenoj internetskoj stranici institucije.

Ako se dostavljanje ne može izvršiti ni na jedan od navedenih načina, a nije utvrđeno da je lice odsutno, dostavljač će predati pismeno nadležnom organu općine na čijem se području nalazi mjesto prebivališta, odnosno boravišta lica kojem se dostavljanje vrši ili pošti u njegovom mjestu prebivališta, odnosno boravišta, ako se dostavljanje vrši preko pošte. Na vrata stana lica dostavljač će staviti pismenu obavijest gdje se pismeno nalazi. Na obavijesti i na samom pismenu dostavljač će naznačiti razlog ovakve dostavljanja, kao i datum kada je obavijest stavio na vrata i staviti svoj potpis.

Dostavljanje se smatra izvršenim kada je obavijest stavljena na vrata, sa tim da njeno oštećenje ili uništenje, izvršeno nakon stavljanja na vrata nema uticaja na valjanost dostavljanja.

O dostavljanju izvršenom na ovaj način obavijestit će se organ koji je naredio dostavljanje.

4. Posebni slučajevi dostavljanja pismena

a) Dostavljanje pismena zakonskom zastupniku i punomoćniku

Zakonskom zastupniku stranke uvijek se dostavljaju sva pismena za stranku koju zastupa, jer ta lica nemaju poslovnu, a time ni procesnu (stranačku) sposobnost (čl. 73. – 79).

Punomoćniku stranke pismena se dostavljaju, na isti način, u granicama punomoći koju mu je stranka dala. Ako punomoćnik ima generalnu punomoć, njemu se dostavljaju sva pismena tog upravnog predmeta. Ako je punomoć ograničena, njemu se dostavljaju samo pismena za pojedine upravne radnje u tom postupku, a ostala pismena, te kada je nužno njeno prisustvo, dostavljaju se stranci.

Ako više stranaka ima zajedničkog zakonskog zastupnika ili punomoćnika u istom predmetu, dostavljanje se za njih sve vrši tome zakonskom zastupniku, odnosno punomoćniku. Ako stranka ima više punomoćnika, dovoljno je da se dostavljanje izvrši samo jednom od njih.

b) Dostavljanje pismena punomoćniku za primanje pismena

Punomoćnik za primanje pismena je ovlašten samo za primanje pismena za stranku.

Stranka može po vlastitom izboru ovlastiti određeno poslovno sposobno lice za primanje pismena kojem će se vršiti dostavljanje pismena, npr. kada će duže vremena biti odsutna.

Nema smetnji da stranka pored punomoćnika za zastupanje u svim radnjama postupka odredi i posebnog punomoćnika samo za primanje pismena.

Stranka je dužna u pisanoj formi obavijestiti organ o određivanju punomoćnika za primanje pismena, nakon čega nastupa obaveza za organ da sva pismena za stranku dostavlja tom punomoćniku.

Punomoćnik za primanje pismena je nakon toga dužan svaki akt bez odgađanja poslati stranci, na način kako je to dogovoreno sa strankom.

Ako punomoćnik za primanje pismena ne pošalje stranci odmah pismeno, sve posljedice koje zbog toga nastanu snosi sama stranka, jer dostavljanjem pismena tom punomoćniku smatra se da je dostavljanje izvršeno stranci. Punomoćnik može odgovarati za eventualno nastalu štetu.

Ako bi neposredno dostavljanje stranci, punomoćniku ili zakonskom zastupniku znatno odugovlačilo postupak, pogotovo kada se radi o upravnom postupku koga treba brzo riješiti, službeno lice može naložiti stranci da po određenom predmetu, a u određenom roku, postavi punomoćnika za primanje pismena. Ako stranka ne postupi po ovome nalogu, organ može stranci postaviti privremenog zastupnika.

Dostavljanje pismena punomoćniku za primanje pismena vrši se na isti način kao što bi se dostavljalo stranci.

Čini se prekršaj ako se pismeno ne dostavlja punomoćniku za primanje pismena koga je stranka odredila (čl. 291. st. (1) t. 4)).

Dostavljanje pismena stranci u inostranstvu vrši se u skladu sa ugovorom o međunarodnoj pravnoj pomoći, odnosno preko Ministarstva vanjskih poslova, a neka pismena i neposredno.

U slučaju da to nije uređeno s određenom državom u kojoj se nalazi stranka, odnosno njen zakonski zastupnik, a nemaju punomoćnika za zastupanje u BiH, organ ih treba pozvati da u određenom roku odrede svoga punomoćnika koji će ih zastupati u BiH ili punomoćnika za primanje pismena. U protivnom organ će, po službenoj dužnosti, postaviti punomoćnika za primanje pismena ili privremenog zastupnika, o čemu će upozoriti stranku.

Zajednički punomoćnik za primanje pismena je posebna vrsta punomoćnika, koja je ovlaštena samo za primanje pismena za više stranaka koje u upravnom postupku učestvuju s istovjetnim zahtjevima, a pravila o punomoćniku za primanje pismena i zajedničkom punomoćniku su veoma slična.

c) Dostavljanje pismena organima vlasti, društvima, ustanovama i drugim pravnim licima

Dostavljanje pismena organima vlasti (organima uprave, sudovima, tužilaštvima i drugo), privrednim društvima, ustanovama i drugim pravnim licima vrši se predajom pismena službenom licu ili licu određenom za primanje pismena tih organa, odnosno pravnih lica, ako za pojedine slučajeve nije drugačije propisano. Predaja pismena vrši se u službenim prostorijama organa uprave (pisarnici), odnosno pravnog lica, svakog radnog dana i tokom radnog vremena.

Ako u postupku učestvuju poslovne jedinice, naselja, grupe lica i drugo, dostavljanje se vrši predajom pismena licu koga su oni odredili za primanje pismena.

Ako dostavljač u toku radnoga vremena ne nađe lice određeno za primanje pismena, predaju pismena može izvršiti bilo kojem licu zaposlenom u tom organu, odnosno pravnom licu, koje se zatekne u njihovim prostorijama.

d) Dostavljanje pismena ostalim licima

Fizičkim licima i pravnim licima u inostranstvu, kao i stranim državama, međunarodnim organizacijama i licima u BiH koje uživaju diplomatski imunitet, dostavljanje pismena vrši se preko Ministarstva vanjskih poslova, ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

Državljanima BiH, koji se nalaze u inostranstvu, dostavljanje se može obavljati neposredno ili preko diplomatskih i konzularnih predstavništava BiH u inostranstvu.

Vojnim licima, pripadnicima policije, licima zaposlenim u kopnenom, riječnom, pomorskom i vazdušnom saobraćaju, dostavljanje pismena se može vršiti i preko njihove komande, odnosno organa ili pravnog lica u kojem su zaposleni. Dostavljanje je uredno obavljeno kada je pismeno uručeno primaocu, a ne dan kada je dostavljeno vojnoj komandi, policijskoj upravi ili privrednom društvu.

Licima koja su lišena slobode (pritvorenicima i zatvorenicima) dostavljanje pismena se vrši preko uprave ustanove u kojoj se nalaze. Dostavljanje je uredno obavljeno kada je pismeno uručeno primaocu, a ne kada je dostavljeno upravi ustanove.

e) Dostavljanje pismena javnim pozivom

Javno pozivanje je poseban način dostavljanja u upravnom postupku kada je potrebna dostavljanje pismena licu ili većem broju lica koja organu nisu poznata po imenu, prezimenu i adresi, odnosno po nazivu i sjedištu, koje se ne mogu uopće ni po čemu odrediti, a upravni postupak ili neke radnje postupka treba provesti, najčešće hitno u javnom interesu.

Organ treba prethodno učiniti sve da utvrdi ko je i gdje je lice ili lica koje su mu u postupku potrebna, pa tek pošto to nije mogao utvrditi, organ može odlučiti da dostavljanje pismena izvrši javnim pozivom, o čemu sastavlja službenu zabilješku (čl. 66. st. (2)). Smatra se da je dostavljanje pismena izvršena poslije isteka 15 dana od dana isticanja poziva na oglasnoj tabli, ako organ koji je pismeno izdao ne odredi duži rok. Pored objavljivanja na oglasnoj tabli, organ poziv može objaviti u novinama, odnosno drugim sredstvima javnoga informisanja ili na koji drugi uobičajeni način.

Javnim pozivom organ može i pokrenuti upravni postupak prema većem broju lica koja mu nisu poznata ili se ona ne mogu odrediti, koja u postupku mogu imati položaj stranke i ako se radi o bitno istom zahtjevu prema svima njima.

Javnim pozivom organ je dužan objaviti održavanje usmene rasprave kada postoji opasnost da se pojedinačni pozivi neće moći dostaviti na vrijeme pozvanim licima, kada postoji vjerovatnost da ima zainteresovanih lica u tom upravnom predmetu koje se još nisu pojavile kao stranke ili kada to nalažu drugi slični razlozi.

f) Odbijanje prijema pismena

Lice kojem je pismeno upućeno, odnosno odrasli član njegove porodice, kao i lice zaposleno u organu, društvu, ustanovi ili drugom pravnom licu ili u advokatskoj kancelariji, lice koje su za prijem pismena odredili naselje, grupa lica i dr. dužne su primiti pismeno, ako se dostavljanje vrši radnim danom i danju u stanu ili na radnom mjestu, advokatu u advokatskoj kancelariji, odnosno van tih prostorija, ako lice kojem se vrši dostavljanje na to pristane.

Ako lice kojem je pismeno upućeno, bez zakonskog razloga odbije primiti pismeno, dostavljač će pismeno ostaviti u stanu ili na radnom mjestu gdje je to lice zaposleno ili će pismeno staviti na vrata stana ili prostorije gdje je zaposleno. Dostavljač ne može postupiti na ovaj način ako se dostavljanje ne vrši radnim danom i danju u stanu ili na radnom mjestu, advokatu u advokatskoj kancelariji ili van tih prostorija, ako lice na to ne pristane.

Kada je dostavljanje pismena izvršeno na takav način, dostavljač će zabilježiti na dostavnici datum, sat i razlog odbijanja prijema, kao i mjesto gdje je pismeno ostavio.

g) Promjena stana

Kada stranka ili njen zakonski zastupnik tokom postupka promijene svoje prebivalište ili stan, dužni su o tome odmah obavijestiti organ koji vodi postupak.

Ako oni to ne učine, a dostavljač ne može saznati kuda su se odselili, organ će odrediti da se sve dalje dostavljanja pismena u postupku za tu stranku vrše stavljanjem pismena na oglasnu tablu organa koji vodi postupak, ako je upravni postupak pokrenut po zahtjevu stranke. Ako je upravni postupak pokrenut po službenoj dužnosti, tada se dostavljanje pismena na opisani način može izvršiti ako je stranka učestvovala u postupku, tj. ako zna da je upravni postupak pokrenut. Ako stranka nije učestvovala u upravnom postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, a nepoznate je adrese, njoj će organ odrediti privremenog zastupnika, ako to traži hitnost postupka, a postupak se mora provesti i njemu će predati pismeno. O preduzetim radnjama, službeno lice sastavlja službenu zabilješku u spisu (čl. 66. st. (2)).

Dostavljanje se smatra izvršenim poslije isteka 15 dana od dana stavljanja pismena na oglasnu tablu organa koji vodi postupak.

Kada punomoćnik, odnosno punomoćnik za primanje pismena tokom postupka promijeni svoje prebivalište ili stan, a ne izvijesti o tome organ koji vodi postupak, dostavljanje će se izvršiti kao da punomoćnik nije ni postavljen, tj. dostavljanje će biti izvršeno stranci.

5. Dostavnica

Dokaz o izvršenom dostavljanju pismena je potvrda o dostavljanju (dostavnica), koja ima značaj javne isprave, ako je sastavljena na propisan način. Dostavnicom se dokazuje da je dostavljanje izvršeno licu kojem je pismeno upućeno i da je to lice primilo to pismeno navedenog dana.

Dostavnica je poseban obrazac i sadrži: naziv organa koji dostavlja pismeno, broj i datum, naziv pismena koje se dostavlja, ime stranke, odnosno lica kojem se pismeno dostavlja i njegovu adresu. Te podatke na dostavnici navodi organ koji šalje pismeno.

Na dostavnici se upisuje datum dostavljanja i potpisuje je primalac i dostavljač. Primalac će na dostavnici sam slovima naznačiti datum prijema. Primalac može biti: stranka, zakonski zastupnik i punomoćnik stranke, kao i punomoćnik za primanje pismena, odrasli član porodice lica kojem je pismeno upućeno, njegov komšija, zaposlenik na istom radnom mjestu, kao i zaposlenik u advokatskoj kancelariji, službeno lice ovlašteno za primanje pismena u organu javna vlasti i u pravnom licu, te određeno lice za primanje pismena za poslovnu jedinicu, naselje, grupu lica i slično.

Dostavljač je najčešće poštari, odnosno zaposlenik organa koji vrši dostavljanje pismena. Dostavljač može biti i službeno lice koje vodi postupak, npr. kada se stranka zatekne u organu kod tog lica ili kada inspektor na mjestu događaja izvrši uviđaj i odmah nakon toga uruči stranci zapisnik o obavljenoj upravnoj radnji ili neki drugi akt.

Prilikom dostavljanja pismena dostavljač treba utvrditi identitet lica kojem predaje pismeno, ako lice ne poznaje. Ako dostavljač posumnja u identitet lica treba odustati od dostavljanja.

Ako je primalac nepismen ili se ne može potpisati, dostavljač će na dostavnici naznačiti njegovo ime i datum predaje i staviti će napomenu zašto primalac nije stavio svoj potpis.

Ako primalac odbije potpisati dostavnicu, dostavljač će to zabilježiti na dostavnici i ispisati slovima datum predaje i time se smatra dostavljanje izvršenim.

Ako je dostavljanje izvršeno kojem od lica navedenih u čl. 77. ovoga zakona, dostavljač će na dostavnici naznačiti lice kojem je pismeno predano (član porodice, komšija, i dr.).

Ako je dostavljanje izvršeno po čl. 79. ovoga zakona, na dostavnici treba naznačiti datum izvršenog obavještanja, kao i datum predaje pismena opštinskom organu ili pošti.

Vijeće ministara BiH, na prijedlog resornog ministarstva, odlukom propisuje oblik i način elektronskog dostavljanja.

6. Pogreške u dostavljanju pismena

Ako pri dostavljanju pismena bude učinjena pogreška koja se odnosi na datum dostavljanja ili lice kojem je pismeno predato, organ o čijem se pismenu radi, dužan je provesti postupak radi utvrđivanja tih činjenica. Smatrat će se da je dostavljanje izvršena onoga datuma za koji se u postupku utvrdi da je lice kojem je pismeno namijenjeno stvarno dobilo to pismeno.

U slučaju da potpisano lice osporava da je ono svojeručno potpisalo dostavnicu, potrebno je izvršiti grafološko vještačenje potpisa ili provesti druge dokaze, da bi se utvrdilo ko je potpisao dostavnicu.

Na ovaj način se postupa i kada se dostavnica zagubi ili nestane iz spisa, kao i u slučaju kada pošta ne vrati dostavnicu za pismeno koje je poštom upućeno određenom licu.

VI - ROKOVI

Pojedine radnje upravnog postupka obavljaju se prema pravilima upravnog postupka i u određenim rokovima. Ako rokovi nisu određeni zakonom ili drugim propisom, određuje ih, s obzirom na okolnosti slučaja, službeno lice koje vodi postupak. Propuštanje rokova u upravnom postupku ima određene pravne posljedice, takve da se po isteku roka ne mogu obaviti određene radnje postupka ili izgubiti i određena prava.

Rokovi se dijele na materijalno-pravne i procesno-pravne rokove. U upravnom postupku rokovi se dijele na objektivne i subjektivne, prekluzivne (neodgodive) i dilatorne (odgodive), ovisne i instrukcijske. U većem broju odredbi ovoga zakona propisani su rokovi.

Rok koji je odredile službeno lice koja vodi postupak, kao i rok određen propisima za koji je predviđena mogućnost produženja, može se produžiti na molbu zainteresovanog lica koja se podnese prije isteka roka ili tri dana po isteku roka, ako postoje opravdani razlozi za produženje, o čemu se sačinjava službena zabilješka u spisu (čl. 66. st. (2)).

Rokovi za izvršenje radnji u upravnom postupku se određuju na dane, mjesece i godine.

Kada je rok određen na dane, dan u koji je dostavljanje ili obavijest izvršeno, odnosno u koji pada događaj od koga treba računati trajanje roka, ne uračunava se u rok, već se za početak roka uzima prvi naredni dan. Rok koji je određen po mjesecima, odnosno po godinama završava se istekom onoga dana mjeseca, odnosno godine, koji po svom broju odgovara danu kada je dostavljanje ili obavijest izvršeno, odnosno danu u koji pada događaj od koga se računa trajanje roka. Ako nema toga dana u posljednjem mjesecu, rok ističe posljednjega dana toga mjeseca.

Završetak roka može se označiti i izvjesnim kalendarskim datumom, što se u praksi često čini. Za određene situacije rok je određen pravnim standardom, kao npr.: „bez odgađanja dostaviti“ (čl. 58. st. (6)), „čim sazna da postoji koji od razloga“ (čl. 36.), itd.

Početak i tok rokova ne sprečavaju nedjeljni dani ili dani kada se ne radi i dani državnih praznika. Tako npr. ako je rješenje dostavljeno u subotu, onda je nedjelja prvi dan roka koji se računa. Ako zatim slijedi državni praznik u ponedjeljak i taj se dan računa u rok. Dani kada se ne radi ili neki drugi dan kada organ kod koga se radnja postupka ima preduzeti ne radi, nisu ni nedjelja, ni državni praznici, nego drugi neradni dani u sedmici. Najčešće je to subota kada organ ne radi jer je raspored od 40 sati sedmičnog radnog vremena raspoređen na pet radnih dana u sedmici.

Može to biti i dan općine ili neki drugi dan kada opštinski organi ne rade.

Ako posljednji dan roka pada u nedjelju ili na dan državnoga praznika ili u neki drugi dan kada organ kod koga se radnja postupka ima preduzeti, ne radi, rok ističe istekom prvoga narednog radnoga dana.

Za određene podneske vrlo je važno da su u roku podneseni nadležnom organu. Podnesak je podnesen u roku, ako je prije nego što rok istekne stigao organu kojem je trebao biti predat. Podnesak je stigao organu na vrijeme kada je predat pošti ili pisarnici organa uprave prije isteka roka. Nije bitno da je i zaveden u upisnike.

Kada je podnesak upućen poštom preporučeno, dan predaje pošti smatra se danom predaje organu kojem je upućen. Rok za provođenje pojedine radnje postupka ističe posljednjeg dana roka do 24,00 sata. Kako organi uprave najčešće ne rade do toga vremena, onda takvu radnju treba izvršiti najkasnije posljednjeg dana roka do kraja radnog vremena organa uprave.

Ako je podnesak poslan elektronskim putem, smatra se da je blagovremen ukoliko ga je informacijski sistem za dostavljanje i obavještanje primio prije isteka roka.

Za lica lišene slobode, dan predaje podneska upravi ustanove u kojoj se to lice nalazi smatra se danom predaje organu kojem je upućen.

VII - POVRAT U PREDAŠNJE STANJE

Povrat u predašnje stanje stranka može koristiti samo ako je u postupku propustila izvršiti neku procesnu radnju vezanu za prekluzivni rok. Povrat u predašnje stanje nije dopušten zbog propuštanja prekluzivnog roka određenog materijalnim propisima, kao ni zbog propuštanja izvršenja radnje vezane za vanredne pravne lijekove. Do povrata u predašnje stanje ne može doći po službenoj dužnosti već samo na zahtjev stranke.

Prvi slučaj kada se može dozvoliti povrat u predašnje stanje je kada stranka, koja je iz opravdanih razloga propustila da u roku izvrši neku radnju postupka, pa je uslijed tog propuštanja isključena od vršenja ove radnje, dozvoliti će joj se po njenom prijedlogu povrat u predašnje stanje. Drugi slučaj je da se stranci, koja je propustila da u roku preda podnesak, na njen prijedlog, dozvoli povrat u predašnje stanje kada je ona iz neznanja ili očiglednom pogreškom podnesak blagovremeno poslala običnom poštom ili neposredno predala nadležnom organu. Povrat u predašnje stanje dozvoliti će se i u slučaju kada je stranka očiglednom pogreškom prekoračila rok, ali je podnesak primljen od nadležnog organa najkasnije za tri dana poslije isteka roka, ako bi stranka zbog kašnjenja izgubila neko pravo. Opravdanost razloga stranke ocjenjuje nadležni organ prema okolnostima slučaja (čl. 97.).

Stranka je dužna u svome prijedlogu „iznijeti okolnosti zbog kojih je bila spriječena u roku izvršiti propuštenu radnju i te okolnosti učiniti bar vjerovatnim“. Ako stranka ima kakav dokaz o tome, treba ga priložiti, a ako nema dovoljno je da to učini vjerovatnim (čl. 153.).

Prijedlog za povrat u predašnje stanje ne može se zasnivati na okolnosti koju je organ već ranije ocijenilo nedovoljnom za produženje roka ili odgađanje rasprave.

Ako se povrat u predašnje stanje traži zbog toga što je propušteno da se podnese kakav podnesak, prijedlogu treba priložiti i taj podnesak. Kada je dopušten povrat u predašnje stanje, postupak se vraća u stanje u kojem se nalazio prije propuštanja (čl. 99. st. (2)), a poništavaju se sva rješenja i zaključci koje je organ donio u vezi sa propuštanjem.

Prijedlog za povrat u predašnje stanje podnosi se organu kod koga je trebalo izvršiti propuštenu radnju, u subjektivnom roku od osam dana računajući od dana kada je prestao razlog koji je prouzrokovao propuštanje, a ako je stranka tek kasnije saznala za propuštanje, onda od dana kada je to saznala, u granicama objektivnog roka od tri mjeseca.

Poslije isteka objektivnog roka od tri mjeseca, ne može se tražiti povrat u predašnje stanje. Ovakav prijedlog organ će odbaciti zaključkom, bez ulaska u postupak.

O prijedlogu odlučuje zaključkom organ kod koga je trebalo izvršiti propuštenu radnju. Prijedlog može biti odbačen, odbijen i uvažen.

Neblagovremeno podnesen prijedlog odbacit će se bez daljeg postupka.

Ako činjenice na kojima se prijedlog zasniva nisu općepoznate organ će zatražiti izjašnjenje ostalih stranaka u postupku, ako ih ima. Ako su činjenice na kojima se prijedlog zasniva općepoznate, nadležni organ može odlučiti o prijedlogu bez izjašnjenja protivne stranke.

Ako je dopušten povrat u predašnje stanje, protiv takvog zaključka nije dozvoljena žalba, osim ako je povrat dozvoljen po prijedlogu koji je neblagovremeno podnesen ili je nedozvoljen.

Protiv zaključka kojim je odbijen prijedlog za povrat u predašnje stanje dozvoljena je posebna žalba, samo ako je zaključak donio prvostepeni organ.

Žalba nije dozvoljena protiv zaključka o prijedlogu za povrat u predašnje stanje koji je donio organ nadležan za rješavanje u drugom stepenu o glavnoj stvari.

Protiv zaključka kojim je kao neblagovremen odbačen prijedlog za povrat u predašnje stanje dozvoljena je posebna žalba samo kada je zaključak donio prvostepeni organ.

Prijedlog za povrat u predašnje stanje ne zaustavlja tok postupka, ali organ nadležan za odlučivanje o prijedlogu može privremeno prekinuti postupak dok zaključak o prijedlogu kojim je riješeno o povratu ne postane konačan.

VIII - ODRŽAVANJE REDA

Službeno lice dužno je starati se o održavanju reda pri radu. To obuhvata redosljed u obavljanju radnji postupka, te ozbiljnost i pristojnost tokom obavljanja radnji postupka, kao i neometanje službenog lica da normalno radi.

Službeno je lice ovlašteno opominjati lica koje ometaju rad organa i određivati mjere potrebne da se red održi, o čemu se u spisu sačinjava službena zabilješka (čl. 66. st. (2)).

Lice koje je prisutno kakvoj radnji postupka ne smije nositi oružje ili opasno oruđe.

Bilo koje prisutno lice, kada se obavlja neka radnja postupka, koje i pored opomene ometa rad ili učini nepristojnost pri vršenju radnje postupka ili neće da odloži oružje, odnosno oruđe, može biti udaljeno. Lice koje učestvuje u radnji postupka može biti udaljeno tek pošto je prethodno bilo opomenuto da će biti udaljeno i pošto su mu bile predočene pravne posljedice takve mjere. Udaljenje zbog narušavanja reda ili zbog nepristojnosti ili nošenja oružja ili opasnog oruđa izriče službeno lice. Udaljenje nije kazna nego mjera obezbjeđenja reda u postupku. Udaljenje se odnosi samo na tu radnju i dan kada je udaljeno lice ometalo rad, činilo neku nepristojnost ili nije htjelo da odloži oružje, odnosno oruđe. Ako se radnja postupka odvija u službenim prostorijama organa, udaljenje se može odnositi samo na tu prostoriju ili čitavu zgradu, zavisno od konkretne situacije. Ako se radnja postupka vrši na otvorenom prostoru udaljenje se vrši toliko daleko da to lice ne može dalje ometati rad, činiti nepristojnost, biti prijetnja učesnicima u postupku sa oružjem ili opasnim oruđem.

Ako bude udaljena stranka koja nema punomoćnika ili ako bude udaljen punomoćnik čiji vlastodavac nije prisutan, službeno lice koje rukovodi radnjom postupka pozvat će lice koje se udaljava, da postavi svoga punomoćnika. Ako pozvano lice to ne učini, službeno lice može odgoditi radnju na trošak lica koje je odbilo da postavi svoga punomoćnika, a može mu i samo postaviti punomoćnika, ako je to potrebno. Ovakav punomoćnik može zastupati samo u onoj radnji postupka sa koje je stranka udaljena. Službeno lice postaviti će punomoćnika po službenoj dužnosti, u pravilu, samo ako se radnja postupka obavlja u javnom interesu, odnosno ako se radi o upravnom postupku po službenoj dužnosti (čl. 115.).

O udaljenju lica donosi se zaključak. Protiv zaključka kojim se udaljava stranka koja nema punomoćnika ili punomoćnik čiji vlastodavac nije prisutan može se izjaviti posebna žalba. Posebna žalba nije dozvoljena protiv zaključka o udaljenju svjedoka, vještaka, tumača ili drugog lica koje ne učestvuje u radnji postupka.

Ko u radnji postupka teže naruši red ili učini nepristojnost, prema službenom ili drugom licu koje učestvuje u postupku, može se, pored udaljenja, kazniti novčanom kaznom do 50 KM.

Ova kazna ne isključuje drugu odgovornost i mogu biti izrečene kumulativno.

Novčanom kaznom može biti kažnjeno i lice koje svojim podneskom grubo povređuje običaje ponašanja prema organu ili službenom licu. Kazna se odnosi samo na lice koje je potpisalo podnesak, npr. punomoćnik, a ne i na lice koje ima punomoćnika.

Novčane kazne, zbog radnji predviđenih u čl. 102. stavak (1) ovoga zakona, izriče službeno lice koje rukovodi radnjom postupka, a zbog radnji predviđenih u čl. 102. stavak (3) rukovodilac organa koji vodi postupak.

Protiv zaključka o kazni može se izjaviti posebna žalba. Žalba protiv zaključka o novčanoj kazni zbog narušavanja reda ne odgađa izvršenje te kazne. Prije donošenja zaključka o izricanju novčane kazne, službeno lice treba u zapisnik unijeti opis u čemu se ogleda teže narušavanje reda ili činjenje teže nepristojnosti, ako se isti vodi za radnju postupka, a ako se ne vodi sačiniti poseban zapisnik o navedenom. I pravna lica sa javnim ovlaštenjima mogu izricati novčane kazne.

IX - TROŠKOVI POSTUPKA

1. Troškovi organa i stranaka

Izdaci u gotovom novcu organa koji vodi postupak, a koji su nastali provođenjem postupka padaju, po pravilu, na teret organa koji je postupak vodio. U posebne izdatke upravnog postupka uglavnom spadaju: putni izdaci službenog lica, a koji su nastali zbog obavljanja uviđaja na licu mjesta koje je van sjedišta organa uprave, nadoknade putnih troškova i izgubljene zarade svjedocima i vještacima, kao i posebne nagrade vještacima. Te izdatke isplaćuje organ, sa tim da će ih na kraju platiti onaj ko je izazvao postupak. To se rješava rješenjem kojim završava upravni postupak ili posebnim zaključkom o troškovima postupka. Od plaćanja troškova postupka posebnim propisom su obično oslobođene određene kategorije građana, kao što su ratni i mirnodopski invalidi, izbjegla i raseljena lica, i slično, kada se upravno rješavanje odnosi na njihov status. Kao što je vidljivo u troškove upravnog postupka ne spadaju opći troškovi rada organa uprave, kao što su plate i nadoknade državnih službenika i zaposlenika, kapitalni izdaci za zgrade, namještaj, opremu, vozila, materijalni troškovi za električnu energiju, poštanske usluge, potrošni materijal, itd. Za utvrđivanje ko je dužan platiti posebne troškove postupka važno je ko je postupak izazvao. Kada se postupak vodi po zahtjevu stranke, stranka je dužna snositi sve posebne troškove, bez obzira je li njenom zahtjevu udovoljeno ili nije. Ako stranka tokom vođenja upravnog postupka odustane od svoga zahtjeva, svi troškovi koji su nastali do obustavljanja postupka padaju na teret stranke koja je odustala od zahtjeva, ako posebnim propisom nije drugačije određeno (čl. 124.).

Kada lice koje učestvuje u postupku prouzrokuje svojom krivicom ili obiješću troškove pojedinih radnji u postupku, dužno je snositi te troškove.

Kada je postupak koji je pokrenut po službenoj dužnosti okončan povoljno po stranku, troškove postupka snosi organ koji je postupak pokrenuo. Troškove upravnog postupka pokrenutog po službenoj dužnosti snosi stranka ako postupak nije povoljno okončan za nju.

Kada je upravni postupak pokrenut po zahtjevu stranke, svaka stranka snosi, po pravilu, sama svoje troškove prouzrokovane postupkom, kao što su troškovi dolaženja, gubljenja vremena, izdaci na takse, za pravno zastupanje i stručno pomaganje.

Kada u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, stranka koja je izazvala postupak, a na čiju je štetu postupak okončan, dužna je protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su toj stranci nastali u postupku. U opravdane troškove spadaju npr. troškovi prevoza javnim prevoznim sredstvima, troškovi smještaja u hotelu koji nije visoke klase, kada je to potrebno, itd. Ako je u takvom slučaju koja od stranaka djelimično uspjela sa svojim zahtjevom, ona je dužna nadoknaditi protivnoj stranci troškove srazmjerno dijelu svoga zahtjeva sa kojim nije uspjela. Stranka koja je obiješću prouzrokovala protivnoj stranci troškove u postupku dužna joj je te troškove nadoknaditi.

Troškovi za pravno zastupanje stranke nadoknađuju se samo u slučajevima kada stranka nije izazvala postupak i troškove i kada je takvo zastupanje bilo nužno i opravdano.

Zahtjev za nadoknadu troškova mora biti podniet prije donošenja rješenja kojim se rješava upravna stvar, tako da organ koji vodi postupak može o njemu odlučiti u rješenju. U protivnom, stranka gubi pravo na nadoknadu troškova. Službeno lice koje vodi postupak dužno je o ovome na vrijeme upozoriti stranku i odrediti joj rok za podnošenje toga zahtjeva.

Svaka stranka snosi svoje troškove postupka koji je završen poravnanjem, ako u poravnanju nije drugačije određeno.

Troškovi stranke i drugog lica u postupku prouzrokovane postupkom pokrenutim po službenoj dužnosti ili u javnom interesu, a koje stranka, odnosno drugo lice u postupku nije izazvalo svojim ponašanjem, snosi organ koji je pokrenuo postupak.

Troškove postupka u vezi s izvršenjem upravnih akata snosi izvršenik ili njegov nasljednik ili pravni sljedbenik. Ako se ovi troškovi od njega ne mogu naplatiti, snosi ih tražilac izvršenja.

Ako se postupak pokreće po zahtjevu stranke, a sa sigurnošću se može predvidjeti da će izazvati izdatke u gotovom novcu, organ koji vodi postupak može zaključkom odrediti da stranka unaprijed položi u depozit trezora institucija BiH potreban iznos za pokriće tih troškova, a na osnovu procjene potrebnog iznosa od strane organa koji vodi postupak, uzimajući u obzir koje činjenice treba utvrditi u postupku i kojim dokazima. Zaključkom kojim je utvrđena obaveza uplate avansa troškova postupka treba odrediti i rok do koga je stranka dužna izvršiti uplatu. Od uplaćenog avansa na ime troškova postupka isplaćuju se izdaci licima koja imaju pravo na nadoknadu troškova. Po završetku postupka organ će izvršiti konačni obračun troškova i to će iskazati u rješenju kojim se završava upravni postupak ili u posebnom zaključku o troškovima postupka. Ako stranka ne položi taj iznos u određenome roku, organ može odustati od izvođenja tih dokaza ili obustaviti postupak, osim ako se produženje postupka mora nastaviti zbog javnoga interesa.

U rješenju kojim se postupak završava, organ koji donosi rješenje određuje ko snosi troškove postupka, njihov iznos i kome se i u kojemu roku trebaju isplatiti.

U rješenju se mora posebno navesti da li će onaj ko snosi troškove biti dužan nadoknaditi troškove drugoj stranci.

Ako troškove postupka snosi više lica, troškovi će se između njih razdijeliti na jednake dijelove ili u odgovarajućoj razmjeri.

Ako organ u rješenju ne odluči o troškovima, navest će se da će se o troškovima donijeti poseban zaključak. Prilikom donošenja odluke da li će rješenjem ili zaključkom odlučiti o troškovima postupka službeno lice se može rukovoditi slijedećim: ako organ na dan donošenja rješenja raspolaže podacima o svim troškovima postupka, onda će rješenjem odmah odlučiti o troškovima postupka, a ako nema sve podatke onda će kasnije odlučiti zaključkom o troškovima postupka. U odluci o troškovima mora se odrediti o tome ko snosi troškove postupka, iznos troškova postupka, kome i u kojem roku se trebaju uplatiti, postoji li obaveza nadoknade troškova protivnoj stranci u slučajevima predviđenih ovim zakonom, kada više lice snosi troškove postupka treba odrediti udio svake stranke u njihovu snošenju.

Svjedoci, vještaci, tumači, prevodioci i službeno lica imaju pravo na nadoknadu stvarnih troškova putovanja i izdataka izazvanih boravkom u mjestu radi izvršenja tih radnji, sa tim da tim licima pripada i nadoknada izgubljene zarade, ako za to vrijeme ne ostvaruju zaradu iz radnoga odnosa u organu vlasti ili pravnom licu ili drugom licu, odnosno instituciji u kojima su zaposleni. Ako se za taj dan licu isplaćuje zarada na poslu onda to lice nema pravo na nadoknadu izgubljene zarade. Pored nadoknade, vještaci i tumači imaju pravo i na posebnu nagradu, kao stručnjaci iz određenih područja za iznesene nalaze i stručna mišljenja, odnosno za izvršeno tumačenje i prevođenje tokom postupka.

Zahtjev za nadoknadu, odnosno nagradu dužni su svjedoci, vještaci, prevodioci i tumači postaviti pri saslušanju, tumačenju, prevođenju ili davanju vještakovog mišljenja. U protivnom, gube to pravo. Službeno lice koje vodi postupak dužno ih je na ovo upozoriti, što treba konstatovati i u zapisniku. Službeno lice nema pravo na posebnu nagradu za obavljeno vještačenje u upravnom predmetu u kojem kao službeno lice vodi postupak, ako taj stručni posao spada u opis poslova radnog mjesta službenog lica, npr. inspektora. Vještak se može angažovati samo kada je za utvrđivanje ili ocjenu neke činjenice potrebno stručno znanje kojim ne raspolaže službeno lice.

Iznos nadoknada utvrđuje posebnim zaključkom organ koji vodi postupak, određujući ko je dužan platiti ih i u kojem roku. Protiv ovog zaključka dozvoljena je posebna žalba. Žalba ne odgađa izvršenje zaključka, osim ako je zakonom ili samim zaključkom drugačije određeno.

Nadoknade troškova, izdataka i izgubljene zarade svjedocima, vještacima i tumačima, odnosno posebne nagrade vještacima i tumačima, način naplate i isplate tih nadoknada i nagrada, kao i oslobađanje od plaćanja troškova, reguliše se propisom Vijeća ministara BiH.

Istražujući ovo pitanje nije se moglo utvrditi da je Vijeće ministara BiH donijelo ovakav propis. Do donošenja ovog propisa Vijeća ministara BiH još je, u skladu sa čl. XI i Aneksom II Ustava BiH, na snazi Zakon o nadoknadi troškova svjedocima, vještacima i tumačima u upravnom postupku („Službeni list SR BiH“, broj 24/67).

U pogledu nadoknade službenim licima, važe propisi o nadoknadama za službeno lica koje utvrdi Vijeće ministara BiH.

2. Oslobođanje od plaćanja troškova

Organ koji vodi postupak može osloboditi stranku snošenja troškova u cijelosti ili djelimično, ako nađe da ona ne može podnijeti troškove bez štete po nužno izdržavanje svoje i svoje porodice. Troškova postupka se ne mogu osloboditi pravna lica. O tome organ donosi zaključak na osnovu prijedloga stranke i uvjerenja o njenom imovinskom stanju, te slobodne ocjene, uzimajući u obzir mjesne prilike i stanje u svakom pojedinom slučaju.

Službeno lice će po službenoj dužnosti ukazati stranci na mogućnost oslobođanja od troškova postupka, kada zapazi da je slabog imovinskog stanja. Prijedlog za oslobođanje od troškova postupka može se podnijeti tokom postupka, ali je bolje da se to uradi što prije.

Oslobođanje od snošenja troškova odnosi se na oslobođanje od taksi, izdataka organa koji vodi postupak, kao i na oslobođanje od polaganja obezbjeđenja za troškove.

Strani državljani oslobodit će se snošenja troškova pod uslovom reciprociteta. U slučaju dileme o postojanju reciprociteta, objašnjenje daje Ministarstvo vanjskih poslova BiH.

Organ koji vodi postupak može tokom postupka, po slobodnoj ocjeni, djelimično ili u potpunosti ukinuti zaključak o oslobođanju od snošenja troškova, ako utvrdi da više ne postoje razlozi zbog kojih je stranka bila oslobođena snošenja troškova ili da se poboljšalo njeno imovinsko stanje, za što je potrebno utvrditi to novo činjenično stanje.

Protiv zaključka kojim se odbija zahtjev stranke za potpuno ili djelimično oslobođanje snošenja troškova, stranka može izjaviti posebnu žalbu koja ne odlaže izvršenje zaključka, osim ako zaključkom nije drugačije određeno.

DRUGI DIO - PRVOSTEPENI POSTUPAK

X - POKRETANJE POSTUPKA I ZAHTJEVI STRANAKA

1. Pokretanje postupka

Upravni postupak pokreće se i vodi radi rješavanja upravnih stvari na osnovu neposredne primjene propisa. Upravni postupak uvijek pokreće stvarno i mjesno nadležni organ za rješavanje upravne stvari (čl. 20. i 21.), bez obzira ko je inicirao njegovo pokretanje.

Da bi mogla pokrenuti pred nadležnim organom upravni postupak stranka mora imati „stranačku legitimaciju“. Tokom cijeloga postupka organ će po službenoj dužnosti paziti da li lice može biti stranka u postupku (čl. 46.). Kada utvrdi da lice ne ispunjava te uslove, zaključkom će odbaciti zahtjev, protiv koga je dozvoljena posebna žalba (čl. 116. st. (2)).

Zahtjev stranke mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti i mora biti potpisan od stranke. Zahtjevi podneseni u elektronskom obliku s elektronskim potpisom smatraju se svojeručnim potpisom. Ako je stranka nepismena ili nije u stanju potpisati se, potpisat će je drugo pismeno lice (čl. 59.).

Ukoliko bi organ pokrenuo postupak i donio rješenje, kada je po zakonu ili po prirodi stvari za pokretanje i vođenje upravnoga postupka potreban zahtjev aktivno legitimisane stranke, a takvog zahtjeva nije bilo, rješenje bi bilo ništavo, osim ako stranka nije naknadno izričito ili prećutno pristala na isto (čl. 256. t. 4)).

Kada je materijalnim zakonom ili na tom zakonu zasnovanom propisu određeno da se određena upravna oblast rješava po službenoj dužnosti, obaveza je organa uprave da pokrene upravni postupak i riješi upravnu stvar u skladu sa materijalnim zakonom ili na tom zakonu zasnovanom propisu. Ista je obaveza organa uprave i kada sam utvrdi da, s obzirom na postojeće činjenično stanje, treba radi zaštite javnog interesa pokrenuti upravni postupak.

Pri pokretanju upravnog postupka po službenoj dužnosti nadležni organ uzima u obzir i eventualne predstavke građana i pravnih lica i upozorenje drugih organa, pisanje medija i sl. Ta lica su samo inicijatori pokretanja upravnog postupka i nemaju svojstvo stranke.

Ako nadležni organ u povodu stavljenog zahtjeva stranke nađe da po važećim propisima nema uslova za pokretanje postupka, donijet će o tome zaključak, kojim će se podneseni zahtjev odbaciti kao preuranjen. Protiv tog zaključka dozvoljena je posebna žalba.

Ako se konkretni zahtjev stranke ne odnosi na upravnu stvar, nego na upravne radnje ili na akte poslovanja i raspolaganja, organ ne može pokrenuti postupak ni po službenoj dužnosti ni po zahtjevu stranke. U takvom slučaju organ će zaključkom, protiv koga je dozvoljena posebna žalba (čl. 116. st. (2)), odbaciti zahtjev, jer nema uslova za pokretanje postupka.

Upravni postupak je pokrenut, čim je nadležni organ izvršio bilo koju radnju radi vođenja postupka, bilo da se radi o postupku koji se pokreće po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke. Ne postoji obaveza da se donese poseban zaključak za pokretanje upravnog postupka.

Ako organ utvrdi da je stranka podnijela zahtjev koji se zasniva na istom pravnom i istom ili sličnom činjeničnom osnovu povodom kojeg je postupak po zahtjevu iste stranke u toku pred tim organom ili po čijem zahtjevu je ranije riješeno, upravni organ će zaključkom odbaciti zahtjev. Protiv zaključka dopuštena je posebna žalba.

2. Spajanje stvari u jedan postupak

Spajanje stvari u jedan postupak se vrši iz razloga ekonomičnosti postupka. Do spajanja stvari u jedan postupak može doći kada se kumulativno ispune slijedeći uslovi: da se prava ili obaveze više stranaka zasnivaju na istom ili sličnom činjeničnom stanju i na istoj pravnoj osnovi i ako je organ koji vodi postupak u pogledu svih predmeta stvarno nadležan. U ovom slučaju stranke su dužne naznačiti ko će im biti zajednički predstavnik ili postaviti zajedničkog punomoćnika, a to im može odrediti i organ svojim zaključkom (čl. 48.). Da li će spojiti više upravnih stvari u jedan postupak procjenjuje organ koji vodi postupak, o čemu donosi zaključak. Protiv zaključka prvostepenog organa dozvoljena je posebna žalba.

Kada se vodi jedan postupak ili kada je postupak pokrenut javnim pozivom, svaka stranka istupa u postupku samostalno. Kada se u istom postupku odlučuje o stvari koja se odnosi na veći broj lica, može se za sva ta lica donijeti jedno rješenje, ali one moraju biti imenovane u dispozitivu, a u obrazloženju rješenja moraju biti izloženi razlozi koji se na svaku od njih odnose. Ovakvo se rješenje mora dostaviti svakom od tih lica, osim u slučaju predviđenom u čl. 80. ovoga zakona. Ako je riječ o stvari koja se tiče većeg broja lica koje organu nisu poznate, može se za sve njih donijeti jedno rješenje, ali ono mora sadržavati takve podatke da se iz njih može lako utvrditi na koja se lica rješenje odnosi (čl. 203.).

Pod istim uslovima stranke mogu u jednom postupku ostvarivati i više različitih zahtjeva.

Radi zaštite javnog interesa (čl. 115. st. (1)) i ekonomičnosti postupka (čl. 11.) nadležni organ može javnim pozivom (čl. 85.) pokrenuti upravni postupak po službenoj dužnosti prema većem broju lica koja organu nisu poznata ili se ne mogu odrediti, a koja u postupku mogu imati položaj stranke, ako je riječ o bitno istom zahtjevu prema svim tim licima. To je odstupanje od pravila da se postupak može pokrenuti prema tačno određenom fizičkom ili pravnom licu ili drugoj stranci u upravnom postupku.

Kada se javnim pozivom, što je zajednička procesna radnja za sve stranke na koje se poziv odnosi, pokrene upravni postupak, dalji postupak se vodi odvojeno za svaku od stranaka koje se jave na javni poziv i svaka nastupa samostalno u postupku (čl. 120. st. (1)). U određenim situacijama može se za sve njih donijeti jedno rješenje, ali ono mora sadržavati takve podatke da se iz njih može lako utvrditi na koga se rješenje odnosi (čl. 203. st. (2)).

Kada se u smislu čl. 118. ovoga zakona vodi jedan postupak ili kada je postupak pokrenut javnim pozivom, svaka stranka istupa u postupku samostalno i samostalno stiče prava i obaveze u rješavanju upravne stvari, odnosno spojenih upravnih stvari.

U zaključcima kojima se u takvom postupku preduzimaju izvjesne mjere prema strankama, mora se odrediti koja se od tih mjera odnosi na koju od stranaka, osim ako je riječ o strankama koje u postupku zajednički učestvuju s istovjetnim zahtjevima ili ako zakonom nije drugačije propisano.

3. Izmjena zahtjeva

Pošto je postupak pokrenut, stranka može do donošenja i dostavljanja rješenja u prvom stepenu proširiti stavljeni zahtjev ili umjesto ranijeg zahtjeva staviti drugi, bez obzira da li se prošireni ili izmijenjeni zahtjev zasniva na istoj pravnoj osnovi, pod uslovom da se takav zahtjev zasniva na bitno istom činjeničnom stanju. Može se proširiti ili izmijeniti i zajednički zahtjev koga podnese više stranaka, kada postoji mogućnost vođenja jednog postupka (čl. 118.). Korištenjem ove mogućnosti ostvaruje se načelo ekonomičnosti postupka (čl. 11.). Da li se radi o istom činjeničnom stanju utvrđuje službeno lice po slobodnoj ocjeni (čl. 13.).

Ako organ koje vodi postupak ne dozvoli proširenje ili izmjenu zahtjeva, donijet će o tome zaključak. Protiv takvog zaključka dozvoljena je posebna žalba (čl. 212.).

4. Odustajanje od zahtjeva

Stranka može u cijelosti ili djelimično odustati od svoga zahtjeva, do konačnosti rješenja u upravnom postupku, ne obrazlažući razloge, niti se organ može upuštati u utvrđivanje razloga i ocjenu opravdanosti za odustajanje stranke. U slučaju djelimičnog odustajanja stranke od zahtjeva, organ nastavlja sa postupkom u odnosu na preostali dio zahtjeva stranke.

Kada je postupak pokrenut povodom zahtjeva stranke, a stranka odustane od svog zahtjeva, organ koji vodi postupak donijet će zaključak kojim se postupak obustavlja, ne upuštajući se u razloge odustajanja. Protiv ovoga zaključka može se izjaviti posebna žalba, ako je zaključak donio prvostepeni organ, odnosno može se voditi upravni spor ako je zaključak donio drugostepeni organ. O zaključku će biti obaviještena i protivna stranka, ako je ima. Kada je postupak pokrenut od više stranaka u istoj upravnoj stvari (čl. 118.), pa jedna od stranaka odustane od zahtjeva, postupak se obustavlja samo u odnosu na tu stranku, jer svaka stranka istupa u postupku samostalno (čl. 120. st. (1)).

Ako je dalje vođenje postupka potrebno u javnom interesu ili ako to zahtijeva protivna stranka, nadležni će organ nastaviti vođenje postupka (čl. 115. st. (1)).

Kada je postupak pokrenut po službenoj dužnosti, organ može zaključkom obustaviti postupak, pod uslovom da su prestali razlozi iz čl. 115. st. (1) ovoga zakona za vođenje postupka po službenoj dužnosti. Ako je postupak u istoj stvari mogao biti pokrenut i po zahtjevu stranke, postupak će se nastaviti, ako stranka to zahtijeva. Od toga trenutka postupak se vodi po zahtjevu stranke. Protiv zaključka kojim se obustavlja postupak dozvoljena je posebna žalba.

Stranka odustaje od svoga zahtjeva podnošenjem pisane izjave koju daje organu koji vodi postupak, usmeno na zapisnik ili elektronskim putem. Stranka nije dužna navoditi razloge svoga odustajanja. Dok organ koji vodi postupak ne donese zaključak o obustavljanju postupka i ne dostavi ga stranci, stranka može opozvati svoj odustajanje od zahtjeva (čl. 122. st. (2)).

Pojedina radnja ili propuštanje stranke može se smatrati njenim odustajanjem od zahtjeva samo kada je to ovim ili posebnim materijalnim zakonom određeno. Smatrat će se da je stranka odustala od zahtjeva ako u određenom roku ne podnese dokaz da je od nadležnog organa zatražila pokretanje postupka u cilju rješavanja prethodnog pitanja (čl. 138. st. (3)). Ako na usmenu raspravu ne dođe stranka po čijem je zahtjevu postupak pokrenut, mada je uredno pozvana, a iz cjelokupnog stanja stvari može se pretpostaviti da je stranka zahtjev povukla, službeno lice obustavit će postupak (čl. 147. st. (3)). Ako stranka ne položi avans troškova postupka u određenome roku, organ može odustati od izvođenja tih dokaza ili obustaviti postupak, osim ako se produženje postupka mora nastaviti zbog javnoga interesa (čl. 107.).

Ako je stranka odustala od svoga zahtjeva poslije donošenja i prijema prvostepenog rješenja po tome zahtjevu, a prije isteka roka za žalbu, zaključkom o obustavljanju postupka poništava se prvostepeno rješenje, ako je njime zahtjev stranke bio pozitivno ili djelimično pozitivno riješen, a ako je zahtjev bio odbijen (negativno riješen), prvostepeni organ neće donositi zaključak o obustavljanju postupka i poništavanju prvostepenog rješenja, već zaključak kojim zbog toga ne dozvoljava obustavljanje postupka. Ako je stranka odustala od svoga zahtjeva poslije izjavljene žalbe, a prije nego što joj je dostavljeno rješenje donijeto povodom žalbe, zaključkom o obustavljanju postupka poništava se prvostepeno rješenje kojim je zahtjev stranke bio usvojen, bilo u cijelosti bilo djelimično, ako je stranka u cijelosti odustala od svoga zahtjeva. Organ uprave je u navedenim slučajevima dužan voditi računa o odredbi čl. 122. st. (3) ovoga zakona i nastaviti postupak do njegova okončanja ako to zahtjeva javni interes ili protivna stranka ako je ima. Pravni efekt obustavljanja vođenja upravnog postupka zbog odustajanja stranke od zahtjeva je isti kao da postupak nije ni vođen.

Stranka koja je odustala od zahtjeva dužna je snositi sve troškove koji su nastali do obustavljanja postupka (čl. 124.), u skladu sa čl. 104. st. (1), da troškove postupka snosi stranka koja je izazvala postupak, osim ako posebnim propisima nije drugačije propisano. U troškove postupka spadaju izdaci organa iz čl. 111., kao i troškovi drugih stranaka iz čl. 105. st. (2)).

5. Poravnanje

Ako u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim zahtjevima, službeno lice nastojat će tokom cijelog postupka da se stranke nagode o pitanjima koja mogu biti predmet poravnanja, potpuno ili bar u pojedinim spornim tačkama. Ako stranke zakluče potpuno poravnanje upravni postupak će obustaviti, a ako zakluče djelimično poravnanje će se obustaviti za dio koji se odnosi na postignuto poravnanje, a za ostale zaključkom obustaviti. Ne ulazeći u dublju analizu pravne prirode poravnanja, važno je istaći da u upravnom postupku nisu česte situacije kada stranke mogu svoje odnose urediti poravnanjem. Zapisnikom o poravnanju se ne mogu rješavati situacije koje se autoritativno rješavaju rješenjem. Zato se protiv poravnanja ne može izjaviti žalba u upravnom postupku, odnosno tužba u upravno-sudskom postupku. Eventualno pobijanje poravnanja može se vršiti samo tužbom kod nadležnog suda. Poravnanje se može postići u prvostepenom i u drugostepenom postupku, ali prije okončanja postupka po žalbi.

Poravnanje mora biti uvijek jasno i određeno, i ne smije biti na štetu javnoga interesa, javnoga morala ili pravnog interesa trećih lica. Službeno lice mora na to paziti po službenoj dužnosti. Ako se utvrdi da bi poravnanje bila na štetu javnog interesa, javnog morala ili pravnog interesa trećih lica, organ koji vodi postupak neće prihvatiti da se zaključi poravnanje i o tome će donijeti poseban zaključak, a nastaviti će se voditi upravni postupak.

Poravnanje se upisuje u zapisnik (čl. 66.). Poravnanje je zaključeno kada stranke poslije pročitano zapisnika o poravnanju potpišu zapisnik. Ovjeren prepis zapisnika predat će se strankama ako ga traže. Ako u istoj upravnoj stvari ima i pitanja koja rješava organ koji vodi postupak, o njima organ donosi rješenje, a u obrazloženju konstatuje o čemu je među strankama postignuto poravnanje. Ako ima pravnog značaja, u dispozitivu rješenja se može navesti posebna tačka o poravnanju stranaka, koja je deklarativne prirode (čl. 199. st. (2)).

Poravnanje ima snagu izvršnog rješenja donesenog u upravnom postupku, što znači da se može i prisilno provesti ako stranke ne ispune preuzete obaveze iz poravnanja (čl. 259. st. (5)).

Ako se radi o ispunjenju novčanih obaveza, izvršenje se provodi sudskim putem (čl. 264. st. (2)), a za nenovčane obaveze, izvršenje provodi, u pravilu, prvostepeni organ (265.).

Ako zaključak o obustavljanju, odnosno o nastavljanju postupka nije u skladu sa zaključenom poravnanjem, protiv zaključka dozvoljena je posebna žalba (čl. 212.).

Svaka stranka snosi svoje troškove postupka koji je završen poravnanjem, ako u poravnanju nije drugačije određeno (čl. 105. st. (5)).

XI - POSTUPAK DO DONOŠENJA RJEŠENJA

A. OPĆA NAČELA

1. Zajedničke odredbe

Nakon što nadležni organ pokrene upravni postupak (čl. 114.), isti organ dužan je po službenoj dužnosti provesti odgovarajući dokazni postupak, te na osnovu činjenica utvrđenih u postupku donijeti rješenje o stvari koja je predmet postupka (čl. 193. st. (1)).

Da bi se donio zakonit upravni akt (rješenje), što je smisao i cilj načela zakonitosti (čl. 4.), u dokaznom postupku trebaju doći do izražaja i drugi osnovni načela upravnog postupka, a prvenstveno načelo materijalne istine (čl. 9.), načelo saslušanja stranke (čl. 10.), načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa (čl. 5.), vodeći pri tome računa i o provođenju načela efikasnosti (čl. 8.) i načela ekonomičnosti upravnog postupka (čl. 11.).

Prije donošenja rješenja trebaju se utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su značajne za rješenje, u skladu sa smislom i ciljem načela materijalne istine, što znači da se tokom postupka treba kvalitetno utvrditi pravo stanje stvari kao bitnog uslova za donošenje zakonitog rješenja. Nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja ili izvođenje pogrešnog zaključka može bitno uticati na zakonitost rješenja.

Koje su činjenice značajne u određenom upravnom predmetu zavisi od materijalnog propisa relevantnog za tu upravnu stvar. U pravilu, to su činjenice koje materijalni propis određuje kao uslov za priznavanje nekog prava ili utvrđivanje neke obaveze stranci. Zato je važno da se dobro poznaju relevantni materijalni propisi bitni za rješavanje određene upravne stvari.

Osnovni zahtjev načela materijalne istine je da se utvrde činjenice koje pouzdano kazuju pravo stanje stvari i da se na osnovu utvrđenih činjenica izvede pravilan zaključak.

Kod utvrđivanja činjenica i okolnosti od značaja za rješavanje upravne stvari stranci se mora omogućiti da u tome učestvuje, radi ostvarivanja i zaštite svojih prava i pravnih interesa.

Provođenje načela efikasnosti i ekonomičnosti upravnog postupka postiže se skraćenim i posebnim ispitnim postupkom, zavisno od toga koje činjenice po materijalnom propisu treba utvrditi i koje je dokaze stranka priložila svome zahtjevu. Da li će se provoditi skraćeni ili posebni ispitni postupak, zavisi od odredbi materijalnog propisa i čl. 132. - 134.

U skladu sa načelom materijalne istine (čl. 9.), službeno lice može tokom cijeloga postupka upotpunjavati činjenično stanje i izvoditi dokaze i o onim činjenicama za koje smatra da ranije u postupku nisu bile iznesene ili nisu kvalitetno utvrđene.

Obaveza upotpunjavanja činjeničnog stanja u prvostepenom postupku nastaje povodom podnošenja žalbe na prvostepeno rješenje kada se utvrdi da provedeni postupak bio nepotpun i da bi to moglo uticati na zakonitost rješavanja upravne stvari, a naročito kada žalilac u žalbi iznese činjenice i dokaze koji mogu uticati na drugačije rješavanje upravne stvari, te ako žaliocu nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku ili mu je bila data i on je nije iskoristio, ali je opravdao to propuštanje (čl. 225.).

U drugostepenom postupku obaveza upotpunjavanja činjeničnog stanja nastaje takođe po zaprimljenoj žalbi, kada službeno lice utvrdi da su u prvostepenom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješenje stvari ili da je dispozitiv pobijanog rješenja nejasan ili je u protivrječnosti s obrazloženjem, drugostepeni organ će upotpuniti postupak i otkloniti izložene nedostatke bilo sam, bilo preko prvostepenog organa ili koga zamoljenog organa, a ti su organi dužni postupiti po traženju drugostepenog organa. (čl. 230.).

Bez obzira što je stranka dužna činjenično stanje na kojem zasniva svoj zahtjev iznijeti tačno, istinito i određeno (čl. 128. st. (1)), službeno lice nije vezano za činjenice i dokaze koje stranka navodi ili prilaže uz svoj zahtjev. Stoga službeno lice ima pravo po službenoj dužnosti narediti izvođenje svakog dokaza, ako smatra da je to potrebno radi razjašnjenja.

Tokom utvrđivanja činjenica, u skladu sa načelom ekonomičnosti postupka (čl. 11.), službeno lice obavezno je pribaviti po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje, a ne tražiti to od stranke. O preduzetom službeno lice treba u spisu sastaviti odgovarajuću službenu zabilješku (čl. 66. st. (2)). Na isti način postupit će službeno lice u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugi organ, ali i privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice.

U praksi navedena odredba se često ne poštuje, iako je to prekršaj (čl. 289. st. (1) t. 5)).

Zahtjev stranke za pokretanje upravnog postupka, u pisanoj formi ili podnijet usmeno na zapisnik kod organa, mora biti razumljiv i sadržavati sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupiti. Podnesak naročito treba sadržavati: označenje organa kojem se upućuje, predmet na koji se odnosi zahtjev ili prijedlog, ko je zastupnik ili punomoćnik ako ga ima i ime i prezime i mjesto boravišta podnosioca, zastupnika ili punomoćnika (čl. 59. st. (1)).

Činjenično stanje na kojem zasniva svoj zahtjev, stranka je dužna iznijeti tačno, istinito i određeno. Smisao i cilj ove odredbe je da stranka u svome zahtjevu iznese, kako činjenice koje joj idu u prilog, tako i druge pravno relevantne činjenice, a da bi se ostvario načelo ekonomičnosti postupka (čl. 11.), što je i u interesu stranke da se njen zahtjev brže i lakše riješi od strane nadležnog organa.

Dužnost je i zakonskog zastupnika stranke, punomoćnika, predstavnika i zajedničkog predstavnika da tačno, istinito i određeno iznesu u zahtjevu činjenično stanje kada umjesto stranke podnose zahtjev (čl. 45., 46. i 47.).

Kada stranka u svom zahtjevu navede tačno, istinito i određeno činjenično stanje ili podnese dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su organu poznate, takav zahtjev se može riješiti po skraćenom postupku (čl. 132. st (1)). To se odnosi na pravno relevantne činjenice za rješavanje upravne stvari koja je predmet postupka (čl. 150.).

Uz zahtjev stranka je dužna, ako je u mogućnosti, podnijeti i odgovarajuće dokaze. Ako stranka tako ne postupi, službeno lice pozvat će je da to učini u određenom roku, jer je to formalni nedostatak koji sprečava postupanje po podnesku (čl. 60.). U određenim situacijama dovoljno je da stranka službenom licu da na uvid određeni dokument, o čemu se sastavlja službena zabilješka (čl. 66. st. (2)).

Općepoznate (notorne) činjenice, kao ni činjenice za koje postoji zakonska presumpcija ne treba dokazivati u postupku (čl. 150. st (2) i (3)), pa u tom smislu stranka ne treba podnositi dokaze. Takođe, stranka ne treba uz zahtjev podnositi ni dokaze koje lakše može pribaviti organ tokom postupka, jer je službeno lice obavezno pribaviti po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje, a ne tražiti to od stranke (čl. 127. st (3)). Stranka ne treba podnositi ni uvjerenja koja organi ne izdaju u skladu sa čl. 163. Protivnim postupanjem čini se prekršaj iz čl. 298. st. (1) t. 5).

Kada u postupku treba utvrditi pravno relevantne činjenice o kojima se ne vodi službena evidencija, službeno lice dužno je provesti odgovarajući postupak i samo utvrditi te činjenice (saslušanjem svjedoka, uviđajem i sl.).

Kada je stranci određen rok da organu naknadno podnese određene dokaze, pa to stranka ne učini, organ ne može zbog toga zaključkom odbaciti zahtjev kao da nije ni podnesen, u skladu sa čl. 60. st. (2), nego je dužan nastaviti postupak i u skladu sa pravilima postupka i materijalnom propisu, riješiti zahtjev stranke.

Stranka u toku postupka daje izjavu, po pravilu usmeno. Ako se radi o važnoj radnji postupka, npr. usmenoj raspravi, usmena izjava stranke unosi se u zapisnik (čl. 66. st. (1)), dok se o manje važnim radnjama koje bitno ne utiču na rješavanje stvari može u spisu sačiniti službena zabilješka (čl. 66. st. (2)). Po vlastitom izboru stranka može o svim pitanjima davati svoju izjavu u pisanom obliku, pa i na usmenoj raspravi.

Kada je riječ o složenoj stvari ili kada su potrebna opširnija stručna objašnjenja, službeno lice može naložiti stranci da podnese pisanu izjavu, određujući joj dovoljan rok za to. U tom slučaju i stranka ima pravo tražiti da joj se dozvoli davanje pisane izjave. To može doprinijeti potpunijem utvrđivanju činjeničnog stanja, detaljnijem saslušanju stranke, kao i bržem rješavanju upravne stvari, čime se ostvaruju načelo materijalne istine (čl. 9.), načelo saslušanja stranke (čl. 10.) i načelo ekonomičnosti upravnog postupka (čl. 11.).

Ako je stranci naloženo ili dopušteno da podnese pisanu izjavu, ne može joj se uslijed toga oduzeti pravo da svoju izjavu daje i usmeno.

Stranka je lice po čijem je zahtjevu pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja, radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo učestvovati u postupku (čl. 41.).

U čl. 42.-44. je propisano ko sve, osim fizičkih i pravnih lica, može biti stranka u upravnom postupku. Prema ulozi u postupku stranka može biti aktivna, pasivna i sporedna.

Tokom cijeloga postupka organ će po službenoj dužnosti paziti da li lice koje se pojavljuje kao stranka može biti stranka u postupku, i da li stranku zastupa njen zakonski zastupnik, odnosno ovlaštenu predstavnik (čl. 46.).

Kada se tokom postupka, koji je već pokrenut po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti, pojavi lice koje do tada nije učestvovalo u postupku kao stranka, pa zahtijeva da učestvuje u postupku kao stranka da bi zaštitila svoje pravo ili pravni interes, službeno lice ispitat će njeno pravo da bude stranka i o tome će donijeti zaključak (čl. 210. -212.). Protiv zaključka kojim se ne priznaje to svojstvo dozvoljena je posebna žalba.

Zbog neučesća stranke u upravnom postupku može se pod propisanim uslovima tražiti i obnova upravnog postupka (čl. 238. t. 9)).

Organ koji je donio rješenje upotpunit će postupak i onda kada žalilac iznese u žalbi takve činjenice i dokaze koji bi mogli uticati na drugačije rješenje stvari, ako je žalioocu morala biti data mogućnost da učestvuje u postupku koji je prethodio donošenju rješenja, a ta mu mogućnost nije bila data ili mu je bila data, a on je propustio da je koristi, ali je u žalbi opravdao to propuštanje (čl. 224. st. (2)).

Ovom odredbom propisana je dužnost službenog lica da, po potrebi, upozori svaku, a ne samo neuku stranku, na njena prava u postupku i ukaže joj na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja u postupku. Ova dužnost proizilazi iz načela zaštite prava građana i zaštite javnog interesa (čl. 5.) i načela pomoći neukoj stranci (čl. 12.).

Ovakvo postupanje mora se iskazati naročito u posebnom ispitnom postupku (čl. 133.), u kojem treba upozoriti stranku na njena određena prava koja su važna za rješavanje upravne stvari koja je predmet postupka, pravo korištenja svog jezika u postupku (čl. 18.), pravo pobijanja navoda koji se ne slažu sa njenim navodima (čl. 134. st. (2)), pravo da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje (čl. 134. st. (3)), pravo na podnošenje izjave u pisanom obliku (čl. 129. st. (2)), pravo pobijanja dokazne snage javne isprave (čl. 155. st. (3) i (4)), pravo traženja izuzeća vještaka (čl. 179. st. (2)) i dr.

1.a. Pripremni postupak

Ovom odredbom, sa ciljem provođenja načela efikasnosti (čl. 8.) i načela ekonomičnosti upravnog postupka (čl. 11.), u upravni postupak uveden je institut pripremnog postupka, slično institutu pripremnog ročišta u parničnom postupku.

2. Skraćeni postupak

Prije donošenja rješenja moraju se utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su značajne za rješavanje i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese o čemu računa vodi službeno lice. To se može postići u skraćenom postupku ili u posebnom ispitnom postupku (čl. 126.).

Organ može po skraćenom postupku riješiti stvar, bez obavljanja posebnih radnji dokaznog postupka, kada je činjenično stanje potpuno jasno ili kada zakon izričito dozvoljava da se po skraćenom postupku može riješiti upravna stvar ne ulazeći u potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja.

Činjenično stanje je potpuno jasno kada je stranka u svom zahtjevu navela činjenice ili podnijela dokaze na osnovu kojih se može utvrditi stanje stvari ili ako se to stanje može utvrditi na osnovu opštepoznatih činjenica ili činjenica koje su organu poznate ili kada se stanje stvari može utvrditi na osnovu službenih podataka kojima organ raspolaže, a nije potrebno posebno saslušanje stranke radi zaštite njenih prava, odnosno pravnih interesa. U oba slučaja činjenično stanje je potpuno jasno u smislu načela materijalne istine (čl. 9.), a zaštićena su i prava stranke, pa nema potrebe da se stranka posebno izjašnjava o činjenicama i okolnostima koje se važne za rješavanje upravne stvari (čl. 10.).

Organ može riješiti upravnu stvar po skraćenom postupku, kada činjenično stanje ne mora biti potpuno jasno, ali samo kada se ispune slijedeći uslovi: za slučaj kada je propisom predviđeno da se stvar može riješiti na osnovu činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju, ali su činjenice ili okolnosti učinjene vjerovratnim, a iz svih okolnosti proizilazi da se zahtjevu stranke treba udovoljiti ili kada je riječ o preduzimanju u javnom interesu hitnih mjera koje se ne mogu odgađati, a činjenice na kojima rješenje treba biti zasnovano utvrđene su ili bar učinjene vjerovratnim.

Za rješavanje u skraćenom postupku nije bitno o kakvoj se upravnoj stvari radi. U tom postupku mogu se rješavati upravne stvari i većeg i manjeg značaja, po službenoj dužnosti ili po zahtjevu stranke i sl. Prema tome, skraćeni postupak nije postupak manjeg značaja. To je samo racionalnije rješavanje upravne stvari, kada je to moguće. Njime se ostvaruje načelo ekonomičnosti postupka (čl. 11.), bez umanjenja smisla i cilja načela materijalne istine (čl. 9.), iz razloga što činjenično stanje mora biti utvrđeno kako je naprijed navedeno.

Kada se radi o opštepoznatim činjenicama ili o službenim podacima sa kojima organ raspolaže, službeno lice o tome sastavlja službenu zabilješku u spisu, koja predstavlja pisani dokaz o tim činjenicama (čl. 66. st. (2)).

U skraćenom upravnom postupku stranka se posebno ne sasluša, pogotovo kada se zahtjevu stranke udovoljava, ali može biti pozvana radi otklanjanja formalnih nedostataka u spisu predmeta, dodatnog kompletiranja činjenica ili dokaza i sl. Eventualne propuste prvostepenog organa u skraćenom upravnom postupku, mogu se otkloniti i novim rješenjem, povodom žalbe stranke.

Rješavanje upravnih stvari u skraćenom upravnom postupku je veoma često u praksi, bilo da se udovoljava zahtjevu stranke na osnovu podataka iz javnih isprava ili službenih evidencija, bilo da se rješava po službenoj dužnosti.

3. Poseban ispitni postupak

Poseban ispitni postupak provodi se kada je to potrebno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su značajne za razjašnjenje stvari ili radi davanja strankama mogućnosti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese, odnosno uvijek kada se upravna stvar ne može riješiti u skraćenom upravnom postupku (čl. 132.).

Poseban ispitni postupak može se odnositi na obavljanje uviđaja, saslušanje svjedoka, pribavljanje nalaza vještaka, pribavljanje posebnih isprava ili podataka o određenim činjenicama o kojima službene evidencije vode drugi organi, radi održavanja usmene rasprave i sl. Navedene radnje postupka preduzimaju se radi utvrđivanja činjeničnog stanja ili pružanja mogućnosti stranci da se izjasni u pogledu činjenica ili da brani svoja prava i pravne interese. U takvim slučajevima radi se o posebnom ispitnom postupku, koji može biti širi ili uži, složeniji ili jednostavniji itd. Materijalnim propisom određuje se kada se stranci mogu priznati određena prava ili utvrditi određene obaveze, te koje bitne činjenice treba utvrditi i kojim dokaznim sredstvima.

Koje radnje, kojim redom i u kojim ih rokovima treba obaviti određuje službeno lice prema okolnostima pojedinog slučaja, u skladu sa ovim zakonom i materijalnim propisom koji se odnosi na pitanje o kojem se radi.

U posebnom upravnom postupku naročito je važno da se utvrde sve pravno relevantne činjenice i okolnosti i da se stranci omogući zaštita njenih prava i pravnih interesa. Službeno lice je dužno kvalitetno utvrditi pravo stanje stvari i zaštititi prava i pravne interese stranke.

Po ovom zakonu, stranka ima slijedeća prava i obaveze: u svom zahtjevu dužna je iznijeti, tačno, istinito i određeno činjenično stanje na kojem zasniva svoj zahtjev i za svoje navode ponuditi i podnijeti dokaze (čl. 128. st. (1) i (2)); do donošenja rješenja u prvom stepenu proširiti stavljeni zahtjev ili umjesto ranijeg zahtjeva staviti drugi (čl. 121.) ili od zahtjeva odustati (čl. 122. st. (1)); učestvovati u ispitnom postupku, davati potrebne podatke i braniti svoja prava i zakonom zaštićene interese, te postavljati pitanja drugim strankama, svjedocima i vještacima (čl. 134. st. (1)); iznositi činjenice koje mogu uticati na rješenje stvari i pobijati tačnost navoda koji se ne slažu s njenim navodima, te dopunjavati i objašnjavati svoje tvrdnje (čl. 134. st. (2)); upoznati se sa rezultatom izvođenja dokaza i izjasniti se o svim činjenicama i okolnostima koje su iznesene u dokaznom postupku, kao i o prijedlozima i ponuđenim dokazima (čl. 134. st. (3)); davati izjave, po pravilu, usmeno, a može i pisano i na svom jeziku (čl. 129. i 18.); zahtijevati izuzeće službenog lica iz razloga navedenih u čl. 35. ovoga zakona (čl. 37.), pravo na pravnu pomoć od strane organa (čl. 5. st. (2), 12. i 131.), kao i druga prava (razgledanje spisa predmeta, određivanje punomoćnika, korištenje stručnog pomagača, traženje povrata u pređašnje stanje, oslobađanje od troškova, itd.).

Nadležni organ ne može donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje, a o kojima stranci nije bila data mogućnost da se izjasni (čl. 134. st. (3)). Suprotnim postupanjem čini se prekršaj iz čl. 289. t. 6), osim ako organu nisu poznate stranke (čl. 203. st. (2)) jer je postupak pokrenut putem javnog poziva (čl. 119.).

U dokaznom postupku službeno lice ima slijedeća prava i dužnosti: odrediti koje bitne činjenice treba utvrditi u upravnom predmetu, te sa kojim dokaznim sredstvima (čl. 133. i 151.); odrediti tok ispitnog postupka prema okolnostima pojedinog slučaja, pridržavajući se odredaba ovoga zakona i propisa koji se odnose na stvar o kojoj je riječ (čl. 133.); tokom cijeloga postupka upotpunjavati činjenično stanje, izvoditi dokaze i o onim činjenicama koje ranije u postupku nisu bile iznesene ili još nisu utvrđene i narediti izvođenje svakog dokaza ako nađe da je to potrebno radi razjašnjenja stvari (čl. 127. st. (1) i (2)); pribavljati po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje, kao i u pogledu činjenica o kojima službenu evidenciju vodi drugi organ, privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice (čl. 127. st. (3)); omogućiti strankama da u dokaznom postupku ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese (čl. 126. i 134.); pružati stranci pravnu pomoć (čl. 5. st. (2), 12. i 131.); brinuti se o zaštiti javnog interesa i prema potrebi preduzimati potrebne radnje u postupku (čl. 5. st. (2), 115. i 129. st (3)); samostalno odlučivanje po vlastitom uvjerenju o dokazanosti pojedinih činjenica, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza pojedinačno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka (čl. 13. i 14.); postupak voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druga lica koje učestvuju u postupku (čl. 11.).

U ispitnom postupku, kao i u svim oblicima komunikacije sa strankom i drugim licima koja učestvuju u postupku, dužnost je službenog lica da pazi da ne dođe do povrede privatnosti, dostojanstva, ugleda i časti stranke i drugog lica.

4. Prethodno pitanje

Prethodno pitanje je neriješeno pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu za čije rješavanje je nadležan neki drugi organ javne vlasti, najčešće sud, a ne organ uprave koji rješava upravnu stvar. Bez rješenja tog pravnog pitanja, organ uprave ne može riješiti upravnu stvar koja je predmet postupka.

Kada organ koji vodi postupak naiđe na prethodno pitanje, organ može, pod uslovima iz ovoga zakona sam raspraviti to pitanje ili postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi. O prekidu postupka donosi se zaključak (čl. 210. – 212.), protiv koga je dozvoljena posebna žalba, osim ako je zaključak donio drugostepeni organ. U slučaju prekida postupka treba voditi računa o rokovima za rješavanje upravne stvari (čl. 208., 237. i 284. st. (2)).

Raspravljanje prethodnog pitanja u upravnom postupku doprinosi ostvarivanju načela efikasnosti (čl. 8.), a često i zaštiti javnog interesa (čl. 5.).

Organ koji vodi postupak mora prekinuti postupak kada se prethodno pitanje odnosi na postojanje krivičnog djela, postojanje braka, utvrđivanje očinstva ili kada je to zakonom određeno (čl. 136. st. (1)).

Kada je organ sam raspravio prethodno pitanje, rješenje takvog pitanja ima pravno dejstvo samo u stvari u kojoj je to pitanje riješeno.

Potreba da se raspravlja o prethodnom pitanju utvrđuje se tokom provođenja dokaznog postupka, a prethodno pitanje treba raspraviti samo u onoj mjeri koliko je to potrebno za rješavanje upravne stvari koja je predmet upravnog postupka. Prethodno pitanje u upravnom postupku nije i meritorno rješavanje tog pravnog pitanja, niti prejudiciranje njegovog rješavanja od strane nadležnog organa. Prethodno pitanje predstavlja činjenično stanje koje se navodi u obrazloženju, a ne u dispozitivu rješenja.

Pri rješavanju prethodnog pitanja primjenjuju se materijalni propisi na osnovu kojih se to pitanje rješava kod nadležnog organa.

Ako bi nadležni organ prethodno pitanje riješio drugačije nego organ uprave mjerodavno je rješenje nadležnog organa, sa mogućnošću obnove upravnog postupka ako se radi o bitnim razlikama (čl. 238. t. 5)).

O prethodnom pitanju se najčešće raspravlja u prvostepenom, a rjeđe u drugostepenom postupku. To se dešava u situacijama kada prvostepeni organ to propusti, a drugostepeni organ odluči da sam raspravi to pitanje i riješi upravnu stvar (čl. 230. st. (1)).

O raspravljaju prethodnog pitanja treba sastaviti zapisnik jer se radi o važnoj radnji upravnog postupka (čl. 66. st. (1)). Iako se ne radi o rješavanju upravne stvari, prethodno pitanje treba provesti po procesnim pravilima ovog zakona.

Organ koji vodi postupak mora prekinuti postupak kada se prethodno pitanje odnosi na postojanje krivičnog djela, postojanje braka, utvrđivanje očinstva i u drugim slučajevima, kada je to zakonom određeno.

Kada se prethodno pitanje odnosi na krivično djelo, a nema mogućnosti za krivično gonjenje, organ koji vodi postupak raspraviti će i to pitanje.

Kada se zbog prethodnog pitanja ne mora prekinuti postupak po čl. 136. st. (2) ovog zakona, organ koji vodi postupak može sam uzeti u raspravljanje prethodno pitanje i raspraviti ga kao sastavni dio stvari i na tom osnovu riješiti samu stvar. Npr. lažnost iskaza svjedoka i vještaka utvrđuje se u krivičnom postupku, pa ako nema mogućnosti za krivično gonjenje takvo se pitanje, ako je potrebno, npr. radi obnove postupka (čl. 238. t. 2)), raspravljaju u upravnom postupku i što se utvrdi vrijedi samo u upravnoj stvari koja je predmet upravnog postupka.

Ako organ koji vodi upravni postupak ne uzme prethodno pitanje u raspravljanje (čl. 137.) ili ga po zakonu ne može raspraviti (čl. 136.), organ je dužan: kada se radi o krivičnom djelu, po službenoj dužnosti tražiti da nadležni organ pokrene postupak o tom pitanju (čl. 138. st. (1)), kada se radi o postojanju braka i utvrđivanju očinstva, zaključkom, na koji je dozvoljena posebna žalba, narediti stranci da u određenom roku pokrene postupak rješavanja tog pitanja kod nadležnog organa (čl. 138. st. (2)), te da mu o tome podnese dokaz.

Ako stranka ne podnese u određenom roku dokaz da je od nadležnog organa tražila pokretanje postupka o prethodnom pitanju, smatrat će se da je stranka koja je postavila zahtjev odustala od njega, a organ koje vodi upravni postupak obustavit će postupak. Ako to nije učinila protivna stranka, organ će nastaviti postupak i raspraviti prethodno pitanje.

Kada je nadležni organ svojim zaključkom prekinuo postupak zbog rješavanja prethodnoga pitanja kod nadležnog organa, nastavit će ga kada to pitanje riješi nadležni organ i rješenje po tom pitanju postane konačno (čl. 135 st. (1)). Organ koji vodi taj postupak pravno je vezan konačnim rješenjem organa nadležnog za rješavanje prethodnog pitanja.

Ako ocijeni da zbog hitnosti ili nečeg drugog više nema razloga da čeka konačno rješenje prethodnog pitanja kod nadležnog organa, organ koji je prekinuo upravni postupak može ga nastaviti po službenoj dužnosti. U tom slučaju organ koji je prekinuo upravni postupak sam rješava prethodno pitanje. Organ koji je prekinuo upravni postupak ne može tako postupiti ako se radi o prekidu upravnog postupka iz čl. 136. st. (1) ovoga zakona (postojanje krivičnog djela, postojanje braka, utvrđivanje očinstva i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom).

4.a. Prekid postupka

Organ koji vodi postupak zaključkom prekida postupak kada: stranka umre, a prava i obaveze odnosno pravni interes o kojem se odlučivalo u postupku može preći na pravne sljedbenike, stranka izgubi poslovnu sposobnost, a u postupku nema punomoćnika ili joj organ ne odredi privremenog zastupnika, zakonski zastupnik stranke umre ili izgubi poslovnu sposobnost, a stranka nema punomoćnika odnosno zakonskog zastupnika ili joj nije postavljen privremeni zastupnik, organ koji vodi postupak odluči da neće odlučivati sam o prethodnom pitanju, odnosno ako po zakonu ne može sam rješavati prethodno pitanje, za stranku nastupe pravne posljedice stečajnog postupka i kada je lice uložilo žalbu protiv zaključka kojim se ne priznaje položaj stranke ili zainteresovanog lica (čl. 139.a. st. (1)). Prekid postupka traje sve dok se ne otklone navedeni razlozi (čl. 139.a. st. (2)).

Prekidom postupka prestaju teći svi rokovi određeni za procesne radnje. U vrijeme prekida ne teče rok za izdavanje prvostepenog rješenja (čl. 208. st. (1)), odnosno drugostepenog rješenja (čl. 235. st. (1)).

Protiv zaključka kojim se prekida postupak dozvoljena je žalba, koja ne zadržava izvršenje zaključka (čl. 139.a. st. (4)).

5. Usmena rasprava

Službeno lice određuje, na svoju inicijativu ili na prijedlog stranke, usmenu raspravu u svakom slučaju kada je to korisno za razjašnjenje upravne stvari. To znači da se usmena rasprava održava kada je to stvarno potrebno za kvalitetno utvrđivanje pravog stanja stvari, jer bi moglo doći do usporavanja vođenja upravnog postupka i rješavanja upravne stvari, što nije u skladu sa načelom efikasnosti (čl. 8.) i ekonomičnosti postupka (čl. 11.).

Službeno lice mora odrediti usmenu raspravu: u stvarima u kojima učestvuju dvije ili više stranaka sa protivnim interesima i kada se vrši uviđaj ili saslušanje svjedoka ili vještaka. Održavanje usmene rasprave u tim slučajevima, osim što je obavezno, ujedno je i nužno da bi se kvalitetno utvrdilo činjenično stanje i omogućilo saslušanje stranke, kojoj se time daje mogućnost da brani svoja prava i pravne interese, što je i smisao načela materijalne istine (čl. 9.) i načela saslušanja stranke (čl. 10.). Time se ujedno ostvaruje i načelo ekonomičnosti postupka (čl. 11.), jer se na usmenoj raspravi obično brže i sa manje troškova rasprave pitanja od važnosti za rješavanje upravne stvari.

Kada se na usmenoj raspravi saslušava svjedok, službeno lice ne može to lice saslušati o pitanjima koja se odnose na dužnost čuvanja službene, državne ili vojne tajne, dok je nadležni organ ne oslobodi te dužnosti (čl. 166.).

Službeno lice koja rukovodi usmenom raspravom dužno je starati se o održavanju reda pri radu i pri tome koristiti zakonska ovlaštenja koje joj stoje na raspolaganju (čl. 100. – 103.).

O usmenoj raspravi sastavlja se zapisnik kako je to propisano ovim zakonom (čl. 66. – 70.).

Usmena rasprava je javna i to je važan dio ostvarivanja načela javnosti (čl. 7.), proklamovanog i čl. 6. ZoU, a javnost rada organa uprave može se ograničiti ili isključiti samo u slučajevima utvrđenim zakonom.

Javnost usmene rasprave obezbjeđuje javnu kontrolu rada službenog lica, a istovremeno doprinosi da stranke i drugi učesnici u upravnom postupku govore istinu.

Službeno lice može isključiti javnost za cijelu usmenu raspravu ili samo za jedan njen dio, cijeneći svaki konkretni slučaj po vlastitom uvjerenju. Isključenje javnosti treba da se odnosi samo na onaj dio usmene rasprave na kojem bi iznošenje podataka i okolnosti moglo nanijeti štetne posljedice za javne interese ili određene interese fizičkog i pravnog lica, bez obzira da li učestvuju na usmenoj raspravi i uopće u rješavanju upravne stvari radi koje se usmena rasprava održava.

Kada „razlozi morala“ ili „javne bezbjednosti“ zahtijevaju javnost će se isključiti sa usmene rasprave. To zavisi od predmeta rasprave i konkretne situacije koja nastane prije ili tokom usmene rasprave. Osim shvatanja morala u užem smislu, treba imati u vidu i mjesne prilike, obzirom na mjesto održavanja rasprave i formirano javno mišljenje u vezi predmeta rasprave. Javnu bezbjednost treba shvatiti u širem smislu, kao društvenu i ličnu bezbjednost ljudi. Svi protivpravni akti koji se iskazuju silom prema ljudima, imovini, javnim institucijama i sl. predstavljaju narušavanje javne bezbjednosti, pa zavisno o kakvom stepenu opasnosti se radi za službeno lice i učesnike u raspravi, to može biti razlog za isključenje javnosti sa usmene rasprave. Pod razloge javne bezbjednosti u najširem smislu treba smatrati i druge prirodne i fizičke pojave koje mogu ugroziti život, zdravlje i imovinu.

Postojanje „ozbiljne i neposredne opasnosti ometanja usmene rasprave“ odnosi se na narušavanje reda ili stvaranje drugih smetnji za normalan rad na usmenoj raspravi.

Raspravljanje „o odnosima u nekoj porodici“ se odnose na pitanja odnosa među supružnicima, odnosa roditelja i djece, a koja su takve prirode da bi rasprava o njima mogla štetiti njihovoj privatnosti, dostojanstvu, ugledu i časti.

Pod „službenom tajnom“ smatraju se podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog državnog organa proglašeni službenom tajnom i čije odavanje bi imalo štetne posljedice za službu. Službena tajna može biti i državna tajna čije bi odavanje imalo štetne posljedice za političke ili privredne interese zemlje ili bezbjednost i odbranu zemlje, kao i vojna tajna čije bi odavanje imalo štetne posljedice za oružane snage i njihovu pripremanje za odbranu zemlje. Odgovarajući propisi bliže određuju službenu tajnu i način njenog čuvanja.

Pod „poslovnom tajnom“ smatraju se podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom nadležnog državnog organa, kao i aktom organa upravljanja pravnog lica proglašeni poslovnom tajnom ili po svom značaju to predstavljaju, a čije bi iznošenje u javnosti izazvalo teže štetne posljedice za pravno ili drugo lice.

Pod „profesionalno tajnom“ smatra se sve što je određeno lice saznalo u obavljanju svoje profesije, a što bi iznošenjem u javnosti moglo štetiti interesima građana i drugih lica.

Pod „naučnom tajnom“ smatra se sve što je određeno lice saznalo u vezi sa naučnim istraživanjima i dostignućima radeći u nekoj naučnoj ustanovi, a što bi iznošenjem u javnosti moglo štetiti toj ustanovi i određenim naučnicima, pa i šire (državi, stranim partnerima i sl.).

Pod „umjetničkom tajnom“ smatraju se sva saznanja u radu umjetničke ustanove i umjetnika, a što bi iznošenjem u javnosti moglo štetiti njima ili drugim licima.

Prijedlog za isključenje javnosti može dati i lice koje ima pravni interes da se na raspravi ne iznose određene činjenice i okolnosti (stranka, svjedok, vještak ili drugo lice, koje ne mora ni biti učesnik u postupku).

O isključenju javnosti donosi se zaključak koji mora biti obrazložen i javno objavljen. Ako se prije usmene rasprave odluči o isključenju javnosti sa dijela ili cijele usmene rasprave, zaključak treba donijeti ranije i objaviti ga na oglasnoj tabli organa uprave.

Ako se zaključak o isključenju javnosti donosi tokom rasprave, zaključak se upisuje u zapisnik o usmenoj raspravi, s odgovarajućim obrazloženjem (čl. 67. st. (3)).

Javnost se ne može isključiti sa objavljivanja donesenog zaključka o isključenju javnosti.

Isključenje javnosti ne odnosi se na stranke, njihove punomoćnike i stručne pomagače, jer se usmena rasprava i održava radi rješavanja upravne stvari koja se odnosi na ostvarivanje nekog prava ili zaštitu pravnog interesa ili određivanja nekih obaveza stranci zato stranka ima pravo učestvovati u postupku (čl. 41.). To se odnosi i na zakonske zastupnike stranke (čl. 45.), punomoćnike stranke (čl. 49.) i stručne pomagače stranke (čl. 55.).

Pošto se usmena rasprava najčešće i održava kada treba izvršiti uviđaj, saslušati svjedoke i vještake, što se ponekad obavlja sa prevodiocem i tumačem (čl. 184.), isključenje javnosti, u dijelu usmene rasprave u kojem u tom svojstvu učestvuju, mada nije izričito navedeno, se ni na njih ne odnosi.

Službeno lice koje vodi postupak može dozvoliti da usmenoj raspravi sa koje je javnost isključena prisustvuju pojedina službena lica, naučni i javni radnici, ako je to od interesa za njihovu službu, odnosno naučni rad. Službeno lice upozorit će te lica da su dužna čuvati kao tajnu ono što budu na raspravi saznala.

Kada je javnost isključena s usmene rasprave, u zapisnik sa usmene rasprave treba unijeti ko je na raspravi ostao i u kojem svojstvu.

Organ koji vodi postupak dužan je preduzeti sve što je potrebno da se usmena rasprava obavi bez odugovlačenja i po mogućnosti bez prekidanja i odgađanja, radi ekonomičnosti (čl. 11.).

Da bi se to obezbijedilo službeno lice prethodno treba utvrditi koje činjenice i okolnosti treba razjasniti na usmenoj raspravi (čl. 133.).

Nakon toga treba utvrditi koja lica treba pozvati na usmenu raspravu. Na usmenu raspravu obavezno se poziva stranka ili stranke, ako ih ima više (čl. 41.), kao i druga lica koja u tom postupku imaju pravo učestvovati sa pravima i dužnostima stranke u granicama svojih ovlaštenja (čl. 42. - 44.). Ako se planira izvršiti uviđaj ili saslušanje svjedoka i vještaka, na usmenu raspravu se pozivaju i ta lica, zavisno od toga što treba dokazati i kojim dokaznim sredstvima (čl. 151.).

Organ koji vodi postupak ovlašten je pozivati lica čija je prisutnost u postupku potrebna, a koja imaju prebivalište ili boravište na njegovom području (čl. 62. st. (1)). Izuzetno, na usmenu raspravu može biti pozvano lice koje ima prebivalište ili boravište van područja organa koji vodi postupak, ako se time postupak ubrzava ili olakšava, a dolazak ne prouzrokuje veće troškove ili veći gubitak vremena za pozvanoga (čl. 62. st. (2)). Pozivanje se vrši pisanim putem, ako posebnim propisima nije predviđen drugi način. (čl. 62. st. (3)). U pisanom pozivu naznačit će se sve što je bitno, a naročito datum i sat kada i gdje pozvani treba da dođe i predmet u kojem se poziva i u kojem svojstvu (čl. 63. st. (1)). U pozivu za stranku, odnosno njenog zakonskog zastupnika i punomoćnika, treba navesti i koja dokazna i druga sredstva treba ponijeti, te da može povesti svjedoke na koje se namjerava pozvati (čl. 63. st. (2)). Ako će se na usmenoj raspravi raspravljati o stručnim pitanjima, u pozivu se mora navesti da stranka ima pravo na raspravu poslati stručnog pomagača, pogotovo ako se radi o „neukoj“ stranci (čl. 55.). U pozivu se navodi da stranka ima pravo prije rasprave razgledati spise predmeta (čl. 72.), kao i mjesto za razgledanje određenih planova i druge dokumentacije koja je u vezi s usmenom raspravom (čl. 144.). Stranci se u pozivu može, s obzirom na prirodu stvari, ukazati na pravo da podnese pisanu izjavu (čl. 129.). Sve ove pouke stranci su ispunjavanje dužnosti službenog lica da upozori stranku na njena prava u postupku (čl. 131.).

Licima koja se pozivaju na usmenu raspravu mora se ostaviti dovoljno vremena da se pripreme za raspravu i da na nju dođu na vrijeme. Pozvanim licima ostavit će se, po pravilu, osam dana od dostavljanja poziva do dana rasprave (čl. 143. st. (2)). Zato prilikom zakazivanja usmene rasprave treba voditi računa i o potrebnom vremenu za dostavljanje poziva i potrebnom vremenu da se pozvani pripreme za raspravu.

Dostavljanje poziva za usmenu raspravu treba izvršiti na način propisan za lično dostavljanje pismena u upravnom postupku (čl. 76.).

Službeno lice treba paziti da pozvanim licima ne nastanu vanredni troškovi zbog dolaska na raspravu. Stoga treba, kada to dozvoljava priroda stvari, zakazati raspravu u vrijeme koje će najmanje ometati pozvanog u obavljanju njegovog redovnog posla (čl. 64.).

Pored navedenog, organ, odnosno službeno lice dužni su preduzeti i druge radnje propisane u čl. 144. i 145.

Kada je za raspravljavanje na usmenoj raspravi potrebno izvršiti uvid u određene planove, spise ili druge predmete, te predmete treba staviti na uvid pozvanim licima istovremeno s određivanjem rasprave, a u pozivu za raspravu naznačiti vrijeme i mjesto, kada i gdje se oni mogu razgledati.

Analognim tumačenjem čl. 72., stranke mogu o svom trošku prepisati, fotokopirati i sl. planove, spise ili druge predmete u koje vrše uvid. Prema potrebi, organ koji vodi postupak bi trebao obezbjediti stručno lice koje bi pomoglo stranci prilikom uvida u određene planove, spise ili druge predmete, u cilju ispunjenja odredbe čl. 143. st (1).

Stranka ima pravo prilikom razgledanja dokumentacije koristiti stručnog pomagača (čl. 55.).

Pored pojedinačnih poziva upućenih strankama i drugim licima za usmenu raspravu, organ je dužan i javno objaviti održavanje usmene rasprave: kada postoji opasnost da se pojedinačni pozivi neće moći na vrijeme dostaviti, kada postoji vjerovatnoća da ima zainteresovanih lica koja se još nisu pojavila kao stranke ili kada to nalažu drugi slični razlozi, o čemu odlučuje službeno lice koje je odgovorno za pripremanje održavanja usmene rasprave. Organ koji vodi postupak dužan je preduzeti sve što je potrebno da se usmena rasprava obavi bez odugovlačenja i po mogućnosti bez prekidanja i odgađanja (čl. 143. st (1)).

Javno objavljivanje usmene rasprave treba sadržavati sve podatke koji moraju biti navedeni u pojedinačnom pozivu (čl. 62., 63. i dr.), kao i poziv da na raspravu dođe svako ko smatra da se stvar tiče njegovih pravno zaštićenih interesa. Ovo se objavljivanje objavljuje na način propisan u čl. 85.. U svakom slučaju ovo objavljivanje treba staviti na oglasnu tablu organa koji vodi postupak, a može se objaviti i na drugi uobičajeni način, te u sredstvima javnog informisanja.

Usmena rasprava održat će se, po pravilu, u službenim prostorijama organa koji vodi postupak. Ako je potreban uviđaj u mjestu van sjedišta tog organa, usmena se rasprava može održati na mjestu uviđaja (čl. 187.). Organ koji vodi postupak može odrediti za usmenu raspravu i drugo mjesto kada je to potrebno zbog znatnog smanjenja troškova i zbog temeljitijeg, bržeg ili jednostavnijeg raspravljanja stvari, što se procjenjuje u svakom konkretnom slučaju.

Službeno lice dužno je na početku usmene rasprave utvrditi koja su od pozvanih lica prisutna, a koja odsutna. Za odsutne će, na osnovu dostavnica po kojima su dostavljeni pozivi za raspravu (čl. 88.), provjeriti da li su im pozivi uredno dostavljeni ili nisu.

Ako neka od stranaka koja još nije saslušana nije došla na raspravu, a nije utvrđeno da joj je poziv pravilno dostavljen, službeno lice koje vodi postupak odgodit će raspravu, osim u slučaju kada je usmena rasprava na vrijeme objavljena javnim pozivom (čl. 145.), jer se smatra da je svaka stranka pravilno obaviještena i pozvana na usmenu raspravu. Raspravu ne treba odgađati ako se ne može pouzdano utvrditi da je poziv stranci pravilno dostavljen, a stranka je već ranije saslušana o činjenicama o kojima se na raspravi raspravlja, jer je stranka već imala priliku da se izjasni o svim okolnostima i činjenicama koje su predmet rasprave i da brani svoja prava i interese (čl. 134. st. (3)). U takvom slučaju prisustvo te stranke na raspravi nije neophodno, jer je načelo saslušanja stranke (čl. 10.) proveden, pa se rasprava i bez te stranke može održati.

Ako na usmenu raspravu ne dođe stranka po čijem je zahtjevu postupak pokrenut, iako je uredno pozvana, a iz cjelokupnog stanja stvari može se pretpostaviti da je stranka zahtjev povukla, službeno lice obustavit će postupak.

Protiv zaključka o tome (čl. 210. – 212.) dozvoljena je posebna žalba. Zbog odustanka od zahtjeva može se odrediti da stranka snosi troškove koji su nastali do obustavljanja upravnog postupka (čl. 124.). Ako se ne može pretpostaviti da je stranka sama povukla zahtjev ili ako bi se postupak u javnom interesu morao nastaviti po službenoj dužnosti (čl. 122. st. (3)), službeno će lice provesti raspravu bez tog lica ili će je odgoditi.

Ako stranka protiv koje je pokrenut postupak neopravdano izostane mada je uredno pozvana, službeno lice koje vodi postupak može provesti raspravu i bez nje, a može na njen trošak i odgoditi usmenu raspravu, ako je to potrebno radi pravilnog rješenja stvari (čl. 104. st. (2)).

Ako stranka može opravdati svoj nedolazak na raspravu, može joj se pod propisanim uslovima dozvoliti povrat u pređašnje stanje (čl. 94.) da se naknadno izjasni o činjenicama i okolnostima koje su predmet usmene rasprave (čl. 99. st. (2)).

Službeno lice dužno je upozoriti stranku na njena prava u postupku i ukazati joj na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja u postupku (čl. 131.), uključujući i pravo da tokom same rasprave stavlja primjedbe na rad koji se na raspravi obavlja, a smisao i cilj je da neznanje i neukost stranaka ne bude na štetu prava koji im po zakonu pripadaju. Ako prisutna stranka tokom rasprave ne stavi primjedbu na rad, smatrat će se da nema primjedbi. Primjedbe stranke mogu se odnositi na: način vođenja rasprave, način postavljanja pitanja, na date odgovore i sve što je rečeno i učinjeno na raspravi, uključujući i stanje održavanja reda, itd. Stavljanje primjedbi stranke i njihovo razmatranje na raspravi doprinosi razjašnjenju stvari koja je predmet rasprave, a time i potpunijem ostvarivanju načela materijalne istine (čl. 9.). Primjedbe stranke se unose u zapisnik o usmenoj raspravi, uz odgovarajuću konstataciju ili zaključak. U primjedbe stranke spadaju i primjedbe na zapisnik (čl. 69. st. (1)).

Ako stranka prisutna na raspravi kasnije stavi primjedbu na rad obavljen na raspravi, organ koji rješava o stvari cijenit će tu primjedbu, ako ona može imati uticaj na rješavanje stvari i ako nije data poslije rasprave da bi se odugovlačilo postupak.

Organ uprave će postupiti na isti način i u slučaju kada stranka koja je pozvana javnim pozivom nije došla na raspravu, a primjedbe na rad stavi poslije rasprave.

Odredbe o pravu stranke na davanje primjedbi i pravnim posljedicama se odnose na odgovarajući način na zakonskog zastupnika, punomoćnika, privremenog zastupnika i zajedničkog predstavnika (čl. 54.).

Na usmenoj raspravi treba se raspraviti i utvrditi sve bitne činjenice i okolnosti koje su značajne za rješavanje upravne stvari koja je predmet upravnog postupka. Tom prilikom strankama treba omogućiti da učestvuju u postupku radi ostvarivanja i zaštite svojih prava i pravnih interesa (čl. 126. i 133.). Zavisno od toga koje činjenice i okolnosti treba raspraviti i utvrditi u rješavanju konkretne upravne stvari, službeno lice koje vodi postupak određuje tok ispitnog postupka (čl. 133. st. (2)), koji će se provesti na usmenoj raspravi. U pravilu, na jednoj usmenoj raspravi treba raspraviti i utvrditi sve što je bitno u toj stvari, radi koje je usmena rasprava određena. Organ koji vodi postupak dužan je preduzimati sve što je potrebno da se usmena rasprava obavi bez odugovlačenja i po mogućnosti bez prekidanja i odgađanja (čl. 143. st. (1)).

Ako se predmet ne može raspraviti na jednoj raspravi, službeno lice prekinut će raspravu i zakazati što prije njen nastavak. Za ovaj nastavak službeno će lice preduzeti sve mjere koje su propisane za određivanje usmene rasprave, a prisutnim licima može usmeno saopštiti te mjere, kao i vrijeme i mjesto nastavka rasprave. Sve to treba unijeti u nastavak rasprave (čl. 67. st. (5) i (6)). Pri nastavku usmene rasprave službeno lice koje vodi postupak iznijet će u glavnim crtama tok dotadašnje rasprave.

Za izvođenje pisanih dokaza, koji se naknadno podnesu, ne mora se ponovo određivati usmena rasprava, ali će se stranci dati mogućnost da se o izvedenim dokazima izjasni. To je veoma važno pravo stranke koje se ne smije zanemariti, jer bez naknadnog izjašnjenja stranke organ ne može donijeti rješenje (čl. 134. st. (3)). O tom naknadnom izjašnjenju stranke, službeno lice treba sastaviti poseban zapisnik u koji će unijeti naknadno datu izjavu stranke (čl. 66. st. (1)).

B. DOKAZIVANJE

1. Opće odredbe

Prije donošenja rješenja, u dokaznom postupku, moraju se putem dokaza (dokaznih sredstava) utvrditi sve pravno relevantne činjenice i okolnosti koje su značajne za rješavanje određene upravne stvari (čl. 126. i 193.). Dokazivanje pravno relevantnih činjenica obavlja se, u pravilu, u prvostepenom postupku, u skraćenom ili u posebnom ispitnom postupku, te se na podlozi utvrđenih pravno relevantnih činjenica i okolnosti donosi rješenje u upravnoj stvari koja je predmet upravnog postupka, a izuzetno i u drugostepenom postupku kada su činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene u prvostepenom postupku (čl. 230 st. (1)).

Kao dokazno sredstvo može se upotrijebiti sve što je podesno za utvrđivanje stanja stvari i što odgovara pojedinom slučaju, kao što su: isprave (čl. 155. – 163.), svjedoci (čl. 164. – 172.), izjava stranke (čl. 173.), vještaci (174. – 183.) i uviđaj (čl. 185. – 189.).

Kada se radi o rješavanju upravnih stvari na zahtjev stranke, stranka je dužna za svoje navode ponuditi dokaze i po mogućnosti ih podnijeti (čl. 128.). Službeno lice može tokom cijeloga postupka upotpunjavati činjenično stanje i izvoditi dokaze i o onim činjenicama koje ranije u postupku nisu bile iznesene ili još nisu utvrđene i narediti po službenoj dužnosti izvođenje svakog dokaza ako nađe da je to potrebno radi razjašnjenja stvari. (čl. 127.). U izvođenju dokaza bitno je uvjerenje (ocjena) službenog lica, koje ono formira na osnovu brižljive i savjesne ocjene dokaza (čl. 13.). Tu ne može biti proizvoljnosti, jer se u obrazloženju rješenja kojim se rješava upravna stvar, osim u jednostavnim stvarima, moraju navesti razlozi koji su bili odlučujući pri ocjeni dokaza, naročito kada neki dokaz nije uvažen (čl. 200 st. (2)).

Dokazivanje relevantnih činjenica u upravnom postupku bitan je uslov za donošenje zakonitog rješenja. Pogreške u dokazivanju imaju za posljedicu pogrešno i nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, što može biti razlog za poništavanje rješenja (čl. 230. i 231.).

U upravnom postupku načelno su svi dokazi izjednačeni i stoga se svaka činjenica može dokazivati svim dokaznim sredstvima, koji su po formi i sadržaju podobni za utvrđivanje stanja stvari i moraju odgovarati pojedinom slučaju.

Samo se posebnim zakonom, koji uređuje određenu materiju, može propisati da se određene činjenice dokazuju određenim dokazima ili da se određeni dokazi ne mogu koristiti.

Dokaznu snagu pojedinih dokaza cijeni službeno lice, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno (čl. 13.). Od ovog pravila ima izuzetaka kada se radi o dokazima koji su javne isprave, jer se uzima da javne isprave dokazuju ono što se njima potvrđuje ili određuje, s tim što je to dopušteno osporavati (čl. 155.).

Predmet dokazivanja u upravnom postupku su pravno relevantne činjenice za rješavanje određene upravne stvari, jer samo one pouzdano kazuju pravo stanje stvari, što proizilazi iz načela materijalne istine (čl. 9.). Koje su to činjenice odlučuje službeno lice, nakon što prethodno utvrdi koje činjenice treba dokazati u određenom upravnom predmetu, što zavisi od materijalnog propisa koji određuje koje uslove treba ispuniti da bi se priznalo neko pravo ili utvrdila obaveza stranci. Na osnovu tako utvrđenih pravno relevantnih činjenica donosi se rješenje kojim se rješava upravna stvar koja je predmet postupka (čl. 126. i 193.).

U upravnom postupku ne treba dokazivati činjenice koje su općepoznate (notorne). Općepoznate činjenice u širem smislu su one koje su poznate najširem krugu odraslih ljudi (činjenice iz historije, nauke, prirodnih pojava i sl.), dok su općepoznate činjenice u užem smislu one koje su poznate samo određenom krugu ljudi koji žive u nekom kraju ili se bave nekim zanimanjem. Može li se neka činjenica uzeti kao opštepoznata mjerodavno je uvjerenje službenog lica (čl. 13.). Stranka u upravnom postupku ne treba ukazivati da je neka činjenica opštepoznata, ali je bolje da to učini da bi službeno lice o tome zauzelo svoj stav. Dopušteno je dokazivati da određena činjenica nije opštepoznata.

Isto tako, ne treba dokazivati činjenice čije postojanje zakon pretpostavlja (zakonske presumpcije). Tipičan primjer zakonske presumpcije je da javna isprava dokazuje ono što se u njoj potvrđuje ili određuje (čl. 155. st. (1)), pod uslovom da ju je u propisanom obliku izdao organ u granicama svoje nadležnosti, a koja može biti prilagođena elektronskoj obradi podataka, kao i isprava koju je u takvom obliku izdala institucija koja ima javna ovlaštenja. Istinitost činjenica koje zakon pretpostavlja dopušteno je osporavati, osim ako zakonom nije drugačije određeno. Takođe, dopušteno je dokazivati da su u javnoj ispravi, odnosno mikrofilmskoj kopiji isprave ili reprodukciji te kopije činjenice neistinito potvrđene ili da je sama isprava, odnosno mikrofilmska kopija isprave ili reprodukcija te kopije neispravno sastavljena (čl. 155. st. (3)).

S obzirom na pravilo da samo stvarno i mjesno nadležni organ može rješavati upravnu stvar (čl. 20. i 21.), dokazivanje činjenica vrši se, u pravilu pred organom koji vodi upravni postupak. Međutim, ako je pred tim organom dokazivanje neizvodljivo zbog prostornog ograničenja njegove nadležnosti ili neekonomičnosti, u takvim slučajevima je dopušteno dokazivanje činjenica pred zamoljenim organom, bilo u cijelosti ili samo sa pojedinim dokazima. Ovdje dolazi do izražaja primjena instituta pravne pomoći (čl. 33. i 34.), kada za izvršenje pojedinih radnji u postupku, organ uprave, odnosno pravno lice koje ima javna ovlaštenja, može zamolnim putem zatražiti od organa uprave entiteta, odnosno BD BiH, na čijem području se radnja treba preduzeti, pružanje pravne pomoći u granicama svoga djelokruga i nadležnosti. Zamoljeni organi, odnosno pravna lica dužna su postupati po molbi u granicama svoje nadležnosti, bez odgađanja, a najkasnije u roku od 10 dana od dana prijema molbe. U protivnom zamoljeni organi ili pravna lica čine prekršaj (čl. 290. t. 1)).

Kod izvođenja pojedinih radnji postupka kod zamoljenog organa, taj organ može izricati i novčane kazne licima koja neopravdano odbijaju njegove pozive i naredbe, npr. svjedoku ako se bez opravdanog razloga ne odazove pozivu ili odbije svjedočiti (čl. 172. st. (1) i (2)), vještaku ako se bez opravdanog razloga ne odazove pozivu ili odbije vještačiti (čl. 183. st. (1)), tumaču i prevodiocu ako bez opravdanog razloga odbije da obavi sporazumijevanje i prevođenje (čl. 184. st. (3)), te licu koje bez opravdanog razloga odbije pokazati određenu ispravu koja se kod njega nalazi (čl. 160. st. (3)).

Kada je propisom predviđeno da se stvar može riješiti na osnovu činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju, ne moraju se izvoditi posebni dokazi radi utvrđivanja tih činjenica. Vjerovatnost je niži stepen pouzdanosti o postojanju određenih činjenica, kada službeno lice ima samo lično uvjerenje o mogućem njihovom postojanju, za razliku od potpunog utvrđivanja činjenica, kada se službeno lice mora u potpunosti uvjeriti u njihovu istinitost. Postojanje vjerovatnosti se takođe utvrđuje odgovarajućim dokazima, najčešće posrednim. Ako je potrebno o vjerovatnosti postojanja određene činjenice, službeno lice treba u spisu sastaviti službenu zabilješku (čl. 66. st. (2)).

Stvar se može riješiti na osnovu činjenica ili okolnosti koje nisu potpuno dokazane ili se dokazima samo posredno utvrđuju, npr. u skraćenom postupku (čl. 132. t. 3) i 4)), kada je materijalnim propisom dopušteno, te kod preduzimanja u javnom interesu hitnih mjera koje se ne mogu odgađati, a činjenice na kojima rješenje treba da bude zasnovano utvrđene su ili bar učinjene vjerovratnim.

Ako organu koji rješava nije poznato kako je u zakonodavstvu neke druge države regulisan neki pravni odnos, može tražiti obavijest od Ministarstva vanjskih poslova BiH. U obavijesti se pruža informacija o sadržaju određene pravne norme u zakonodavstvu druge države, a ne i šire tumačenje tog propisa, koja može sadržavati i podatke kada je propis donesen, da li je još na snazi, gdje je objavljen i sl. Organ koji rješava o stvari može od stranke zatražiti da podnese javnu ispravu koju je izdao nadležni inostrani organ kojom se potvrđuje koje pravo važi u stranoj državi. Dopušteno je dokazivanje stranoga prava protivno ovakvoj javnoj ispravi, ako međunarodnim ugovorom nije drugačije predviđeno. U čl. 161. st. (3) propisane su odredbe o inostranim javnim ispravama, a u čl. 34. st. (4) i dr. o traženju pravne pomoći od inostranih organa.

2. Isprave

U upravnom postupku isprava je najčešće dokazno sredstvo o određenim činjenicama, pod uslovom da je podobna za utvrđivanje određenih činjenica u rješavanju upravne stvari (čl. 150. st. (2)), a najvažnije su javna isprave. To su isprave koje su u propisanom obliku i u granicama svoje nadležnosti izdali organi javne vlasti ili pravna lica koje imaju javna ovlaštenja.

Javna isprave koje je izdao inostrani organ imaju, pod uslovom uzajamnosti, istu dokaznu snagu kao i domaće javne isprave, ako su propisno ovjerene (čl. 161. st. (3)).

Javna isprava dokazuje ono što se u njoj potvrđuje ili određuje. To je opća presumpcija o istinitosti sadržaja javne isprave, pod pretpostavkom da ispunjava propisane uslove (čl. 155. st. (1) i (2)), pa službeno lice koje vodi postupak ne mora utvrđivati činjenice iz javne isprave, ali to ne isključuje mogućnost da se ne može osporiti i oboriti dokazna snaga javne isprave (čl. 155. st. (3) i (4)). Dokazna snaga javne isprave može se osporavati i zbog toga što je na ispravi nešto precrtano, ostrugano ili inače izbrisano, umetnuto ili ako na ispravi postoje kakvi drugi vanjski nedostaci (čl. 156.).

Dokaznu snagu javne isprave u upravnom postupku mogu osporavati i stranka i organ koji vodi upravni postupak svim raspoloživim dokazima. Javna isprava se može osporavati i žalbom u žalbenom postupku (čl. 220.), a neautentičnost i neistinitost javne isprave podnesene u upravnom postupku, pod određenim uslovima, može biti razlog za obnavljanje postupka (čl. 238. t. 1) i 2)), kao i razlog za vođenje upravnog spora.

Oborivost dokazne snage javnoj ispravi u upravnom postupku u kojem je ona podnesena, u pravilu se odnosi samo za upravnu stvar koja je predmet tog postupka, a ne i uopćeno. Potpuno obaranje javne isprave, tj. njeno poništavanje provodi se u posebnom, za to propisanom postupku i to kod organa koji je izdao javnu ispravu. Ako nisu propisana posebna pravila, onda se poništavanje vrši u novoj upravnoj stvari.

Posebним propisom, u pravilu onim koji se odnosi na pojedine javne isprave, propisuje se postupak izdavanja novih javnih isprava ili njihovih duplikata u slučaju njihovog nestanka ili većeg oštećenja. Eventualno odbijanje organa da u takvim situacijama stranci izda novu javnu ispravu umjesto izgubljene ili uništene, predstavlja odbijanje stranke da ostvari pravo na javnu ispravu, pa zato stranka ima pravo žalbe nadležnom drugostepenom organu, te voditi upravni spor, ako je drugostepeno rješenje bilo negativno.

Određene javne isprave, kao što su upravni akt i sudska presuda, nakon pravosnažnosti mogu se obarati (poništavati, ukidati ili mijenjati) samo u slučajevima koji su zakonom određeni.

U BiH je donesen Zakon o važnosti javnih isprava u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, broj 23/04), kojim se uređuje važnost svih vrsta javnih isprava izdatih od nadležnih upravnih, sudskih i drugih organa, institucija, organizacija ili drugih pravnih lica u vršenju javnih ovlaštenja iz nadležnosti BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i BD BiH.

Sve javne isprave namijenjene za upotrebu u inostranstvu podliježu ovjeri nadležnih organa Federacije BiH, Republike Srpske i BD BiH i nadovjeri od nadležnih institucija BiH, u skladu sa odgovarajućim međunarodnim konvencijama i međunarodnim ugovorima koji obavezuju BiH. Ovjeravanje i nadovjera javna isprave vrši se na zahtjev korisnika javne isprave.

Javne isprave, izdate u drugim državama s kojima BiH ima zaključene međunarodne ugovore, važe, u skladu sa tim ugovorima. Javne isprave, izdate u državama s kojima BiH nema zaključene međunarodne ugovore o priznavanju važnosti javnih isprava, važe ako sadrže sve elemente propisane odgovarajućim međunarodnim konvencijama i pod uslovom uzajamnosti (reciprociteta), čije postojanje utvrđuje Ministarstvo pravde BiH na osnovu prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva vanjskih poslova BiH.

ZUP nema posebnih odredbi o privatnim ispravama, iako spominje punomoć izdatu u obliku javne isprave (čl. 52. st. (1)), niti o dokaznoj snazi privatnih isprava. Zato dokaznu snagu privatnih isprava utvrđuje službeno lice koje vodi upravni postupak po svom slobodnom uvjerenju i logičkom (ne zakonskom) pretpostavkom da privatna isprava dokazuje da naznačeni i potpisani izdavalac isprave u njoj dao sadržanu izjavu o činjenicama.

Privatna isprava na kojoj je potpis izdavaoca ovjeren od strane javnih vlasti (organa uprave, suda, notara i dr.) ima jaču dokaznu snagu nego da nije ovjeren taj potpis, jer klauzula koju stave na ispravu te institucije ima dokaznu snagu javne isprave kojom se potvrđuje ko je potpisnik i autentičnost njegovog potpisa. Isto se odnosi i na ovjereni prepis privatne isprave, te ovjeru rukopisa kojim je privatna isprava sastavljena. Ovjeravanjem potpisa, rukopisa, prepisa, nadležni organ ne potvrđuje tačnost sadržaja isprave. Tačnost sadržaja utvrđuje službeno lice koje vodi postupak po svom slobodnom uvjerenju.

Svaka isprava može biti original (izvornik). Prepis isprave je reprodukovanje izvorne isprave. Fotokopija isprave ima karakter prepisa. Kao dokazno sredstvo smatraju se i original i prepis isprave, ako za određene situacije nije propisano da se za dokazivanje određene činjenice izričito traži original isprave. Prepisi izvorne isprave, uključujući i fotokopije tih isprava, trebaju biti ovjereni, u skladu sa propisom o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa.

Mikrofilmska kopija isprave, odnosno reprodukcija te kopije, izjednačava se sa javnom ispravom, ako je takvu mikrofilmsku kopiju, odnosno reprodukciju te kopije izdao organ u granicama svoje nadležnosti, odnosno pravno lice koje ima javna ovlaštenja.

Kada je na bilo kojoj ispravi, bilo originalu, bilo prepisu, nešto precrtano, ostrugano, izbrisano, umetnuto ili ako na ispravi postoje kakvi drugi vanjski nedostaci, službeno lice cijelit će prema svim okolnostima i svom slobodnom uvjerenju da li takva isprava ima dokaznu vrijednost, odnosno da li je time i u kojoj mjeri umanjena dokazna vrijednost isprave za rješavanje upravne stvari o kojoj se vodi postupak. Zavisno od ocjene, službeno lice može takvu ispravu u cijelosti ili djelimično ne priznati kao dokaz.

Ako isprava ima neki otklonjivi nedostatak (npr. nedostaje broj, potpis ili pečat izdavaoca, pogrešno navođenje imena ili drugih generalija stranke i sl.), službeno lice može tu ispravu poslati njenom izdavaocu na otklanjanje nedostataka.

Službeno lice može, radi otklanjanja nedostataka u ispravi, po službenoj dužnosti utvrđivati i upotpunjavati činjenično stanje, ako smatra da je to potrebno radi razjašnjenja stvari (čl. 127.), uključujući saslušanje stranke, vještačenje i sl.. O preduzetim radnjama i utvrđenom stanju o dokaznoj vrijednosti isprava sastavlja se službena zabilješka, odnosno zapisnik, zavisno o važnosti radnje i njenom uticaju na rješavanje stvari.

Ako se u cijelosti ili djelimično ne prizna određena isprava kao dokaz, u obrazloženju rješenja kojim se rješava upravna stvar treba navesti razloge zašto je tako odlučeno (čl. 200. st. (2)). Iako se određena isprava ne prizna kao dokaz, ta se pravna posljedica odnosi samo na rješavanje upravne stvari koja je predmet postupka.

Isprave koje služe kao dokaz podnose stranke ili ih pribavlja službeno lice, zavisno da li nadležni organ pokreće upravni postupak na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti (čl. 114.).

Kada se upravni postupak pokreće na zahtjev stranke onda je njena dužnost, ako je u mogućnosti, da uz svoj zahtjev ponudi i potrebne isprave kao dokaz za činjenično stanje koje je navela u zahtjevu (čl. 128. st. (2)). Ako sama stranka tako ne postupi, službeno lice pozvat će je da to učini u određenom roku jer je to formalni nedostatak koji sprečava postupanje po predmetu (čl. 60. st. (1)).

I kada je upravni postupak pokrenut na zahtjev stranke ona nije dužna uz zahtjev podnijeti isprave o činjenicama koje su općepoznate i za činjenice koje zakon pretpostavlja, jer te činjenice stranka uopće nije dužna dokazivati u upravnom postupku (čl. 151. st. (2) i (3)), kao ni isprave koje brže i lakše može pribaviti organ koji vodi postupak (čl. 127. st. (3)), niti uvjerenja o kojima se ne vodi službeno evidencija i za koja nema zakonske obaveze da se strankama izdaju (čl. 128. st. (2)).

Stranka nije dužna podnijeti niti ispravu koja se nalazi kod protivne stranke, kod trećeg lica ili kod nekog organa ili pravnog lica, a stranka nema mogućnosti da od njih pribavi ispravu, već će tu ispravu pribaviti organ koji vodi postupak (čl. 158. – 160.).

Stranka podnosi ispravu u originalu, mikrofilmskoj kopiji isprave ili reprodukciji te kopije ili u ovjerenom prepisu ili ovjereoju fotokopiji, a može je podnijeti i u prostom prepisu. Kada stranka podnese ispravu u ovjerenom prepisu, službeno lice može tražiti da stranka pokaže originalnu ispravu, a kada podnese ispravu u prostom prepisu, službeno će lice utvrditi da li je prosti prepis vjeran originalu.

Mikrofilmska kopija isprave ili reprodukcija te kopije koju je na propisan način izdao organ u granicama svoje nadležnosti ili pravno lice koje ima javna ovlaštenja, ima za rješavanje stvari o kojoj se vodi upravni postupak dokaznu vrijednost originalne isprave (čl. 155. st. (1)).

U BiH još je na snazi Zakon o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prepisa („Službeni list SRBiH“, br. 37/71 i 39/75) i Uputstvo za provođenje Zakona o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prepisa („Službeni list SRBiH“, broj 8/76). Ovjeravanje prepisa (fotokopije) isprave, prema tim propisima je službeno potvrđivanje njegove autentičnosti, tj. da je ovjereni prepis (fotokopija) isprave u svemu onakav kakav je njen original (izvornik). Ovjereni prepis (fotokopija) isprave ima istu dokaznu snagu kao i originalna isprava.

Ako službeno lice posumnja u tačnost ovjerenog prepisa (fotokopije) isprave može tražiti od stranke da pokaže originalnu ispravu radi provjere ovjerenog prepisa (fotokopije) ili provjere ispravnosti samog originala isprave. Ako je ovjereni prepis isprave (fotokopija) tačan, službeno lice nema pravo da zadrži originalnu ispravu.

Kada stranka podnese organu neovjereni prepis (fotokopiju) isprave kao dokaz za činjenično stanje koje je navela u zahtjevu, službeno lice dužno je utvrditi da li je neovjereni prepis (fotokopija) vjeran originalu. O tom utvrđivanju vjernosti s originalom, službeno lice treba na samom neovjerenom prepisu sastaviti službenu zabilješku (čl. 66. st. (2)) u kojoj će konstatovati što je utvrđeno, a originalnu ispravu vratiti stranci.

Ako je neke činjenice ili okolnosti organ koji je za to bio nadležan već utvrdio ili su posvjedočene u javnoj ispravi, organ koji vodi postupak uzet će ove činjenice i okolnosti za dokazane. Kada je u pitanju sticanje ili gubljenje prava, a postoji vjerovatnoća da su se te činjenice i okolnosti naknadno izmijenile ili ih na osnovu posebnih propisa treba posebno dokazati, službeno će lice tražiti da stranka podnese posebne dokaze o tim činjenicama i okolnostima ili će ih organ sam pribaviti.

Kada se upravni postupak pokreće na zahtjev stranke onda je njena dužnost, ako raspolaže sa ispravom ili ju je u mogućnosti pribaviti, da uz svoj zahtjev ponudi i potrebne isprave kao dokaz za činjenično stanje koje je navela u zahtjevu (čl. 128. st. (2)). Ako sama stranka tako ne postupi, službeno lice koja vodi postupak pozvat će je da to učini u određenom roku jer je to formalni nedostatak koji sprečava postupanje po predmetu (čl. 60. st. (1)).

Izraz „ako njom raspolaže“ treba razumjeti da se to odnosi na isprave koje se nalaze kod stranke, dok se izrazi „ako je može pribaviti“ odnosi na isprave koje je stranka dužna sama pribaviti, a ne po službenoj dužnosti organ koji vodi postupak.

U objašnjenju čl. 157. ovoga zakona navedeno je kada je stranka dužna, a kada nije dužna podnijeti isprave koji će služiti kao dokaz u upravnom postupku.

Ako se isprava nalazi kod protivne stranke, a ta stranka neće dobrovoljno da je podnese ili pokaže, službeno lice pozvat će tu stranku da podnese ili pokaže ispravu na raspravi, da bi se druge stranke mogle o njoj izjasniti. U tom slučaju stranka koja se poziva na tu ispravu treba u svome zahtjevu navesti o kojoj se ispravi radi, kod koje se protivne stranke nalazi i da iznese navode iz kojih se može zaključiti da od protivne stranke ne može pribaviti tu ispravu.

Službeno lice može od svake stranke tražiti da podnese određenu ispravu sa kojom raspolaže ili da je pokaže na raspravi, bez obzira da li to traži neka od stranaka, jer službeno lice može tokom cijeloga postupka upotpunjavati činjenično stanje i izvoditi dokaze i o onim činjenicama koje ranije u postupku nisu bile iznesene ili još nisu utvrđene (čl. 127.).

Ako stranka koja je pozvana podnijeti, odnosno pokazati ispravu ne postupi po pozivu, organ uprave nema mogućnost da primijeni neka sredstva prisile prema toj stranci i tako osigura da u postupku koji se vodi ima tu ispravu. U takvom slučaju postupak se nastavlja i rješava upravna stvar, u skladu sa pravilima postupka i prema materijalnom propisu (čl. 128. st. (3)), pri čemu će službeno lice cijeliti, s obzirom na sve okolnosti slučaja, od kakvog je to uticaja za rješavanje stvari.

Službeno lice dužno je, po potrebi, ukazati stranci na pravne posljedice njenog propuštanja da podnese ili pokaže traženu ispravu (čl. 12. i 131.).

Ako se isprava koja se ima upotrijebiti kao dokaz u postupku nalazi kod organa ili pravnog lica koje ima javna ovlaštenja, a stranka koja se pozvala na tu ispravu nije uspjela pribaviti je, službeno lice treba utvrditi koliko ta isprava može biti od uticaja na rješavanje upravne stvari (čl. 151.), te zašto stranka nije sama pribavila tu ispravu i kako to dokazuje. Nakon toga organ koji vodi postupak pribavit će ovu ispravu po službenoj dužnosti, primjenom instituta pravne pomoći (čl. 33. i 34.). Ti organi i institucije dužni su postupiti po traženju nadležnog organa. Ako se ne postupi po molbi organa za pravnu pomoć da mu se dostavljanju tražena isprava čini se prekršaj za koji je propisana novčana kazna (čl. 289. t. 8) i čl. 290. t. 1)). U vezi ove odredbe treba imati u vidu i pravila iz čl. 128. ovog zakona.

Ako se određena isprava, koja se tiče pravnog interesa stranaka u postupku ili javnog interesa nalazi kod lica koje ne učestvuje u postupku, a to lice iz nekih razloga neće dobrovoljno da je pokaže, organ koji vodi postupak, kada je ta isprava značajna za utvrđivanje određenih činjenica, pozvat će zaključkom (čl. 210. – 212.) to lice da pokaže ispravu na usmenoj raspravi (čl. 140. – 149.), da bi se stranke mogle o njoj izjasniti, odnosno kako bi organ mogao utvrditi određene činjenice koje su relevantne u postupku.

To treće lice dužno je postupiti po zaključku i ispravu pokazati na usmenoj raspravi, a može uskratiti pokazivanje isprave iz istih razloga, kao i svjedok svjedočenje (čl. 167.). Ako treće lice ipak odbije da pokaže ispravu bez opravdanog razloga, prema njemu će se postupiti kao protiv svjedoka koji odbije da svjedoči (čl. 172.).

Protiv zaključka kojim mu se naređuje pokazivanje isprave, kao i protiv zaključka o kazni zbog nepokazivanja isprave, treće lice ima pravo žalbe, koja odgađa izvršenje zaključka (čl. 212.), što znači da organ koji vodi postupak mora sačekati da zaključak postane izvršan (čl. 260.).

Troškovi (prevoza, nadoknada izgubljene zarade i sl.) koji nastanu trećem licu zbog pokazivanja isprave dužna je snositi stranka koja se pozvala na tu ispravu, a ako je to tražio organ u javnom interesu ti troškovi padaju na teret toga organa (čl. 104. i dr.).

Kada je dolazak trećeg lica na usmenu raspravu radi pokazivanja isprave neizvodljiv ili skopčan sa nesrazmjernim troškovima ili velikim gubitkom vremena treba ići na izvođenje tog dokaza pred zamoljenim organom (čl. 152.), putem instituta pravne pomoći (čl. 33. i 34.).

Organ koji vodi upravni postupak obezbjeđuje ravnopravnu upotrebu bosanskog, hrvatskog i srpskog jezika. Organ će poučiti stranku, odnosno drugog učesnika o mogućnosti korištenja njenog jezika u postupku, a u zapisnik će se zabilježiti da je stranka, odnosno drugi učesnik poučen o tom pravu i njegova izjava, u vezi s datom poukom, unijet će se u zapisnik.

Isprave koje su izdate na stranom jeziku podnose se u ovjerenom prevodu, ako je to potrebno. Prevod sa ovjerom vrše sudski tumači.

Isprave koje je izdao inostrani organ, koje u državi u kojoj su izdate važe kao javne isprave, imaju pod uslovom reciprociteta, istu dokaznu snagu kao i domaće javne isprave, ako su propisno ovjerene.

Privatne isprave iz inostranstva koje se koriste u upravnom postupku u BiH priznaju se kao i privatne isprave domaćih lica, pa se i njihova dokazna vrijednost se cijeni prema slobodnom uvjerenju službenog lica koja vodi postupak (čl. 13.).

Ako organu koji rješava nije poznato pravo koje važi u stranoj državi, može se informisati o tome kod Ministarstva vanjskih poslova BiH (čl. 154. st. (1)).

3. Uvjerenja

Odredbe o uvjerenjima sadržane su u čl. 162. i 163. ovog zakona, kojima je propisan opći upravni postupak za njihovo izdavanje i opće pravne značajke uvjerenja kao dokaznih sredstava, bez obzira u kojem će se postupku upotrijebiti za dokazivanje određenih činjenica. Na izdavanje uvjerenja na odgovarajući način primjenjuju se i druge odredbe ovoga zakona (o nadležnosti, o podnescima i drugim oblicima komuniciranja i sl).

Razlog da su navedene odredbe o uvjerenjima je to što je opći upravni postupak i najbliži za propisivanje takve materije, a i što organi uprave i pravna lica sa javnim ovlaštenjima i izdaju najviše uvjerenja, a najviše ih i koriste kao dokazna sredstva u upravnom postupku.

Uvjerenje je po svojoj pravnoj prirodi konkretan pravni akt i predstavlja dokazno sredstvo za dokazivanje određenih činjenica. Uvjerenje nema obilježje ni pravne efekte upravnog akta, jer se njime u upravno-pravnom odnosu ne rješava o nekom pojedinačnom pravu, obavezi ili pravnom interesu stranke, kao što se to čini upravnim aktom (rješenjem). Zato se protiv uvjerenja ne može izjaviti žalba, niti voditi upravni spor, uvjerenje ne može postati pravosnažno, uvjerenje se i formom razlikuje od upravnog akta, itd.

„Uvjerenje“, kao opći zakonski naziv za isprave kojima se službeno potvrđuju ili navode određene činjenice. Taj naziv može biti posebnim propisima i drugačije određen, npr. potvrda, izvod, certifikat, svjedočanstvo, diploma i sl. Posebnim propisima može se odrediti i obaveza potvrđivanja određenih činjenica od strane državnih organa ili pravnih lica sa javnim ovlaštenjima, a da isprava u tim činjenicama nema uopće naziv. U takvim slučajevima takođe se radi o uvjerenjima, iako to formalno nije navedeno, jer se navedenim upisima ustvari potvrđuju određene činjenice od strane nadležnog organa ili pravnog lica sa javnim ovlaštenjima.

Za izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija nadležan je onaj organ javne vlasti, odnosno pravno lice sa javnim ovlaštenjima koji vode službenu evidenciju o tim činjenicama. Nadležnost je obično određena propisom kojim je ustanovljena obaveza vođenja evidencije. Za izdavanje uvjerenja, u pravilu, nema nikakvih ograničenja, osim situacija predviđenih propisom da se novo uvjerenje izdaje samo nakon prethodnog službenog oglašavanja da je ta isprava izgubljena ili uništena.

Organi javne vlasti, kao i pravna lica sa javnim ovlaštenjima, dužni su izdavati uvjerenja i u slučaju kada o određenim činjenicama ne vode propisane evidencije, a prema zakonu su ih dužni voditi ili ih vode neažurno i neuredno.

Organi uprave BiH dužni su izdavati uvjerenja, odnosno druge isprave (certifikate, potvrde i dr.) o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju. Pod istim uslovima, pravna lica koje imaju javna ovlaštenja, izdaju uvjerenja, odnosno druge isprave o činjenicama u vezi sa poslovima koje u skladu sa zakonom obavljaju. Uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija moraju se izdavati u skladu sa podacima službene evidencije. Takva uvjerenja, odnosno druge isprave imaju značaj javne isprave. Pod službenom evidencijom podrazumijevaju se evidencije koje su uspostavljene zakonom ili drugim propisom ili općim aktom pravnog lica koje ima javna ovlaštenja.

Uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se stranci na usmeni zahtjev, po pravilu, istog dana kada je stranka zatražila izdavanje uvjerenja, odnosno druge isprave, a najkasnije u roku od pet dana, ako propisom kojim je uspostavljena službena evidencija, nije drugačije određeno. Nema pravnih smetnji da se uvjerenja izdaju i na zahtjev drugog lica koje ima pravni interes, osim kada je zakonom ili drugim propisom određeno da se te isprave izdaju samo na lični zahtjev stranke.

Ako organi, odnosno pravna lica koja vode službene evidencije, odbiju zahtjev za izdavanje uvjerenja, odnosno druge isprave, dužni su o tome donijeti posebno rješenje. Ako u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva ne izdaju uvjerenje, odnosno drugu ispravu, niti donesu i dostave stranci rješenje o odbijanju zahtjeva, smatra se da je zahtjev odbijen.

Zahtjev stranke treba odbiti rješenjem u svim slučajevima kada stranka traži da joj se izda uvjerenje o određenim činjenicama o kojima se ne vode službene evidencije, a zakonom nije određeno da se uvjerenje izdaje o takvim činjenicama i ako se o njima ne vode takve evidencije. Takođe, zahtjev stranke treba odbiti rješenjem i u slučaju kada činjenično stanje o kojem stranka traži uvjerenje, nije onakvo za kakvo stranka traži uvjerenje.

Ako stranka, na osnovu dokaza kojima raspolaže, smatra da joj uvjerenje, odnosno druga isprava nije izdata u skladu sa podacima iz službene evidencije, može zahtijevati izmjenu uvjerenja, odnosno druge isprave. Organ, odnosno pravno lice dužni su donijeti posebno rješenje, ako odbiju zahtjev stranke da joj izmijeni, odnosno izda novo uvjerenje ili druga isprava. I u tom slučaju važi rok od pet dana od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje novog uvjerenja, odnosno druge isprave, a ako to ne bude učinjeno u tom roku, smatra se da je zahtjev odbijen.

Čini se prekršaj za koji je propisana novčana kazna ako se na zahtjev stranke ne izda uvjerenje ili druga isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija ili ako se uvjerenje ili druga isprava ne izda u propisanom roku ili se ne donese rješenje o odbijanju zahtjeva za izdavanje uvjerenja (čl. 289. st. (1) t. 7)).

Organi i pravna lica koja imaju javna ovlaštenja dužni su izdavati uvjerenja, odnosno druge isprave i o činjenicama o kojima ne vode službenu evidenciju, ako je to zakonom određeno. U tom slučaju činjenice se utvrđuju vođenjem postupka propisanog ovim zakonom.

Zakonom kojim se utvrđuje obaveza izdavanja uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija određuje se, u pravilu i nadležnost organa za izdavanje takvog uvjerenja.

Uvjerenje o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija izdaje se samo na pisani zahtjev stranke ili na usmeni zahtjev o kojem je sastavljen zapisnik (čl. 66. st. (1)), jer za izdavanje takvih uvjerenja treba provesti odgovarajući ispitni postupak, što nije moguće provesti ako stranka ne podnese odgovarajući zahtjev sa sadržajem koji omogućava da se po njemu postupi. U ovim slučajevima u svemu se primjenjuju odredbe ovog zakona o podnescima i postupanju po njima u upravnom postupku (čl. 56. – 61.).

Po zahtjevu stranke za izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija može se postupiti po pravilima skraćenog postupka (čl. 132.) u slučajevima kada je stranka u svome zahtjevu navela ili podnijela dokaze na osnovu kojih se i bez drugih dokaza može pouzdano utvrditi pravo stanje ili ako se radi o opštepoznatim činjenicama ili činjenicama koje su organu poznate. Ako se pravo stanje stvari ne može utvrditi u skraćenom postupku provodi se posebni ispitni postupak (čl. 133. i 134.). Zavisno od slučaja, ponekad je moguće utvrditi pravo stanje stvari kombinacijom ova dva ispitna postupka (čl. 13.).

Kod izdavanja ove vrste uvjerenja posebnu pažnju treba obratiti na načelo materijalne istine (čl. 9.) da bi se izbjeglo prouzrokovanje materijalne i druge štete u slučaju da se takvim uvjerenjem ostvare određena prava.

Uvjerenje, odnosno druga isprava o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija nemaju snagu javne isprave i ne vezuje organ kome je podnesena kao dokaz i koji treba rješavati o stvari. Ako organ ne prihvati to uvjerenje, odnosno drugu ispravu kao dokaz, u tom slučaju on će sam pristupiti utvrđivanju činjenica navedenih u uvjerenju.

Uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija nemaju propisanu formu i sadržaj. Ta uvjerenja bi trebala imati slične elemente koje sadrži i uvjerenje o kojima se vodi službena evidencija i dodatne elemente: navod na čiji zahtjev se izdaje uvjerenje, pravni osnov za izdavanje uvjerenja, kratak, jasan, potpun i tačan opis činjenica koje se navode u uvjerenju i oznaku na osnovu čega su utvrđene činjenice navedene u uvjerenju.

Uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija mogla bi se mijenjati, pod uslovom da stranka u svom zahtjevu ponudi nove dokaze kojima dokazuje drugačije činjenično stanje nego što je navedeno u već izdatom uvjerenju. Ovo se može smatrati jednim oblikom obnove postupka za izdavanje ove vrste uvjerenja.

Čini se prekršaj za koji je propisana novčana kazna ako se na zahtjev stranke ne izda uvjerenje ili ne donese rješenje o odbijanju zahtjeva u propisanom roku (čl. 290. st. (1) t. 5)).

4. Svjedoci

Svjedok je fizičko lice koje pred organom koji vodi upravni postupak iznosi svoja opažanja o određenim činjenicama. Svjedok može biti svako fizičko lice koje je bilo prisutno kada se neki događaj desio, bilo sposobno uočiti činjenicu o kojoj treba svjedočiti i koje je u stanju to svoje opažanje saopštiti. Svjedok treba govoriti što je uočio, ne dajući o tome svoj sud i zaključak. Svjedok ne mora biti punoljetno lice, odnosno ne mora biti procesno sposoban u upravnom postupku. Kada je svjedok maloljetno lice, službeno lice koje vodi postupak po vlastitom uvjerenju cijeni može li maloljetno lice, obzirom na svoj uzrast i duševnu razvijenost, biti sposobno kazati svoja opažanja o određenim činjenicama. Kada je svjedok maloljetno lice, saslušat će se uz prisutnost zakonskog zastupnika. Svjedok ne može biti lice koje zbog svojih duševnih i fizičkih mana nije u stanju zapaziti određenu činjenicu i adekvatno je saopštiti u upravnom postupku.

Službeno lice koje vodi upravni postupak ili donosi rješenje, ne može biti svjedok u tom postupku. U slučaju da baš to službeno lice treba biti svjedok u istoj upravnoj stvari, u tom slučaju službeno lice mora se izuzeti od rada u tom upravnom predmetu (čl. 35. t. 1)).

Dokaz svjedocima načelno je dopušten u svakom upravnom predmetu. U praksi dokazivanje svjedocima izvodi se, u pravilu, kada u rješavanju upravne stvari nema drugih pouzdanijih dokaznih sredstava. Dokaznu snagu iskaza pojedinog svjedoka cijeni službeno lice po svom slobodnom uvjerenju i u sklopu svih ostalih dokaza u rješavanju upravne stvari (čl. 13.).

Dokazivanje svjedocima izvodi se ili na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti. Zakonski zastupnik stranke, punomoćnik, privremeni zastupnik i zajednički predstavnik takođe mogu predložiti dokazivanje svjedocima (čl. 54.). Dokazivanje svjedocima stranka predlaže, u pravilu, već u svome zahtjevu za vođenje upravnog postupka, jer je za činjenično stanje na kojem zasniva svoj zahtjev dužna ponuditi dokaze (čl. čl. 128. st. (2)). Stranka može i na usmenoj raspravi, u žalbi i sl. predložiti dokazivanje svjedocima. U svom prijedlogu za dokazivanje svjedocima stranka je dužna navesti njihova imena i prezimena, adresu i na koje okolnosti oni mogu svjedočiti.

Da li neku činjenicu treba ili ne treba dokazivati svjedocima odlučuje službeno lice, što zavisi od toga može li ta činjenica imati uticaja na rješavanje upravne stvari (čl. 151. st. (1)).

Svako lice koje se kao svjedok poziva dužno je odazvati se pozivu, a i svjedočiti, ako ovim zakonom nije drugačije određeno. To je opća dužnost svih lica, kako naših, tako i stranih državljana koji žive u BiH, a ne uživaju diplomatski imunitet. Kada se radi o licima sa diplomatskim imunitetom vrijede pravila međunarodnog prava (čl. 24.).

Svjedok se izuzetno, iz opravdanih razloga, ne mora odazvati pozivu organa koji vodi postupak, odnosno kod koga treba biti saslušan u slučaju bolesti, više sile i sl., ali to mora naknadno opravdati (čl. 172. st. (3)). U protivnom svjedok može biti prisilno doveden i u tom slučaju snosi troškove dovođenja, a može se i novčano kazniti. Saslušavanje svjedoka se može obaviti i putem zamoljenog organa (čl. 33., 34. i 152.).

Lice koja je pozvano kao svjedok u određenoj upravnoj stvari dužno je svjedočiti. Svjedok nije dužan odgovarati, niti mu se smiju postavljati pitanja na koja bi svojim iskazom povrijedio dužnost čuvanja službene, državne ili vojne tajne, dok ga nadležni organ ne oslobodi te dužnosti.

Pod „službenom tajnom“ smatraju se podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog državnog organa proglašeni službenom tajnom i čije odavanje bi imalo štetne posljedice za službu. Pod „državnom tajnom“ smatraju se podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog državnog organa proglašeni državnom tajnom i čije bi odavanje imalo štetne posljedice za političke ili privredne interese zemlje ili bezbjednost i odbranu zemlje. Pod „vojnom tajnom“ smatraju se podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog državnog organa proglašeni vojnom tajnom i čije bi odavanje imalo štetne posljedice za oružane snage i njihovu pripremanje za odbranu zemlje. Krivičnim zakonom BiH uvedena je krivična odgovornost za odavanje tajne.

U slučaju da svjedok hoće dati iskaz i o pitanjima koja su određena kao službena, državna ili vojna tajna ili nehotice počne o njima govoriti, službeno lice dužno je svjedoka upozoriti na dužnost čuvanja tajne i spriječiti ga da o tome govori.

U upravnom postupku ne postoji opće oslobođenje od dužnosti svjedočenja, nego postoji samo oslobođenje od obaveze da svjedok odgovara na pojedina pitanja. Stoga svjedok može izjaviti da neće odgovarati samo na pojedina pitanja.

Pojedine vrste tajni karakteriziraju njihova bitna obilježja:

- pod „poslovnom tajnom“ smatraju se podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom nadležnog državnog organa, kao i aktom organa upravljanja pravnog lica proglašeni poslovnom tajnom ili po svom značaju to predstavljaju, a čije bi iznošenje u javnosti izazvalo teže štetne posljedice za pravno ili drugo lice,
- pod „profesionalno tajnom“ smatra se sve što je određeno lice saznalo u obavljanju svoje profesije, a što bi iznošenjem u javnosti moglo štetiti interesima građana,
- pod „naučnom tajnom“ smatra se sve što je određeno lice saznalo u vezi sa naučnim istraživanjima i dostignućima radeći u nekoj naučnoj ustanovi, a što bi iznošenjem u javnosti moglo štetiti toj ustanovi i određenim naučnicima, pa i šire,
- pod „umjetničkom tajnom“ smatraju se sva saznanja u radu umjetničke ustanove i umjetnika, a što bi iznošenjem u javnosti moglo štetiti njima ili drugim licima.

Svjedok se može osloboditi dužnosti svjedočenja i o pojedinim drugim činjenicama kada iznese važne razloge za to. Ako je potrebno, on treba te razloge učiniti vjerovatnim.

Svjedok ne može zbog opasnosti od kakve imovinske štete uskratiti svjedočenje o pravnim poslovima pri kojima je bio prisutan kao svjedok, pisar ili posrednik, o radnjama koje je u vezi sa spornim pitanjem preduzeo kao pravni prethodnik ili zastupnik jedne od stranaka, kao i o svakoj radnji o kojoj je na osnovu posebnih propisa dužan podnijeti prijavu ili dati izjavu.

Službeno lice dužno je poučiti svjedoka na koja pitanja može uskratiti svjedočenje (čl. 169. st. (3)), što treba konstatovati u zapisniku o saslušanju svjedoka. Ako službeno lice propusti to učiniti, iskaz svjedoka neće zbog toga biti ništav.

Svjedok se uvijek saslušava pojedinačno, bez prisutnosti onih svjedoka koji će se kasnije saslušati. Stranka uvijek ima pravo prisustvovati saslušanju svjedoka i postavljati mu pitanja za koja smatra da su značajna u predmetu svjedočenja. Stranka postavlja svjedoku pitanje posredno preko službene lica, ali službeno lice može dozvoliti stranci da pitanja svjedoku postavlja i neposredno (čl. 134. st. (3)). Prisustvo stranke saslušanju svjedoka nije uvijek nužno, ali je službeno lice dužno to stranci omogućiti i sa iskazom svjedoka stranku upoznati, jer organ ne može donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje, a o kojima stranci nije bila data mogućnost da se izjasni (čl. 134. st. (3)).

Saslušani svjedok ne smije se udaljiti bez dozvole službenog lica, jer može biti ponovo saslušan ili suočen sa drugim svjedocima, kada im se iskazi ne slažu.

Svjedok se saslušava samo o bitnim činjenicama koje su predmet njegovog svjedočenja, što određuje službeno lice (čl. 151. st. (1)). Svjedok daje odgovore usmeno. Svjedok će se prethodno upozoriti da je dužan govoriti istinu, da ne smije ništa prećutati i da može na svoj iskaz biti zaklet, pa će mu se predočiti i posljedice davanja lažnog iskaza. Davanje lažnog iskaza od strane svjedoka predstavlja krivično djelo.

O saslušanju svjedoka mora se voditi zapisnik (čl. 66. st. (1)). Prije saslušanja u zapisnik se unose opći lični podaci ovim redom: ime i prezime, zanimanje, mjesto boravišta, mjesto rođenja, godine života i bračno stanje, a ako je potrebno, svjedok će biti ispitan i o okolnostima koje se tiču njegove vjerodostojnosti kao svjedoka u predmetu o kojem je riječ, a naročito o njegovim srodničkim odnosima prema strankama. Zatim će službeno lice ukazati svjedoku na koja pitanja može uskratiti svjedočenje (čl. 167.).

Nakon toga prelazi se na saslušanje svjedoka o samoj stvari, tako što će mu službeno lice postavljati pitanja i pozvat će se da iznese što mu je i odakle mu je to poznato.

Svjedoku se ne smiju postavljati tzv. sugestivna pitanja, koja ukazuju na to kako bi se trebalo odgovoriti, kao ni tzv. kaptiozna pitanja, kojima je cilj da se svjedok zbuni ili zastraši. Službeno lice treba paziti da se ne povrijedi privatnost, dostojanstvo, ugled i čast svjedoka.

Službeno lice ocjenjuje po svom slobodnom uvjerenju, savjesno i brižljivo dokaznu snagu svjedokovog iskaza, uzimajući u obzir i iskaze drugih svjedoka, ako ih je bilo, ali i druge dokaze kojima organ raspolaže. U obrazloženju rješenja treba, u pravilu, navesti i razloge koji su bili odlučni pri ocjeni iskaza određenog svjedoka (čl. 200. st. (2)).

Dokazna snaga svjedokovog iskaza zavisi o kvaliteti njegovog kazivanja o činjenicama koje je opazio. Iskaz svjedoka je snažniji ako je njegovo opažanje bilo neposrednije, iskazi potpuniji, određeniji, manje protivrječni i ukoliko se više slažu s iskazima ostalih svjedoka i drugih izvedenih dokaza u postupku. Vjerodostojnost iskaza svjedoka može biti smanjena i načinom na koji je iskaz dat. U pravilu, manje će se vjerovati svjedoku koji je iskaz dao zbunjeno, koji se crveni ili je mucao prilikom davanja iskaza i sl.

Ako se o važnim činjenicama iskazi svjedoka ne slažu izvršit će se suočavanje svjedoka. Suočavajući se po dva svjedoka na način da gledaju jedan drugome „u oči“, ponove izjave o kojima nisu saglasni i tako se potakne rasprava među njima o onome u čemu se njihovi iskazi ne slažu, što posmatra službeno lice i po svom uvjerenju cijeni vjerodostojnost njihovih iskaza. U slučaju da se protivrječnost u iskazima svjedoka ni nakon njihovog međusobnog suočavanja ne otkloni, treba provesti još koji dokaz, uključujući i eventualno saslušanje i drugih svjedoka ako ih ima.

Čini se prekršaj za koji je propisana novčana kazna, ako službeno lice ne pouči svjedoka na koja pitanja može uskratiti svjedočenje (čl. 291. st. (1) t. 5)).

Ako svjedok ne zna jezik na kojem se vodi postupak, ispitat će se preko prevodioca. Ako je svjedok gluhi, pitanja će mu se postavljati pisano, a ako je nijem, pozvat će se da pisano odgovora. Ako se ispitivanje ne može izvršiti na ovaj način, pozvat će se kao tumač lice koja se sa svjedokom može sporazumjeti. Određivanje prevodioca ili tumača koji će pomoći u sporazumijevanju sa tim licem vrši službeno lice (čl. 184.).

Prevodilac je lice koja poznaje jezik svjedoka koji učestvuje u postupku, a ne služi se jezikom na kojem se vodi postupak, dok je tumač lice koja se određuje radi sporazumijevanja s učesnikom u postupku koji je gluhi ili nijem, a čije se saslušanje ne može obaviti pisanim putem. Lažan iskaz prevodioca ili tumača predstavlja krivično djelo.

U pogledu obaveze određivanja tumača, odnosno prevodioca, oslobađanja od te dužnosti, prava uskraćivanja tumačenja, odnosno prevođenja, izuzeća i drugih pitanja na odgovarajući način se primjenjuju odredbe ovoga zakona koje se odnose na vještaka.

Zakletva u upravnom postupku predstavlja posebnu izjavu svjedoka kojom on izričito izjavljuje da je o svemu što je kao svjedok pitan govorio istinu i da ništa u vezi toga nije prešutio. Po svojoj pravnoj prirodi zakletva nije dokaz, već samo sredstvo u postupku kojim se utiče na savjesno i istinito davanje iskaza o određenim činjenicama. Zakletva se ne polaže povodom svakog iskaza svjedoka, nego samo kada službeno lice ocijeni da je zakletva primjerena u konkretnoj radnji postupka i da je svjedok takvo lice koja se neće zaklinjati na lažni iskaz. Ako svjedok odbija položiti zakletvu na istinitost svoga iskaza, ima osnova posumnjati u njegovu vjerodostojnost. Zakletva je danas zastarjeli institut, pa bi je u upravnom postupku trebalo koristiti izuzetno i kada ima smisla.

Zakletvu ne može polagati maloljetni svjedok ili svjedok koji ne može dovoljno shvatiti značaj zakletve. Zakletva se polaže usmeno izgovaranjem za službenim licem koja vodi postupak propisanog teksta zakletve. Nijemi svjedoci koji znaju čitati i pisati zaklinju se na taj način što potpisuju tekst zakletve, a gluhi svjedoci pročitat će tekst zakletve. Ako ti svjedoci ne znaju čitati i pisati, zaklet će se preko tumača. Položena zakletva svjedoka unosi se u zapisnik (čl. 67.).

Svako lice koje se kao svjedok poziva dužno je odazvati se pozivu, a i svjedočiti, ako ovim zakonom nije drugačije određeno (čl. 165.), osim u slučajevima kada može uskratiti svjedočenje (čl. 167.).

Ako svjedok koji je uredno pozvan ne dođe, a izostanak ne opravda ili se bez odobrenja ili opravdanog razloga udalji sa mjesta gdje treba biti saslušan, organ koji vodi postupak može narediti da se prisilno dovede i da snosi troškove dovođenja, a može ga i kazniti novčano do 50 KM. Ako svjedok dođe, pa bez opravdanog razloga odbije svjedočiti i ako je upozoren na posljedice odbijanja, može se kazniti novčano do 50 KM, a ako i poslije toga odbije svjedočiti, može se još jedanput kazniti do 50 KM. Te činjenice i okolnosti treba posebno utvrditi, u pravilu, u posebnom zapisniku (čl. 67.).

Zaključak o izricanju novčane kazne donosi službeno lice koja vodi postupak, u saglasnosti sa službenim licem ovlaštenim za rješavanje stvari, a kod zamoljenog organa, u saglasnosti s rukovodiocem tog organa, odnosno sa službenim licem ovlaštenim za rješavanje u sličnim stvarima. Odredbe o zaključku propisane su u čl. 210. – 212.

Zaključak o nadoknadi troškova može se donijeti samo ako su stvarno nastali troškovi koji se inače utvrđuju u upravnom postupku (čl. 104.), a koji su nastali krivicom svjedoka, kao što su troškovi njegovog prisilnog dovođenja, troškovi neodržavanja usmene rasprave i sl. Krivica svjedoka mora biti utvrđena.

Ako svjedok naknadno opravda svoj izostanak, službeno lice poništiti će zaključak o kazni ili troškovima. Ako svjedok naknadno pristane svjedočiti, službeno lice može poništiti zaključak o kazni, ali u ovom slučaju ne može poništiti i zaključak o nadoknadi troškova.

Prisilno dovođenje svjedoka provodi se prema posebnim propisima o unutrašnjim poslovima.

Pravna lica koja imaju javna ovlaštenja ne mogu u upravnom postupku same primjenjivati prisilnu mjeru privođenja svjedoka (čl. 282. st. (1)), nego se moraju sa zahtjevom obratiti organu uprave određenom posebnim zakonom, radi primjene te prinudne mjere, ako zakonom BiH nije određen drugi organ. Na traženje pravnog lica koje ima javna ovlaštenja, taj je organ ovlašten primijeniti predviđenu prisilnu mjeru privođenja, odnosno dovođenja, ako se utvrdi da je to neophodno radi provođenja postupka (čl. 282. st. (2)).

5. Izjava stranke

Izjava stranke u određenim situacijama može biti dokazno sredstvo, a to su:

- ako za utvrđivanje određene činjenice ne postoji neposredan dokaz ili se takva činjenica ne može utvrditi na osnovu drugih dokaznih sredstava,
- u stvarima malog značaja ako bi se određena činjenica imala utvrđivati saslušanjem svjedoka koji živi u mjestu udaljenom od sjedišta organa ili bi inače, uslijed pribavljanja drugih dokaza, bilo otežano ostvarivanje prava stranke.

Posebnim zakonom može se propisati da se i u drugim slučajevima određene činjenice mogu dokazivati izjavom stranke.

Izjava stranke mora biti usmena i izjavljena neposredno na zapisnik kod organa koji vodi postupak (čl. 66. st. (1)). Prije uzimanja izjave, službeno lice dužno je upozoriti stranku na krivičnu i materijalnu odgovornost za davanje lažne izjave i to konstatovati u zapisniku.

Lažan iskaz stranke predstavlja krivično djelo. Materijalna odgovornost stranke zbog lažnog iskaza može nastati ako je stranka na osnovu lažne izjave ostvarila kakva materijalna prava. Lažni iskaz stranke može biti i razlog za obnavljanje postupka ako je rješenje povoljno za stranku doneseno na osnovu takve izjave kojom je organ doveden u zabludu (čl. 238. st. (1) t. 4)).

Izjava stranke može biti dokazno sredstvo obično o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija. Izjava stranke se može koristiti, kako u postupku pokrenutom na zahtjev stranke, tako i u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti.

O izvođenju dokaza izjavom stranke odlučuje službeno lice (čl. 127.), zavisno koje su činjenice u pitanju (čl. 151.) i uslovima kada izjava stranke može biti dokazno sredstvo u rješavanju upravne stvari.

Vjerodostojnost izjave stranke ocjenjuje službeno lice. Kada se kao dokazno sredstvo uzme izjava stranke, treba u obrazloženju rješenja navesti zašto se išlo na to dokazno sredstvo, te prema potrebi navesti i razloge koji su bili odlučni za prihvatanje određenih činjenica na osnovu same izjave stranke (čl. 200. st. (2)).

6. Vještaci

Vještak je fizičko lice koje na osnovu svoga stručnog znanja iznosi pred organom koji vodi upravni postupak svoja sadašnja zapažanja (nalaz i mišljenje) o činjenicama koje su značajne za utvrđivanje ili ocjenu određenih činjenica koje su predmet dokazivanja. Vještak može biti svako fizičko lice koja može biti svjedok, a uz to ima stručno znanje potrebno za razjašnjenje neke činjenice.

Dokazivanje vještačenjem u upravnom postupku izvodi se kada je za utvrđivanje ili ocjenu neke važne činjenice potrebno znanje kojim ne raspolaže službeno lice koje vodi postupak. Koja je činjenica važna u određenom upravnom postupku odlučuje službeno lice (čl. 151.).

Vještak organu koji vodi postupak daje obavijesti o onome što je utvrdio i zapazio u predmetu vještačenja i u momentu vještačenja, iznoseći eventualno i svoje stručno mišljenje i zaključke o činjenicama koje su se dogodile u prošlosti. U upravnom postupku vještačenje često predstavlja samo davanje nalaza o određenim činjenicama.

Sam nalaz vještaka treba da odražava činjenično stanje o stvari koja je predmet vještačenja, dok mišljenje treba da pomogne izvođenju zaključka o određenim činjenicama.

Službeno lice nije vezano nalazom i mišljenjem vještaka, već njihovu dokaznu vrijednost cijeni prema slobodnom uvjerenju (čl. 13.), jer nalaz i mišljenje vještaka podvrgava logičkoj analizi i ne treba ih prihvatiti ako se ne mogu uklopiti u pravila logičkog zaključivanja.

Vještaci se ne mogu u upravnom postupku koristiti radi davanja ocjene o nekom pravnom pitanju jer ta pitanja u postupku po službenoj dužnosti raspravlja i utvrđuje službeno lice. Vještačenje se izuzetno može koristiti i za ta pitanja kada se radi o utvrđivanju sadržaja stranog prava, pa i sadržaja naših propisa koji su davno prestali važiti.

Kada službeno lice ima odgovarajuće stručno znanje za utvrđivanje i ocjenu neke činjenice, nema potrebe za angažovanje vještaka, osim kada se radi o nedostatku odgovarajuće tehničke opreme ili se radi o složenijim laboratorijskim ispitivanjima i sl.

Prije donošenja odluke o vještačenju, službeno lice treba utvrditi okvirno koliki su troškovi vještačenja. Ako bi dokazivanje vještačenjem bilo nesrazmjerno skupo prema značaju ili vrijednosti predmeta, stvar će se riješiti na osnovu drugih dokaznih sredstava, uključujući sva dokazna sredstva koja se mogu koristiti u upravnom postupku (čl. 150. st. (2)).

Ako stranka zahtijeva da se izvrši vještačenje i kada je vještačenje nesrazmjerno skupo, ono se mora provesti ako stranka pristane snositi troškove vještačenja. Ako stranka po zaključku organa uprave koji vodi postupak unaprijed ne položi novčanu akontaciju za pokriće troškova vještačenja, organ može odustati od vještačenja ili upravni postupak obustaviti, osim ako se postupak mora nastaviti zbog javnog interesa (čl. 122. st. (3)).

Radi izvođenja dokaza vještačenjem, službeno lice, zaključkom određuje, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, jednog vještaka, a kada ocijeni da je vještačenje složeno, može odrediti dva ili više vještaka. Vještačenje i vještaka ima pravo predložiti i zakonski zastupnik stranke, punomoćnik, privremeni zastupnik i zajednički predstavnik (čl. 54.). Kod izbora jednog ili više vještaka veoma je važno da se radi o potpuno stručno kompetentnom licu. Nestručnost vještaka može se odraziti na utvrđivanje činjenica i izvođenje pogrešnog zaključka u pogledu činjeničnog stanja, pa se zbog toga rješenje može poništiti, odnosno izmijeniti (čl. 230. i 231.).

Za vještake se obično uzimaju stalni sudski vještaci koji imaju posebno odobrenje za davanje stručnih mišljenja o pitanjima odgovarajuće struke.

Svako lice određeno za vještaka mora se primiti dužnosti vještaka, osim ako je te dužnosti oslobođeno (čl. 177.) ili ima pravo uskratiti vještačenje (čl. 178.) iz razloga iz kojih i svjedok može uskratiti svjedočenje (čl. 167.).

Prije određivanja vještaka, službeno lice treba prethodno saslušati stranku o ličnosti vještaka (njegova stručnost, njegov lični odnos sa strankom, okolnosti koje mogu dovesti u sumnju njegovu nepristranost i sl.), jer to mogu biti razlozi za izuzeće vještaka (čl. 179.).

Vještak ne može biti lice koje ne može biti svjedok, a to je lice koje u postupku učestvuje u svojstvu službenog lica (čl. 164 st. (2)) ili bi svojim iskazom povrijedilo dužnost čuvanja službene, državne ili vojne tajne, dok ne bude oslobođeno te dužnosti (čl. 166.).

Svako lice koje ima potrebnu stručnu spremu mora se primiti dužnosti vještaka, osim ako ga službeno lice koje vodi postupak od toga oslobodi iz opravdanih razloga, kao što su preopterećenost vještačenjima, drugim poslovima i slično. Oslobođanje od dužnosti vještačenja može tražiti i rukovodilac organa ili pravnog lica gdje je vještak zaposlen, ako postoje opravdani razlozi, o čemu odluku u konkretnom slučaju donosi službeno lice.

Ako vještak odbije vještačenje ili ga ne završi u roku, vještak može biti novčano kažnjen i biti obavezan snositi nastale troškove u postupku (čl. 183.). Vještak može uskratiti vještačenje iz istih razloga iz kojih svjedok može uskratiti svjedočenje (čl. 167.). Službeno lice ukazat će vještaku na koja pitanja može uskratiti vještačenje (čl. 169. st. (3)). Lica zaposlena u organu bit će oslobođene dužnosti vještačenja kada je posebnim propisom predviđeno njihovo oslobođanje od te dužnosti.

Čini se prekršaj za koji je propisana novčana kazna, ako službeno lice ne pouči vještaka na koja pitanja može uskratiti vještačenje (čl. 291. st. (1) t. 5)).

Vještak može biti izuzet od vještačenja iz razloga zbog kojih se mora izuzeti službeno lice (čl. 35.). Izuzeće vještaka može tražiti i stranka iz razloga koji dovode u pitanje njegovu stručnost, ako to učini vjerovatnim. Izuzeće vještaka ima pravo tražiti i zakonski zastupnik stranke, punomoćnik, privremeni zastupnik i zajednički predstavnik (čl. 54.).

O izuzeću vještaka odlučuje službeno lice zaključkom (čl. 210. – 212.), protiv koga nema posebne žalbe, već se može pobijati samo žalbom protiv rješenja.

Vještak svoj nalaz i mišljenje, u pravilu, iznosi na usmenoj raspravi, jer se usmena rasprava mora održati, između ostalog kada se treba saslušati vještaka (čl. 140.).

Prije početka vještačenja, službeno lice treba vještaka treba upozoriti da je dužan predmet vještačenja brižljivo razmotriti i u svom pisanom nalazu tačno navesti što zapazi i nađe, kao i svoje obrazloženo stručno mišljenje iznijeti nepristrasno i u skladu sa pravilima nauke i vještine, a upozorit će ga i na posljedice davanja lažnog iskaza. Nakon toga službeno lice pokazuje vještaku predmet koji on treba razmotriti i vještačiti. Davanje lažnog iskaza vještaka predstavlja krivično djelo.

Izjave vještaka koje su značajne za donošenje rješenja upisuju se u zapisnik što tačnije, a prema potrebi i njihovim riječima (čl. 67. st. (3) i 169.). Vještak ne polaže zakletvu, kao što se to može odrediti svjedoku (čl. 171.).

Kada vještak izloži svoj nalaz i mišljenje, službeno lice, kao i stranke, mogu mu postavljati pitanja i tražiti objašnjenja u pogledu datog nalaza i mišljenja, kao i da se o tome izjasni (čl. 134. st. (3)). Stranci će se kod vještačenja dozvoliti da dovede stručnog pomagača koji će joj davati obavijesti i savjete (čl. 55.).

Vještaku može izvršiti vještačenje i van usmene rasprave. U tom slučaju može se tražiti da vještak na usmenoj raspravi obrazloži svoj pisani nalaz i mišljenje (čl. 181. st. (1)).

U svom izlaganju vještak je dužan paziti da ne povrijedi privatnost, dostojanstvo, ugled i čast stranaka ili drugog lica.

Zahtjev za nadoknadu, odnosno nagradu vještak je dužan postaviti nakon davanja mišljenja. U protivnom, gubi to pravo, o čemu ga je službeno lice dužno upozoriti (čl. 109. st. (2)).

Mnoga se vještačenja provode van usmene rasprave, npr. kada se predmet vještačenja ne može donijeti na usmenu raspravu, kada treba više vremena za vještačenje, kada se provode laboratorijske pretrage, izrađuju tehničke skice, pregledavaju poslovne knjige i sl. U takvom slučaju vještak dostavlja organu svoj pisani nalaz i mišljenje o predmetu vještačenja, sa tim da se može od vještaka tražiti da svoj nalaz i mišljenje i usmeno obrazloži na raspravi. U takvom slučaju organ koji vodi postupak treba strankama prije održavanja usmene rasprave dostaviti primjerak nalaza i mišljenja vještaka.

Za određena vještačenja nema ni potrebe za održavanjem usmene rasprave na kojoj bi vještak obrazložio svoj nalaz i mišljenje, jer nema stranaka sa suprotnim interesima ili posebni propisi nalazu i mišljenju vještačenja kod nekih ovlaštenih specijalizovanih institucija daju status javne isprave, koja predstavlja potpun dokaz. To su tzv. tehnička vještačenja.

Vještačenje u pojedinim upravnim stvarima može biti posebno propisano i odredbe o tome mogu zbog nekih specifičnosti biti drugačije od propisanih u ovom zakonu (čl. 174. – 183.).

U BiH je na snazi Zakon o uslovima za obavljanje poslova vještačenja („Službeni list SRBiH“, broj 8/85).

Kada mišljenje i nalaz vještaka neće biti izloženi na usmenoj raspravi, službeno lice će stranci pružiti mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje, u protivnom čini prekršaj (čl. 289. st. (1) t. 6)).

Kada u istom predmetu postoji više vještaka, oni se mogu sporazumjeti da nalaz i mišljenje daju zajednički ili odvojeno. Ako nalaz i mišljenje daju zajednički, pod uslovom da su o svemu saglasni, oni će o obavljenom vještačenju dati zajednički pisani izvještaj, a dovoljno je da jedan od njih bude prisutan na usmenoj raspravi radi davanja obrazloženja, odgovora i objašnjenja. Međutim, ako se vještaci ne slažu u nalazu ili mišljenju, svi su dužni učestvovati na raspravi i svaki pojedinačno izložiti svoj nalaz i mišljenje.

Vještačenje sa istim vještakom ili vještacima treba ponoviti, u pravilu, kada uz podneseni nalaz i mišljenje treba još dodatno razjasniti određena pitanja, provjeriti iznesene podatke i sl.

Složena vještačenja treba povjeriti odgovarajućoj naučnoj ili stručnoj instituciji. Odluku o tome donosi službeno lice, nakon što prethodno prouči predmet i dođe do zaključka da će tako u konkretnoj stvari doći do pouzdanog nalaza i mišljenja.

Za određena vještačenja nadležne su samo ovlaštene institucije koje ispunjavaju propisane tehničke i kadrovske uslove, pa se od njih moraju tražiti takvi nalazi i mišljenja.

Novčana kazna vještaku se može izreći samo nakon utvrđene neopravdanosti njegovog odbijanja da vještači, bilo da to izričito odbije ili da u ostavljenom roku ne podnese svoj nalaz i mišljenje. Te činjenice i okolnosti treba posebno utvrditi, u pravilu, u posebnom zapisniku (čl. 66. st. (1)).

Zaključak o izricanju novčane kazne donosi službeno lice koja vodi postupak, u saglasnosti sa službenim licem ovlaštenim za rješavanje upravne stvari. Slično se postupa i u slučaju saslušanja vještaka kod zamoljenog organa, a koji bez opravdanog razloga odbije vještačenje. Odredbe o zaključku propisane su u čl. 210. – 212. ZUP-a BiH.

Zaključak o obavezi vještaka da snosi nastale troškove može se donijeti samo ako su stvarno nastali troškovi u upravnom postupku zbog njegove utvrđene krivice (čl. 104.).

Ako vještak naknadno opravda svoj izostanak ili naknadno opravda što svoj pisani nalaz i mišljenje nije podnio na vrijeme, službeno lice koja vodi postupak poništiti će zaključak o novčanoj kazni ili o troškovima, a ako vještak naknadno pristane vještačiti, službeno lice može poništiti zaključak o novčanoj kazni. Zaključak o nadoknadi troškova ne može se poništiti u slučaju poništavanja zaključka o kazni.

7. Tumači i prevodioci

Tumači i prevodioci su fizička lica koja pomažu u komuniciranju sa učesnikom postupka koji je potpuno gluh ili nijem sa kojim se ne može normalno sporazumijevati, pa ni pisanim putem (tumač), odnosno sa učesnikom postupka koji ne zna jezik na kojem se postupak vodi (prevodilac).

Tumač je lice koja poznaje jezik na kojem se postupak vodi, ali se zna i sporazumjeti s učesnikom u postupku koji je gluh ili nijem i to njegovo kazivanje može saopštiti službenom licu koja vodi postupak.

Prevodilac je lice koja poznaje jezik na kojem se postupak vodi (čl. 18.) i jezik učesnika postupka i koja usmenim prevođenjem sa jednog na drugi jezik omogućava usmeno komuniciranje sa tim učesnikom postupka.

U načelu o upotrebi jezika i pisma u upravnom postupku (čl. 18.) propisano je da je organ dužan omogućiti stranci da prati tok postupka na svom jeziku, ako se postupak ne vodi na njenom jeziku. Dakle, stranka ima pravo na prevodioca u postupku, kao i da joj se pozivi i druga pismena dostavljaju na njenom jeziku i pismu. Organ će u zapisnik zabilježiti da je stranka, odnosno drugi učesnik poučen o tom pravu i njegova izjava, u vezi sa datom poukom. Stranka, odnosno drugi učesnik u postupku može se odreći prava na prevođenje, ako izjave da razumiju jezik na kojem se postupak vodi i da im ne treba prevodilac.

Sve ovo se na odgovarajući način odnosi i na pravo na tumača u postupku.

Stranke i drugi učesnici u postupku koji ne znaju jezik na kojem se vodi postupak, imaju pravo da tok postupka prate preko prevodioca i da u tom postupku koriste svoj jezik.

Tumač, odnosno prevodilac određuje se zaključkom organa (čl. 210. – 212.). Svako lice koje organ odredi mora se prihvatiti tumačenja, odnosno prevođenja. Lažno tumačenje, odnosno prevođenje predstavlja krivično djelo.

U pogledu obaveze određivanja tumača, odnosno prevodioca, oslobađanja od te dužnosti, prava uskraćivanja tumačenja, odnosno prevođenja, izuzeća i drugih pitanja na odgovarajući način se primjenjuju odredbe ovoga zakona koje se odnose na vještaka (čl. 174. – 183.).

8. Uviđaj

Uviđaj se izvodi kada je za utvrđivanje neke važne činjenice ili za razjašnjavanje bitnih okolnosti u rješavanju upravne stvari potrebno neposredno opažanje službenog lica. Izvodi se tako što će službeno lice lično i neposredno vidjeti, posmatrati ili pregledati neki predmet, prostor, mjesto događaja i sl. da bi utvrdilo i razjasnilo pitanja važna za rješavanje upravne stvari. Predmet uviđaja mogu biti pokretne i nepokretne stvari, a ponekad i ljudi kada treba obaviti neki tjelesni pregled, kada je potrebno da službeno lice koje vodi postupak samo ili uz pomoć svjedoka ili vještaka ih neposredno vidi, promotri ili pregleda, pomoću čula vida, sluha ili njuha.

Uviđaj se obavlja na prijedlog stranke kada stranka u svom zahtjevu ponudi dokaz uviđajem (čl. 128.) i po službenoj dužnosti kada je uviđaj potreban radi razjašnjenja stvari (čl. 127. st. (2)). Treba li obaviti uviđaj odlučuje službeno lice (čl. 151.).

Uviđaj je česta i važna procesna radnja u vršenju inspekcijskog nadzora (čl. 74. st. (1) ZoU).

U određenim situacijama uviđajem se može provjeriti i neko činjenično stanje koje je već navedeno i utvrđeno u nekoj ispravi.

Kada se obavlja uviđaj onda se, u pravilu, održava i usmena rasprava (čl. 140.), ali se uviđaj može obaviti i kada usmena rasprava nije obavezna ili je nepotrebna.

O obavljanju uviđaja sastavlja se zapisnik (čl. 66. st. (1)). To je obavezno kada se održava usmena rasprava s uviđajem, kod drugih važnih uviđaja i uviđaja koje obavlja inspektor.

Dokaznu snagu uviđaja u postupku ocjenjuje službeno lice, u skladu sa načelom slobodne ocjene dokaza (čl. 13.).

Stranke imaju pravo prisustvovati uviđaju, kako kada se obavlja i usmena rasprava, tako i kada se uviđaj provodi bez održavanja javne rasprave. Uviđaju imaju pravo prisustvovati i njihovi zakonski zastupnici, punomoćnici, privremeni zastupnici i zajednički predstavnici (čl. 54.). Stranka ima pravo na uviđaj dovesti i stručnog pomagača (čl. 55.). Koja će lica, osim stranaka, biti prisutna uviđaju određuje službeno lice koje vodi postupak (čl. 186.).

Na uviđaju stranka ima pravo postavljati pitanja u vezi predmeta uviđaja, te se upoznati sa rezultatom uviđaja (čl. 134. st. (3)) i ostvarivati druga procesna prava, kao npr. izmijeniti svoj zahtjev za vođenje postupka (čl. 121.), ponuditi novi dokaz (čl. 128.), tražiti da joj se dozvoli davanje pisane izjave u vezi rezultata uviđaja (čl. 129.), osporavati dokaznu vrijednost neke isprave (čl. 129.).

Ako službeno lice koje vodi postupak nema stručna znanja za ocjenu predmeta uviđaja, može se odrediti da se uviđaj obavi uz učestvovanje vještaka (čl. 186. st. (2), kada se dokazivanje obavlja sa dva dokazna sredstva: uviđajem i vještačenjem. Službeno lice koje vodi postupak može za potrebe obavljanja uviđaja angažovati i neko lice koje nije vještak, a koje će joj na uviđaju pružiti neke obavijesti ili tehničke usluge.

Ako se stvar bez teškoća može donijeti u kancelariju službenog lica uviđaj će se obaviti u tim službenim prostorijama, a ako to nije moguće, obavit će se na mjestu gdje se stvar nalazi.

Ako treba razgledati stvar koja se nalazi kod jedne od stranaka ili kod trećeg lica, kod državnog organa ili pravnog lica, na odgovarajući način primjenjuju se odredbe ovoga zakona o pribavljanju isprave (čl. 158. – 160.).

Ako je radi obavljanja uviđaja potrebno ući u neke prostorije ili doći na neko zemljište ili je potrebno određenu stvar uzeti i razgledati, njihov vlasnik ili posjednik dužni su to omogućiti službenom licu koje vodi postupak, bez obzira hoće li zbog toga imati kakvu štetu.

Vlasnik ili posjednik stvari, prostorija ili zemljišta ima pravo zabraniti da se obavi uviđaj samo iz opravdanih razloga zbog kojih i svjedok može uskratiti svjedočenje (čl. 167.). U slučaju nepostojanja opravdanih razloga, službeno lice koje vodi postupak treba upozoriti vlasnika, odnosno posjednika na moguće posljedice, tj. da se prema njemu mogu primijeniti odredbe čl. 172. st. (2), (3) i (4) ovoga zakona, izreći im novčanu kaznu i odrediti da nadoknade troškove postupka koje su prouzrokovali neopravdanim odbijanjem da se obavi uviđaj.

Zaključak o izricanju novčane kazne donosi službeno lice koje vodi postupak u saglasnosti sa službenim licem ovlaštenim za rješavanje upravne stvari (čl. 210. – 212.). Slično se postupa i u slučaju obavljanja uviđaja kod zamoljenog organa.

Zaključak o nadoknadi troškova može se donijeti samo ako su stvarno nastali troškovi koji se inače utvrđuju u upravnom postupku (čl. 104.), a koji su nastali krivicom vlasnika ili posjednika stvari, prostorije ili zemljišta. Krivica mora biti utvrđena, a pravni osnov za donošenje zaključka su odredbe čl. 104. st. (2) ovoga zakona.

Službeno lice koje vodi postupak poništiti će zaključak o novčanoj kazni i troškovima ako vlasnik ili posjednik stvari, prostorije ili zemljišta naknadno opravda odbijanje da se obavi uviđaj, a ako naknadno dopuste obavljanje uviđaja, može poništiti zaključak o kazni.

Šteta koja bi nastala prilikom obavljanja uviđaja ulazi u troškove postupka i mora se nadoknaditi vlasniku, odnosno posjedniku oštećene stvari. Štetu treba snositi lice čijom je krivicom šteta nastala. O zahtjevu za nadoknadu štete rješava se zaključkom, protiv koga je dozvoljena posebna žalba (čl. 210. - 212.).

Obavljanjem uviđaja ne smije doći do kakve zloupotrebe, npr. do neke kriminalne radnje, proširivanja uviđaja na stvari koje nisu u vezi rješavanja upravne stvari koja je predmet postupka u kojem se obavlja uviđaj, povrede poslovne, profesionalne, naučne i umjetničke tajne, o čemu se brine službeno lice koje rukovodi uviđajem.

Vlasnik i posjednik stvari, prostorije i zemljišta gdje treba obaviti uviđaj ima pravo odbiti da se obavi uviđaj na njima, ako bi došlo do povrede nečije poslovne, profesionalne, naučne i umjetničke tajne, jer iz tih razloga i svjedok ima pravo uskratiti svjedočenje (čl. 167.), a to se na odgovarajući način odnosi i na vlasnika i posjednika stvari, prostorije ili zemljišta (čl. 188. st. (2)).

Prema potrebi, službeno lice koje rukovodi postupkom i rukovodi uviđajem, treba na odgovarajući način u zapisniku o uviđaju konstatovati što je preduzelo da ne dođe do kakve zloupotrebe uviđaja, odnosno da nije došlo do povrede poslovne, profesionalne, naučne i umjetničke tajne.

9. Obezbjeđenje dokaza

Obezbjeđenje dokaza je procesna radnja u upravnom postupku, koja se sastoji u izvođenju dokaza prije vremena nego što bi to bilo prema redosljedu izvođenja dokaza u postupku. To se čini radi toga da se zbog određenih okolnosti dokaz ne bi izgubio, promijenio ili nestao, pa se kasnije u redovnom toku dokazivanja ne bi mogao izvesti ili se zbog promijenjenog stanja ne bi mogle utvrditi sve važne činjenice ili bi kasnije izvođenje tog dokaza bilo otežano.

Na obezbjeđenje dokaza može se ići samo onda kada je službeno lice utvrdilo da je baš taj dokaz važan u pokrenutom postupku (čl. 151.).

Obezbjeđenje dokaza odnosi se na sva dokazna sredstva, a način obezbjeđenja zavisi o kakvom se dokazu radi.

Obezbjeđenje dokaza vrši se po službenoj dužnosti ili na obrazložen prijedlog stranke, odnosno lica koje ima pravni interes, u pravilu, u prvostepenom postupku.

O obezbjeđenju dokaza sastavlja se zapisnik, jer se radi o važnoj procesnoj radnji (čl. 66. st. (1)), koji treba da ima sve propisane elemente (čl. 67. – 69.).

Troškove postupka obezbjeđenja snosi onaj kome obezbjeđenje dokaza treba i ko je izazvao te troškove (čl. 104.).

Za izvođenje dokaza radi obezbjeđenja tokom postupka nadležan je organ koje vodi postupak. Iz razloga ekonomičnosti taj organ može zamoliti i drugi odgovarajući organ da za njega obavi potrebne radnje postupka radi obezbjeđenja dokaza (čl. 33. st. (2)), pogotovo ako je to povezano sa velikim troškovima ili treba duže vremena da se to obavi (čl. 152.).

Kada se obezbjeđenje dokaza izvodi po službenoj dužnosti, sa ciljem da se taj dokaz upotrijebi u postupku koji se vodi po službenoj dužnosti (čl. 115.), službeno lice koje radi na obezbjeđenju dokaza mora o tome obavijestiti stranku i omogućiti joj da učestvuje u izvođenju dokaza. U slučaju da je predmet postupka upravna stvar u kojoj učestvuje više stranaka sa suprotnim interesima, a samo jedna stranka predlaže da se izvede obezbjeđenje dokaza, u takvom slučaju treba i ostalim strankama omogućiti da učestvuju u izvođenju radnje obezbjeđenja dokaza. To proizilazi iz smisla i načela saslušanja stranke u upravnom postupku (čl. 10., a u vezi sa čl. 134. st. (3)). Od ovog procesnog pravila moglo bi se odstupiti samo kada se radi o hitnosti obezbjeđenja dokaza i okolnostima da se o tome ne može obavijestiti stranka ili se ne može obezbjediti njeno učestvovanje.

U slučaju kada stranka ili stranka sa suprotnim interesom nije učestvovala u izvođenju dokaza, službeno lice treba stranci koja nije učestvovala u toj procesnoj radnji naknadno dostaviti zapisnik o izvedenom obezbjeđenju dokaza, te tako joj omogućiti „da se upozna sa rezultatom izvođenja dokaza i da se o tome izjasni“ (čl. 134. st. (3)), a po potrebi je i upozoriti na određena prava koja iz toga za nju proizilaze u postupku (čl. 131.).

O obezbjeđenju dokaza donosi se poseban zaključak (čl. 210. – 212.), bez obzira izvodi li se dokaz na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti.

Protiv zaključka kojim se odbija prijedlog za obezbjeđenje dokaza dozvoljena je posebna žalba, koja ne prekida tok postupka. Žalba na zaključak nije dozvoljena stranci protiv zaključka kojim se ide na obezbjeđenje dokaza po službenoj dužnosti, a ni protivnoj stranci ako je udovoljeno prijedlogu stranke da se provede obezbjeđenje dokaza.

XII - RJEŠENJE

1. Organ koji donosi rješenje

Rješenje je opći naziv za akt kojim se rješava konkretna upravna stvar. Posebnim zakonom može se odrediti i drukčiji naziv, kao npr. dozvola, odobrenje i sl., ali se i tada radi o rješenju.

Rješenjem se meritorno rješava upravna stvar koja je predmet upravnog postupka, bilo da se radi o priznavanju nekog prava, utvrđivanju neke obaveze ili rješavanju nekog pravnog interesa fizičkog i pravnog lica ili druge stranke u upravnom postupku, na osnovu materijalnog propisa za određenu oblast i okončava rješavanje upravne stvari u upravnom postupku. Prvostepenim rješenjem rješava se o upravnoj stvari koja je predmet upravnog postupka, a drugostepenim rješenjem se rješava o žalbi na prvostepeno rješenje.

Rješenje kojim se rješava upravna stvar je upravni akt, jer se njime autoritativno rješava konkretna upravna stvar na osnovu neposredne primjene propisa, čime je nastao određeni pravni efekat u predmetu u kojem je vođen postupak.

Autoritativnost rješenja ogleda se u tome što donosilac rješenja prema strankama u postupku istupa sa jačom pozicijom, nadređenošću i isključivošću i što je rješenje, koje je jednostran pravni akt donosioca rješenja, pravno obavezujuće.

Konkretnost rješenja znači da se njime rješava tačno određena upravna stvar, a ogleda se u njegovoj dispozitivu (izreci).

Rješenje uvijek proizvodi neposredan pravni efekat jer na autoritativan način zasniva, mijenja ili ukida neki pravni odnos ili deklarativno utvrđuje neko stanje i zato se i donosi.

Rješenje se najčešće donosi prema općim pravilima upravnog postupka, propisanih ovim zakonom (čl. 1.), kao i pravilima posebnih upravnih postupaka, propisanim posebnim zakonom (čl. 2.), a na podlozi činjenica utvrđenih u tom postupku. Donošenju rješenja prethodi dokazni postupak propisan ovim ili posebnim zakonom. U dokaznom postupku nadležni organ dužan je utvrditi pravno relevantne činjenice i okolnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja, a stranci omogućiti da se u postupku njegovog donošenja izjasni o tim činjenicama i okolnostima radi zaštite svojih prava i pravnih interesa (čl. 126.). Nakon provedenog dokaznog postupka, a na podlozi utvrđenog činjeničnog stanja, nadležni organ donosi rješenje o stvari koja je predmet postupka.

Najvažniji dio rješenja je njegov dispozitiv (izreka) koji sadrži odluku kako je upravna stvar riješena (čl. 199.).

Rješenje je javna isprava, što znači da dokazuje ono što je njime riješeno (čl. 155.).

Rješenja, zavisno o svojim pravnim značajkama, mogu biti: konstitutivna i deklarativna, donesena na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, individualna i opća, pravno vezana i diskreciona, djelimična, dopunska i privremena.

Konstitutivna rješenja, kao najčešća rješenja u obavljanju upravne djelatnosti, su ona kojima se fizičkim, pravnim i drugim licima priznaje neko pravo ili utvrđuje neka obaveza, odnosno neka zabrana, tj. stvara, mijenja ili ukida neki pravni odnos, dok deklarativna rješenja samo utvrđuju već postojeći pravni odnos ili pravnu situaciju.

Rješenja donesena na zahtjev stranke ili po njenom pristanku su ona čije donošenje traži stranka da bi na osnovu zakona ostvarila neko svoje pravo, dok se po službenoj dužnosti donose rješenja kada to određuje zakon ili drugi propis i kada organ utvrdi ili sazna da, s obzirom na postojeće činjenično stanje, treba radi zaštite javnog interesa pokrenuti upravni postupak i riješiti o nekoj konkretnoj situaciji u nekoj upravnoj stvari.

Individualno rješenje, kao češće u obavljanju upravne djelatnosti, je ono u čijem dispozitivu je poimenično navedeno lice ili lica na koja se rješenje odnosi, dok je opće rješenje ono u čijem dispozitivu nisu poimenično navedena lica na koja se odnosi, već su navedena bitna svojstva tih lica na osnovu čega se izvodi zaključak na koga se odnosi rješenje u konkretnoj upravnoj stvari (čl. 203. st. (2)) i po tome se razlikuje od općeg pravnog akta.

Pravno vezana rješenja su ona gdje su materijalnim propisom propisana sva pravila kako treba riješiti određenu upravnu stvar, pa je nadležni organ pravno vezan za ta pravila, dok kod diskrecionih rješenja propis ostavlja nadležnom organu mogućnost da u rješavanju upravne stvari, u okviru zakona, izvrši slobodan izbor između više mogućih rješenja, u granicama ovlaštenja organa i u skladu sa ciljem sa kojim je to ovlaštenje dato (čl. 4. st. (2)), a organ se pri tome rukovodi načelom svrsishodnosti (oportuniteta) u izboru rješenja.

Djelimično rješenje organ može donijeti kada se u jednoj upravnoj stvari rješava u više tačaka, a samo se neke od njih mogu riješiti, što bi bilo svrsishodno, dok će se o ostalim tačkama te upravne stvari kasnije donijeti posebno rješenje (čl. 205.), a dopunsko rješenje organ može donijeti kada je ranije doneseno odgovarajuće rješenje o upravnoj stvari, pa se naknadno utvrdi da je potrebno u nečemu to rješenje dopuniti (čl. 206.), dok privremeno rješenje organ može donijeti kada je prema okolnostima slučaja nužno prije okončanja upravnog postupka riješiti neke odnose na podlozi podataka koji postoje u trenutku donošenja tog rješenja (čl. 207.).

Kada se u istom postupku odlučuje o stvari koja se odnosi na veći broj lica, može se za sva ta lica donijeti jedno rješenje, ali one moraju biti imenovane u dispozitivu, a u obrazloženju rješenja moraju biti izloženi razlozi koji se na svako od njih odnose i ovakvo se rješenje mora dostaviti svakom od tih lica (čl. 203. st. (1)).

Ako je riječ o stvari koja se tiče većeg broja lica koje organu nisu poznati, može se za sve njih donijeti jedno rješenje, ali ono mora sadržavati takve podatke da se iz njih može lako utvrditi na koja se lica rješenje odnosi (čl. 203. st. (2)).

U stvarima manjeg značaja u kojima se udovoljava zahtjevu stranke, a ne dira se u javni interes niti interes drugog lica, rješenje se može sastojati samo od dispozitiva u obliku službene zabilješke u spisu, ako su razlozi za takvo rješenje očigledni i ako nije drugačije propisano, takvo se rješenje, po pravilu, saopštava stranci usmeno, a napismeno joj se mora izdati ako ona to traži, a takvo rješenje, po pravilu, ne sadrži obrazloženje, osim ako je ono po prirodi stvari potrebno i može se izdati na propisanom obrascu (čl. 204.).

U određenim vanrednim situacijama rješenje može biti donijeto i usmeno kada je to dopušteno zakonom (čl. 197. st (2)), ali se naknadno mora izdati napismeno.

Neka rješenja nemaju karakter upravnog akta, npr. rješenje kojim se odlučuje o sukobu nadležnosti (čl. 27. i 28.), kao ni rješenje kojim rukovodilac organa uprave daje ovlaštenje službeniku za rješavanje u upravnom postupku (čl. 29.) jer se tim rješenjima ne odlučuje o upravnoj stvari, nego o rješavanju pitanja organizacione prirode.

Rješenje, u pravilu, donosi nadležni inokosni organ, a ponekad i nadležni kolegijalni organ. Kada o stvari rješava kolegijalni organ, on može rješavati kada je prisutno više od polovine njegovih članova, a rješenje donosi većinom glasova prisutnih članova, ako zakonom ili drugim propisima nije određena posebna većina (čl. 193.). Kada u upravnom postupku rješava kolegijalni organ o vijećanju i glasanju sastavlja se poseban zapisnik. Kada je u postupku po žalbi jednoglasno odlučeno, ne mora se sastavljati zapisnik o vijećanju i glasanju, već se o tome može sastaviti samo službena zabilješka u spisu koja se ovjerava potpisom službenog lica, koje predsjedava kolegijalnim organom, a kada u upravnom postupku rješava organ zakonodavne ili organ izvršne vlasti, neće se voditi poseban zapisnik o vijećanju i glasanju, već će se zaključak donesen u upravnoj stvari unijeti u zapisnik, kao i ostali zaključci tih organa (čl. 71.).

Iako rijetko, za određene upravne stvari zakonom ili propisom nižeg ranga koji je zasnovan na zakonu može biti propisano da o jednoj istoj upravnoj stvari rješava dva ili više organa. U takvom slučaju svaki od nadležnih organa dužan je riješiti o toj stvari u dijelu svojih ovlaštenja, a njihova pojedinačna odluka mora kod svih biti identična. Ako se donesu različite odluke dispozitiva rješenja, onda rješenje nije ni doneseno.

Pošto jedna upravna stvar može biti riješena samo jednim rješenjem, ti će se organi sporazumjeti koje će od njih izdati rješenje, a u rješenju mora biti naveden akt drugog organa.

O žalbi protiv prvostepenog rješenja rješava organ koji je nadležan za rješavanje po žalbi protiv rješenja organa koji je izdao rješenje (čl. 216.), ako posebnim propisom nije određeno da o žalbi rješava drugi organ.

Kada je u zakonu ili na zakonu zasnovanom propisu određeno da rješenje donosi jedan organ u saglasnosti sa drugim organom, organ koje donosi rješenje sastavlja rješenje i dostavlja ga sa spisima predmeta na saglasnost, potvrdu ili odobrenje drugom organu, koje može dati saglasnost, potvrdu ili odobrenje klauzulom na samom rješenju ili posebnim aktom (tzv. zbirni ili složeni upravni akt). U takvom slučaju rješenje je donijeto kada je drugi organ dao saglasnost, a smatra se aktom organa koji je donio rješenje. Kod takvog zbirnog rješenja uvijek se radi o jednom rješenju kao upravnom aktu, bez obzira koliko ima dodatnih akata koji su uslov za rješavanje upravne stvari. Stranka ne učestvuje u toj radnji postupka pa eventualna povreda prava stranke koja proizilazi iz te radnje postupka može doći do izražaja samo u rješenju, koju stranka može pobijati žalbom u upravnom postupku ili tužbom u upravnom sporu. Ipak, službeno lice koje vodi postupak dužno je, prema potrebi, stranku upoznati sa dobivenim aktom od organa od koga je tražena saglasnost, potvrda, odobrenje ili mišljenje ako su od strane takvog organa postavljeni kakvi uslovi u vezi kojih treba neko izjašnjenje ili objašnjenje stranke, ako stranka treba ponuditi neke dokaze i sl., kao i kada stranku treba upozoriti na njena prava u postupku (čl. 131.).

Kada je određeno da je nadležni organ dužan prije donošenja rješenja pribaviti mišljenje drugog organa, rješenje se može donijeti samo poslije pribavljenog mišljenja.

Organ čija je saglasnost ili mišljenje, odnosno potvrda ili odobrenje potrebno za donošenje rješenja, dužno je saglasnost ili mišljenje, odnosno potvrdu ili odobrenje dati u roku od 15 dana od dana kada mu je zatraženo, ako posebnim propisima nije određen drugi rok. Ako taj organ u tom roku ne izda svoj akt i ne dostavi ga organu koje donosi rješenje, kojim daje ili odbija saglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno mišljenje, smatra se da je dao saglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno mišljenje, a ako ne da nikakvo izjašnjenje, nadležni organ može donijeti rješenje i bez pribavljene saglasnosti ili mišljenja, odnosno potvrde ili odobrenja, ako posebnim propisima nije drugačije određeno.

Različita je pravna priroda saglasnosti, potvrde i odobrenja, koji se traže u onim upravnim stvarima kada je to bitno da bi se moglo materijalno provesti doneseno rješenje od mišljenja drugog organa, koje je u funkciji iznalaženja svrsishodnog rješenja u postupku rješavanja upravne stvari i, u pravilu, izražava stav o pitanju na koje se odnosi, a ponekad ima i smisao preporuke. Saglasnost se može tražiti i prethodno i naknadno u postupku donošenja rješenja, dok se potvrda i odobrenje u pravilu traže naknadno, a mišljenje samo prije donošenja rješenja. Organ od koga se traži saglasnost, potvrda ili odobrenje u slučaju odbijanja dužan je u svome aktu dati obrazloženje razloga odbijanja, koji se navode i u obrazloženju rješenja. Saglasnost, potvrda ili odobrenje pravno obavezuju organ koji donosi rješenje, dok mišljenje ne obavezuje.

Kod donošenja ove vrste rješenja, u uvodu rješenja navode se podaci o tome, tj. naziv organa uz čiju saglasnost, potvrdu ili odobrenje, odnosno mišljenje se rješenje donosi i broj i datum akta kojim je to dato, a na odgovarajući način to treba navesti i u obrazloženju rješenja jer se radi o važnim razlozima koji su uticali na rješavanje upravne stvari.

Ako službeno lice koje je vodilo postupak nije ovlašteno i donijeti rješenje (čl. 29. st. (2)), dužno je sačiniti nacrt rješenja i kao lice koje je vodilo postupak potpisati ga na lijevoj strani, te podnijeti rukovodiocu organa, odnosno drugom službenom licu ovlaštenom za donošenje rješenja na potpisivanje.

Naznačavanjem imena i prezimena voditelja postupka i njegov potpis na lijevoj strani rješenja koji se uručuje stranci, postiže se veća javnost postupka i stranci omogućava da cijeni da li je to lice moralo biti izuzeta iz razloga koji su propisani za izuzeće (čl. 35.).

2. Oblik i sastavni dijelovi rješenja

Rješenje kojim se rješava upravna stvar donosi se u pisanoj formi jer se na taj način obezbjeđuje zakonitost u rješavanju upravne stvari i pravna sigurnost stranaka. Iz pisanog rješenja se vidi pravni osnov odlučivanja, sadržaj prava i obaveza, utvrđeno činjenično stanje, uputa o pravnom lijeku, itd. Samo izuzetno, u slučajevima predviđenim ovim zakonom, rješenje se može donijeti i usmeno (čl. 204.).

Svako rješenje mora se kao takvo označiti. Izuzetno, ako je to nužno, posebnim propisima može se predvidjeti da se rješenju može dati i drugi naziv (dozvola, odobrenje i sl.), kada je to određeno posebnim propisima.

Svako pisano rješenje treba imati dijelove koji sadrže: naziv organa, broj i datum, uvod, dispozitiv (izreku), obrazloženje, uputstvo o pravnom lijeku, potpis ovlaštenog službenog lica i pečat organa. Ako se rješenje obrađuje mehanografski, umjesto potpisa može sadržavati faksimil ovlaštenog službenog lica. U slučajevima predviđenim zakonom ili propisom donesenim na osnovu zakona, rješenje ne mora sadržavati pojedine od ovih dijelova, npr. u upravnim stvarima manjeg značaja u kojima se udovoljava zahtjevu stranke rješenje sadrži samo dispozitiv u obliku službene zabilješke u spisu, ako su razlozi za takvo rješenje očigledni i ako nije drugačije propisano (čl. 204.).

Na početku rješenja, na sredini treba biti otisak grba BiH, a sa njegove lijeve i desne strane, na latiničnom i ćiriličnom pismu, treba naznačiti naziv države: Bosna i Hercegovina, a ispod toga naziv organa koji donosi rješenje. Ispod naziva države i organa koji donosi rješenje, sa lijeve strane se navodi broj rješenja pod kojim se vodi upravni predmet u upisniku prvostepenih ili drugostepenih upravnih predmeta, zavisno o kojem rješenju se radi, kao i mjesto u kojem je sjedište organa i datum donošenja rješenja, u skladu sa propisima o kancelarijskom poslovanju na nivou BiH. Nakon toga ide uvod, dispozitiv, obrazloženje, uputa o pravnom lijeku, potpis ovlaštenog službenog lica i pečat organa. U skladu sa Zakonom o upravnim taksama, poslije upute o pravnom lijeku navodi se konstatacija o naplaćenju upravnoj taksi. Po potrebi u rješenju se navode i pomoćni dijelovi rješenja, npr. kome se rješenje dostavlja, kako će se izvršiti dostavljanje i sl.

Rješenje se stranci dostavlja, u pravilu, u originalu (izvorniku), tj. potpisanom od strane ovlaštenog lica, a može i u ovjerenom prepisu, tj. prepis rješenja ovjeren od pisarnice organa. U spisu predmeta uvijek ostaje original rješenja. Original rješenja je svaki onaj primjerak koji svojeručno potpiše ovlašteno lice.

Uvod sadrži: naziv organa koji donosi rješenje, propis o njegovoj nadležnosti, ime i adresu stranke i njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika ako ga ima i označavanje predmeta postupka.

Ako su rješenje donijela dva ili više organa ili je donijeto uz saglasnost, potvrdu, odobrenje ili po pribavljenom mišljenju drugog organa, to se ima navesti u uvodu, a ako je stvar riješio kolegijalni organ, u uvodu se označava dan sjednice kolegijalnog organa na kojoj je stvar riješena. Ako se rješenje donosi po službenoj dužnosti, to se navodi u uvodu rješenja.

Dispozitiv je najvažniji dio rješenja jer sadrži odluku kako je riješeno (odlučeno) u upravnoj stvari koja je predmet upravnog postupka u cijelosti i o svim zahtjevima stranaka o kojima tokom postupka nije posebno riješeno.

Dispozitiv mora biti kratak i određen, a kada je potrebno, može se podijeliti i na više tačaka. U dispozitivu se ne navode ni pravni, ni činjenični razlozi zašto je tako odlučeno, jer se to navodi u obrazloženju.

Dispozitivom se može riješiti i o troškovima postupka, ako ih je bilo, određujući njihov iznos, ko ih je dužan platiti, kome i u kojem roku. Ako se u dispozitivu ne rješava o troškovima, navest će se da će se o njima donijeti poseban zaključak (čl. 108. st. (4)).

Ako se rješenjem nalaže izvršenje kakve radnje, u dispozitivu će se odrediti i rok u kome se ta radnja ima izvršiti (čl. 90. u vezi sa st. (4) ovog čl.).

Kada je propisano da žalba ne odgađa izvršenje rješenja, to mora biti navedeno u dispozitivu (čl. 219. st. (2)).

Dispozitiv može imati i neke dodatne elemente, npr. rok od kada teče neko pravo ili obaveza, da li se određeno pitanje privremeno rješava, da li se trebaju ispuniti neki preduslovi da bi se steklo neko pravo i sl. Ako je u istoj upravnoj stvari ranije doneseno djelimično (čl. 205.) ili privremeno rješenje (čl. 207. st. (3)) u dispozitivu se navodi konstatacija kakva je njegova veza sa djelimičnim rješenjem, a u slučaju da je o upravnoj stvari odlučeno u cijelosti, uključujući i o onome što je ranije odlučeno djelimično, u dispozitivu treba navesti da se ukida ranije doneseno djelimično rješenje, odnosno posebna tačka o ukidanju privremenog rješenja, jer ono ne može dalje imati pravne učinke.

Iza dispozitiva rješenje dolazi obrazloženje. To je važan dio rješenja, naročito u složenijim upravnim stvarima ili kada se zahtjev stranke odbija ili joj se nalažu određene obaveze. Obrazloženje rješenja je važno, kako zbog stranke kojoj se objašnjava na osnovu kojih činjenica i materijalnog propisa je riješeno kao u dispozitivu, tako i zbog drugostepenog organa, odnosno suda u upravnom sporu, jer imaju navedene bitne elemente za kontrolu zakonitosti donesenog rješenja. Obrazloženje rješenja kojim se rješava upravna stvar sastoji se činjeničnog i pravnog dijela, koji čine jednu cjelinu i koji se međusobno isprepleću. U svakom slučaju ti dijelovi obrazloženja moraju biti potpuni, jasni, određeni i u međusobnom odnosu sa dispozitivom rješenja.

U pravilu obrazloženje rješenja sadrži: kratko izlaganje zahtjeva stranaka, izvedene dokaze i utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni dokaza, razloge zbog kojih nije uvažen koji od zahtjeva stranaka, razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na onakvo rješenje kako je dato u dispozitivu i pravne propise na osnovu kojih je riješena upravna stvar. Ako žalba ne odgađa izvršenje rješenja (čl. 219. st. (2)), obrazloženje sadrži i pozivanje na propis koji to predviđa. U obrazloženju rješenja moraju biti obrazloženi i doneseni zaključci protiv kojih nije dozvoljena posebna žalba (čl. 212. st. (3)), kao npr. zaključak o postavljanju privremenog zastupnika (čl. 47.), zaključak da stranka unaprijed položi potreban iznos za pokriće troškova postupka (čl. 107.), zaključak o oslobađanju stranke snošenja troškova postupka u cijelosti ili djelimično (čl. 111.), zaključak o isključivanju javnosti s usmene rasprave (čl. 141. st. (4)), zaključak kojim se nalaže izvršeniku da unaprijed položi novčani iznos koji je potreban za podmirenje troškova izvršenja (čl. 273. st. (2)), itd.

Kada je nadležni organ zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu ovlašten riješiti stvar po slobodnoj ocjeni, dužan je u obrazloženju navesti i propis u kojem je predviđeno rješavanje po slobodnoj ocjeni i izložiti razloge kojima se pri donošenju rješenja rukovodio, u skladu sa načelom zakonitosti (čl. 4. st. (2)). Ovi se razlozi ne moraju navesti kada je to u javnom interesu zakonom ili drugim propisom izričito predviđeno.

U jednostavnim stvarima u kojima učestvuje samo jedna stranka, kao i u jednostavnim stvarima u kojima u postupku učestvuju dvije ili više stranaka, ali nijedna ne prigovara postavljenom zahtjevu, a zahtjev se uvažava, obrazloženje rješenja može sadržavati samo kratko izlaganje zahtjeva stranke i pozivanje na pravne propise na osnovu kojih je stvar riješena. U ovakvim stvarima rješenje se može izdati i na propisanom obrascu.

Drugostepeno rješenje ima isti sadržaj obrazloženja, kao i prvostepeno rješenje, sa tim što se moraju ocijeniti svi navodi žalbe. U slučaju da su u obrazloženju prvostepenog rješenja pravilno ocijenjeni razlozi koji se u žalbi iznose, u tom slučaju drugostepeni organ se može pozvati na razloge i ocjene iz obrazloženja prvostepenog rješenja, ističući da je s anjima saglasan (čl. 233.).

Pouka o pravnom lijeku stavlja se iza obrazloženja rješenja i ista mora biti potpuna i jasna. Pouka je obavezan i važan element rješenja, a zasniva se na pravu stranke na žalbu protiv prvostepenog rješenja (čl. 15.), odnosno prava pokretanja upravnog spora. Poukom o pravnom lijeku stranka se obavještava da li protiv rješenja može izjaviti žalbu ili pokrenuti upravni spor ili drugi postupak pred sudom. Kada se protiv rješenja može izjaviti žalba, u pouci se navodi naziv organa kome se žalba izjavljuje, naziv organa kome se, u kojem roku i sa kolikom taksom žalba predaje (čl. 221. st. (1)), sa tim da se navede i da se ona može izjaviti i na zapisnik kod organa koji je donio rješenje (čl. 66. st. (1)).

Kada se protiv rješenja može pokrenuti upravni spor, u pouci se navodi da se tužba podnosi Sudu BiH, rok za podizanje tužbe i iznos takse.

Kada je u rješenju data pogrešna pouka, stranka može postupiti po važećim propisima ili po pouci. Stranka, koja postupi po pogrešnoj pouci, ne može zbog toga imati štetnih posljedica.

Kada u rješenju nije data nikakva pouka ili je pouka nepotpuna, stranka može postupiti po važećim propisima, a može u roku od osam dana tražiti od organa koji je rješenje donio da ga dopuni. U takvom slučaju rok za žalbu ili tužbu teče od dana dostavljanja dopunjenog rješenja.

Kada je protiv rješenja moguće izjaviti žalbu, a stranka je pogrešno poučena da protiv toga rješenja nema mjesta žalbi ili da se protiv njega ne može pokrenuti upravni spor, rok za žalbu teče od dana dostavljanja rješenja suda kojim je tužba odbačena kao nedopuštena, ako stranka nije već prije toga podnijela žalbu nadležnome organu.

Kada protiv rješenja nije moguće izjaviti žalbu, a stranka je pogrešno poučena da se protiv tog rješenja može žaliti, pa je izjavila žalbu i zbog toga propustila rok za pokretanje upravnog spora, ovaj rok joj teče od dana dostavljanja rješenja kojim joj je žalba odbačena, ako stranka nije već prije toga pokrenula upravni spor.

Rješenje potpisuje službeno lice koja je ovlašteno da donosi rješenje, a to je u pravilu rukovodilac organa uprave ili njegov zamjenik, ali propisima o organizaciji organa ili drugim propisima može biti određeno da rješenje potpisuje i drugo službeno lice, npr. inspektor, rukovodilac ispostave i sl. (čl. 29. st. (1)). Službeno lice koje je ovlašteno da potpiše rješenje potpisuje ga ispod naznačene svoje funkcije, a iznad naznačenog svog imena i prezimena.

Rješenje koje je donio kolegijalni organ potpisuje predsjedavajući, ako ovim zakonom ili posebnim propisom nije drugačije određeno. Najčešće kolegijalni organ ne donosi potpuno rješenje o upravnoj stvari, već na sjednici odluči o upravnoj stvari i o tome se u zapisniku sjednice sastavi zaključak, te se nakon usvajanja zapisnika, u skladu sa zaključkom, izrađuje rješenje u pisanom obliku (čl. 30., 31., 71., 193. st. (2) i 198. st. (2)).

U upravnim stvarima u kojima rješava pravno lice koje ima javna ovlaštenja, rješenje donosi rukovodilac pravnog lica, ako zakonom ili drugim propisom nije drugačije određeno. Rukovodilac može ovlastiti drugo službeno lice pravnog lica sa javnim ovlaštenjima da preduzima radnje u postupku do donošenja rješenja ili da rješava u upravnim stvarima iz nadležnosti tog pravnog lica sa javnim ovlaštenjima, o čemu se donosi posebno rješenje.

U slučaju da rješenje potpiše službeno lice nadležnog organa koje nije bila ovlašteno za njegovo donošenje, to predstavlja povredu postupka zbog koje se postupak u toj stvari može obnoviti (čl. 238. t. 7)).

Nepravilno je da rješenje potpiše službeno lice organa koje nije naznačeno na rješenju i koje ne obavlja naznačenu funkciju, npr. ispred funkcije se obično rukom doda „za“ i za tu funkciju i navedeno službeno lice potpiše se neko drugo službeno lice. Nepravilnost je u tome što se ne vidi ko je to drugo lice i ima li ovlaštenje da se i potpiše za službeno lice.

Pravni značaj potpisivanja rješenja je bitan element rješenja kojim se potvrđuje njegova autentičnost u smislu da ga je donio naznačeni donosilac (organ) i da je istinito sve što je u rješenju napisano. Nakon stavljanja otiska pečata uz potpis rješenje postaje u formalno-pravnom smislu javna isprava. Otisak pečata stavlja se s lijeve strane potpisa, što bliže potpisu, što je detaljnije uređeno propisima o kancelarijskom poslovanju na nivou BiH.

Donošenje jednog rješenja za više stranaka se koristi iz razloga ekonomičnosti postupka (čl. 11.), primjenom procesnog instituta spajanja upravnih stvari u jedan postupak (čl. 118. -120.). Uslovi za to su da se prava ili obaveze stranaka zasnivaju na istom ili sličnom činjeničnom stanju i na istoj pravnoj osnovi i da je organ koji vodi postupak u pogledu svih predmeta stvarno nadležan.

Kada je primijenjen institut spajanja upravnih stvari u jedan postupak, o čemu je prethodno donesen poseban zaključak (čl. 118. st. (3)), može se donijeti jedno rješenje, sa tim da se dispozitivu tog rješenja svaka stranka poimenično navede, a u obrazloženju rješenja moraju biti izloženi razlozi koji se na svaku od njih odnose. Ovo je potrebno iz razloga što svaka stranka ima samostalnu poziciju i individualna prava i obaveze u tom postupku (čl. 120.). Ako su određeni navodi isti za više stranaka u tom postupku, onda se o tome u obrazloženju rješenja navodi zajednički sadržaj i na koje se stranke ti navodi odnose. Ovakvo se rješenje mora dostaviti svakoj od stranaka, a ako stranke imaju zakonskog zastupnika ili punomoćnika (čl. 80.), tada se rješenje dostavlja njima.

Kada je riječ o upravnoj stvari koja se tiče većeg broja lica koja organu nisu poznata, niti postoji mogućnost da ih se na posredan način odredi, pa se upravni postupak pokreće javnim pozivom (čl. 119.), može se za sve ta lica donijeti jedno rješenje, ali ono mora sadržavati takve podatke da se iz njih može lako utvrditi na koja se lica rješenje odnosi. Isticanjem javnog poziva na oglasnoj tabli organa smatra se da je upravni postupak pokrenut prema svim licima na koja se javni poziv odnosi nakon isteka roka od 15 dana od dana oglašavanja, ako nije određen duži rok (čl. 85.). U takvom slučaju ne može se u dispozitivu rješenja navesti svaka stranka pojedinačno, pa zato dispozitiv mora sadržavati takve podatke da se iz njih može lako utvrditi na koja se lica rješenje odnosi. Svaka stranka na koju se to rješenje odnosi ima pravo žalbe na njega u roku od 15 dana od dana kada se smatra da je dostavljanje izvršeno putem javnog poziva (čl. 85.).

Kada se u ovom slučaju stranka pojavi sa žalbom, prvostepeni organ joj je dužan omogućiti da naknadno učestvuje u dokaznom postupku (čl. 225.).

U jednostavnim upravnim stvarima, koje su manjeg materijalnog ili pravnog značaja i u kojima se udovoljava zahtjevu stranke, a ne dira se u javni interes, niti interes drugog lica, rješenje se može sastojati samo od dispozitiva u obliku službene zabilješke u spisu, najčešće na podnesku stranke, ako su razlozi za takvo rješenje očigledni i ako nije drugačije propisano. To može biti i klauzula na štambilju, a tipičan primjer je dozvola ulaska u zemlju, kada granična policija u pasoš stavi otisak posebnog štambilja. Materijalni propis uređuje kada se na izneseni način može donositi rješenje. Ponekad se donošenje rješenja na ovaj način može poistovjetiti sa upravnom radnjom, kao posebnom vrstom upravnog posla. Kriterijum po kojem se pravi razlika je taj da se u slučaju rješenja autoritativno proizvodi neposredni pravni efekat za stranku, a u slučaju upravne radnje stranci se samo nešto činjenično potvrđuje ili konstatuje određeno stanje.

Donošenju ove vrste rješenja uglavnom ne prethodi neki dokazni postupak i takvo se rješenje stranci saopštava usmeno, a pisano rješenje, bez obrazloženja ili sa obrazloženjem se izdaje samo kada je to posebnim propisom određeno.

Ova vrsta rješenja se obično izdaje na propisanom obrascu na kojem je tipski napisana određena dozvola, eventualno još sa naznakom vremena važenja i naplaćenom naknadom ili upravnom taksom. Ova vrsta rješenja je česta kod pravnih lica koje imaju javna ovlaštenja, npr. tehnički pregled vozila, protivpožarnih aparata, mjernih instrumenata, različite vrste dozvola, itd.

U slučaju odbijanja zahtjeva stranke mora se donijeti pisano rješenje sa svim propisanim elementima (čl. 197.).

3. Djelimično, dopunsko i privremeno rješenje

U pravilu, nadležni organ jednim rješenjem rješava upravnu stvar koja je predmet upravnog postupka, uključujući i slučaj spajanja stvari u jedan postupak (čl. 118.). Kada konkretna situacija ne dozvoljava da se upravni postupak u potpunosti okonča i donese jedno rješenje za sva pitanja predmeta postupka, organ može, zavisno o situaciji i potrebi donijeti i djelimično rješenje, kada su samo neka pitanja sa pravne strane zrela za rješavanje. O ostalim neriješenim pitanjima organ će odlučiti drugim rješenjem kada se u tom dijelu postupak okonča. Razlozi svrsishodnosti su bitan kriterijum kod donošenja djelimičnog rješenja u dijelu u kojem je postupak završen. Djelimično rješenje se može donijeti na prijedlog stranke i po službenoj dužnosti, u skraćenom postupku (čl. 132.) i u posebnom ispitnom postupku (čl. 133.). Djelimično rješenje sadrži sve elemente kao i potpuno rješenje (čl. 197.).

Djelimično rješenje smatra se u pogledu pravnih lijekova i izvršenja samostalnim rješenjem.

Dopunskim rješenjem nadležni organ odlučuje o pitanju o kojem nije ranijim rješenjem odlučio, a koje je bilo predmet postupka. Dopunsko rješenje može se donijeti na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti i biti riješeno u skraćenom (čl. 132.) ili u posebnom ispitnom postupku (čl. 133.). Ako su sve potrebne činjenice utvrđene u ranijem postupku, nema potrebe ponovo ih utvrđivati, a ako nisu treba ih utvrditi. Ako prijedlog stranke za donošenje dopunskog rješenja bude odbijen, protiv zaključka (čl. 210. – 212.) o tome dozvoljena je posebna žalba. Dopunsko rješenje sadrži sve elemente kao i potpuno rješenje (čl. 197.). Dopunskim rješenjem ne može se mijenjati dispozitiv ranije donesenog rješenja, već samo dopunjavati sa novom tačkom i to u formulaciji mora biti potpuno jasno. Dopunskim rješenjem ne može se dopunjavati obrazloženje ranijeg rješenja, niti drugih dijelova rješenja, osim dispozitiva. Iako se radi o samostalnom rješenju, dopunsko rješenje je sastavni dio ranije donesenog rješenja koje se dopunjava.

Dopunsko rješenje smatra se u pogledu pravnih lijekova i izvršenja samostalnim rješenjem.

Kada je prema okolnostima slučaja potrebno prije okončanja postupka donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi, rješenje se donosi na osnovu podataka koji postoje u vrijeme njegovog donošenja. U takvom rješenju mora biti izričito naznačeno da je privremeno. Donošenje privremenog rješenja po prijedlogu stranke nadležni organ može uslovljavati davanjem osiguranja za štetu koja bi mogla, uslijed izvršenja tog rješenja, nastati za protivnu stranku u slučaju da osnovni zahtjev predlagača ne bude uvažen.

Privremeno rješenje sadrži sve elemente kao i potpuno rješenje (čl. 197.).

Privremeno rješenje može se donijeti na prijedlog stranke ili po službenoj dužnosti i biti riješeno u skraćenom (čl. 132.) ili u posebnom ispitnom postupku (čl. 133.).

Rješenjem o glavnoj stvari, koje se donosi nakon okončanja postupka, ukida se privremeno rješenje donijeto tokom postupka.

Privremeno rješenje smatra se, u pogledu pravnih lijekova i izvršenja, samostalnim rješenjem.

4. Rok za izdavanje rješenja

Zavisno o kakvoj se upravnoj stvari radi, prvostepeni organ je dužan okončati postupak, donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije:

- u roku od 30 dana računajući od dana predaje urednog zahtjeva stranke, odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, a prije donošenja rješenja nije potrebno provoditi poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odgađanja (rješavanje prethodnog pitanja i dr.), ako posebnim propisom nije određen kraći rok,
- u roku od 60 dana u ostalim slučajevima kada se postupak pokreće povodom zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.

Kraći rokovi za rješavanje upravne stvari mogu se propisati zakonom i podzakonskim aktom. Prvostepeni organ je dužan okončati postupak, donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva stranke, kada se radi o rješavanju zahtjeva stranke po skraćenom postupku neposredno (čl. 132.).

Ako je zahtjev stranke neuredan, nadležni organ će podnosiocu u pisanom obliku, faksom ili telefonom odrediti koje nedostatke u podnesku treba otkloniti i u kojem roku, a podnosiocu koji se zatekne u prostorijama organa to će odrediti usmeno (čl. 60. st. (1)).

Upravna inspekcija ima ovlaštenje da nadzire održavanje rokova za upravno rješavanje i može narediti da se otklone razlozi koji dovode do prekoračenja rokova u upravnom rješavanju.

Ako nadležni organ protiv čijeg je rješenja dozvoljena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u navedenim rokovima, stranka ima pravo izjaviti žalbu nadležnom organu, kao da je njen zahtjev odbijen. Službeno lice koje je ovlašteno za preduzimanje radnji u prvostepenom upravnom postupku, odnosno koje je ovlašteno za rješavanje u upravnim stvarima, dužno je:

- u roku od tri dana od dana isteka roka za rješavanje, obavijestiti u pisanoj formi stranku o razlozima zbog kojih rješenje, odnosno zaključak nije donesen,
- koje će radnje preduzeti radi donošenja rješenja, odnosno zaključka,
- poučiti stranku koja pravna sredstva može koristiti.

Ta obavijest se istovremeno mora dostaviti i rukovodiocu organa uprave, odnosno pravnog lica koje ima javna ovlaštenja, radi preduzimanja potrebnih mjera da se rješenje, odnosno zaključak donese bez odgađanja (čl. 284.).

Ako je žalbu izjavila stranka po čijem zahtjevu prvostepeni organ nije donio rješenje u zakonskom roku, drugostepeni je organ dužan:

- odmah, a najkasnije u roku od tri dana od prijema žalbe tražiti da mu prvostepeni organ odmah dostavi sve spise predmeta i da u pisanom obliku iznese razloge zbog kojih rješenje nije donijeto u roku, a prvostepeni je organ obavezan postupiti po tom traženju u roku koji odredi drugostepeni organ, sa tim da taj rok ne može biti duži od pet dana,
- ako drugostepeni organ nađe da rješenje nije donijeto u roku zbog opravdanih razloga ili zbog krivice stranke, odredit će prvostepenom organu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti duži od 15 dana i vratiti mu sve spise predmeta na rješavanje,
- ako drugostepeni organ nađe da razlozi zbog kojih rješenje nije donijeto u roku nisu opravdani, on će riješiti stvar prema spisima predmeta i donijet će svoje rješenje, ako je to moguće, a ako se stvar ne može riješiti prema spisima predmeta, sam će provesti postupak i svojim rješenjem riješiti stvar.
- izuzetno, ako drugostepeni organ nađe da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostepeni organ, naložit će tom organu da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku koji ne može biti duži od osam dana, a prvostepeni je organ obavezno postupiti po tom traženju. Nakon što prvostepeni organ dostavi tražene podatke i dokaze, drugostepeni će organ odmah riješiti stvar. Rješenje drugostepenog organa donijeto po ovoj odredbi je konačno.

Čini se prekršaj za koji je propisana novčana kazna ako po zahtjevu stranke ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku (čl. 289. st. (1) t. 9)).

Ako nema drugostepenog organa iznad organa koji nije u roku donio rješenje ili ako žalba protiv prvostepenog rješenja nije dozvoljena, stranka može pokrenuti upravni spor.

5. Ispravljanje grešaka u rješenju

Organ koji je donio rješenje, odnosno službeno lice koje je potpisalo ili izdalo rješenje, može u svako vrijeme, na zahtjev stranke, drugog zainteresovanog lica ili po službenoj dužnosti, ispraviti greške u imenima ili brojevima, pisanju ili računanju, kao i druge očigledne netačnosti u rješenju ili njegovim ovjerenim prepisima. Ispravka greške proizvodi pravni efekat od dana od koga proizvodi pravni efekat rješenje koje se ispravlja.

O ispravci se donosi poseban zaključak koji se prilaže izvorniku rješenja i čini njegov sastavni dio. Ovjeren prepis zaključka dostavlja se i strankama kojima je dostavljeno rješenje. Zaključak potpisuje službeno lice koje je potpisalo rješenje. To ne mora biti isto lice koja je potpisalo rješenje u kojem se greška ispravlja, ako ona nije više na istoj službenoj dužnosti, već službeno lice koje u trenutku donošenja zaključka ima ovlaštenje da ga potpiše. Zaključak obavezno sadrži broj i datum rješenja koje se ispravlja. Protiv zaključka, kojim se već donijeto rješenje ispravlja ili kojim se odbija prijedlog za ispravljanje, dozvoljena je posebna žalba. Nije dozvoljena posebna žalba na zaključak o ispravci rješenja koji je donio drugostepeni organ, sa tim da nezadovoljna stranka može ovakav zaključak pobijati u upravnom sporu.

Ispravljanje greške može izvršiti i drugostepeni organ u svom rješenju povodom žalbe na prvostepeno rješenje.

O konačnosti i pravosnažnosti rješenja u upravnom postupku bilo je više govora u osnovnim načelima.

XIII - ZAKLJUČAK

Zaključkom se odlučuje o pitanjima koja se tiču postupka.

Zaključkom se odlučuje o onim pitanjima u kojima je ovim zakonom predviđeno da se donosi zaključak, kao i drugim pitanjima u vezi sa provođenjem postupka, o kojima se ne odlučuje rješenjem.

Zaključak donosi službeno lice koje obavlja onu radnju postupka pri kojoj se pojavilo pitanje koje je predmet zaključka, ako ovim zakonom ili drugim propisima nije drugačije određeno.

Ako se zaključkom nalaže izvršenje neke radnje, odredit će se i rok u kome se ta radnja ima izvršiti.

Zaključak se sačinjava u vidu službene zabilješke u spisu i saopštava zainteresovanim licima usmeno, a u pisanom obliku se izdaje kada se protiv zaključka može izjaviti posebna žalba, ili kada se može odmah tražiti izvršenje zaključka.

Zaključak koji se izdaje u pisanom obliku sadrži uvod, dispozitiv, obrazloženje i pouku o pravnom lijeku.

Protiv zaključka može se izjaviti posebna žalba samo kada je to zakonom predviđeno.

Žalba se izjavljuje u istom roku, na isti način i istom organu, kao i žalba protiv rješenja.

Zaključke protiv kojih nije dozvoljena posebna žalba mogu zainteresovana lica pobijati žalbom protiv rješenja, osim ako je žalba protiv zaključka ovim zakonom isključena.

Žalba ne odgađa izvršenje zaključka, osim ako je zakonom ili samim zaključkom drugačije određeno.

TREĆI DIO - PRAVNI LIJEKOVI

A. REDOVNI PRAVNI LIJEKOVI

XIV - ŽALBA

1. Pravo žalbe

Žalba je procesno sredstvo za ocjenu zakonitosti prvostepenih upravnih akata (čl. 15.). Od žalbe u upravnom postupku treba razlikovati prigovor, koji nije redovno pravno sredstvo, jer ne isključuje pravo stranke na žalbu u istoj upravnoj stvari.

U formalnom smislu žalba je podnesak i da bi bila uredna mora imati sve bitne elemente podneska (čl. 56. u vezi sa čl. 59.). Žalba može biti izjavljena u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod nadležnog organa (čl. 56. st. (2) i čl. 66. st. (1)). Ako nema žalbe u formalnom smislu, ne može biti ni instancijske kontrole zakonitosti prvostepenog rješenja u žalbenom postupku, jer se drugostepeni postupak može pokrenuti samo na zahtjev stranke koje se tiče prvostepeno rješenje, a ne i po službenoj dužnosti.

Predmet žalbe najčešće je osporavanje zakonitosti ili pravilnosti donesenog prvostepenog rješenja i zahtjev da drugostepeni organ to rješenje poništi, ukine ili izmijeni.

Žalbom se postiže da o istoj upravnoj stvari odlučuje, osim prvostepenog i drugostepeni organ, što daje veću sigurnost za zakonitost donesenog rješenja. Povodom žalbe ispituje se formalna i materijalna zakonitost donesenog prvostepenog rješenja. Na taj način se osigurava jača zaštita prava i pravnih interesa stranke i drugih lica uključenih u upravni postupak, kao i zaštita javnog interesa. Drugostepenim rješenjem se okončava rješavanje upravne stvari u upravnom postupku, osim ako se žalba uvažava i predmet vraća na ponovni postupak prvostepenom organu.

Žalba se može izjaviti samo protiv prvostepenog rješenja. Samo se zakonom može propisati da u određenim upravnim stvarima žalba nije dozvoljena i to ako je na drugi način osigurana zaštita prava i zakonitosti (čl. 15. st. (1)). Pod uslovima iz 208 st. (3) ovog zakona, stranka ima pravo žalbe i kada prvostepeni organ nije u propisanom roku donio rješenje o njenom zahtjevu, odnosno ne donese rješenje u postupku pokrenutom po službenoj dužnosti, a u interesu stranke (čl. 15. st. (2)), kao da je njen zahtjev odbijen. Protiv rješenja donesenog u drugom stepenu žalba nije dozvoljena (čl. 15. st. (3)).

Tužilac, pravobranilac i drugi organi, kada su posebnim materijalnim zakonom ovlašteni da u rješavanju određenih upravnih stvari zastupaju javni interes i koriste pravne lijekove, mogu izjaviti žalbu protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pojedinaca ili pravnog lica, a na štetu javnog interesa. U žalbenom postupku ti organi imaju ista ovlaštenja kao i stranke, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno (čl. 44.).

Pod određenim uslovima, osim fizičkih i pravnih lica, žalbu mogu izjaviti i druga lica i institucije kada u skladu s odredbama čl. 42. i 43. ovog zakona mogu biti stranka u postupku.

Odredbe o organu koji će rješavati po žalbi obično se nalaze u materijalnim zakonima kojima se uređuje određena pravna oblast, a ponekad se to propisuje i organizacionim propisima.

Pravo žalbe protiv prvostepenih rješenja organa uprave BiH i institucija koje imaju javna ovlaštenja uređuje se zakonom BiH kojim se uređuje određena upravna oblast.

Pri odlučivanju o pravu na žalbu, treba voditi računa da se, po pravilu, protiv svih prvostepenih rješenja predvidi žalba i da se time osigura načelo dvostepenog rješavanja u upravnom postupku, a da se žalba može isključiti samo iz naročito opravdanih razloga i to ako je na drugi način osigurana zaštita prava stranke i zakonitosti rješenja (čl. 15. st. (1)).

Protiv rješenja domova Parlamentarne skupštine BiH i rješenja Vijeća ministara BiH donesenog u prvom stepenu ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor kod Suda BiH.

Žalba mora biti dozvoljena protiv svih prvostepenih rješenja u kojima je zakonom isključen upravni spor.

2. Nadležnost organa za rješavanje o žalbi

O žalbi protiv prvostepenih rješenja organa uprave BiH odlučuje Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara BiH.

O žalbi protiv prvostepenih rješenja organizacionih jedinica organa uprave BiH i institucija BiH, koje imaju javna ovlaštenja, koje su osnovane van sjedišta organa uprave i institucija sa zadatkom da obavljaju određene upravne poslove iz nadležnosti organa uprave i institucija, rješava organ uprave, odnosno institucija koja ima javna ovlaštenja, u čijem se sastavu ta organizaciona jedinica nalazi, ako posebnim zakonom nije određen drugi organ.

O žalbi protiv prvostepenih rješenja pravnih lica, koja imaju javna ovlaštenja, rješava organ uprave BiH u čiju nadležnost spada ta upravna oblast, ako posebnim zakonom nije određen drugi organ.

O žalbi protiv složenog prvostepenog rješenja, koje je doneseno od više organa (čl. 194.) ili koje je doneseno uz saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje drugog organa (čl. 195.), rješava organ koji je nadležan za rješavanje po žalbi protiv rješenja organa koji je izdao rješenje (čl. 194.), odnosno donio rješenje (čl. 195.), ako posebnim propisom nije određeno da o žalbi rješava drugi organ. U ovim slučajevima drugostepeni organ može samo poništiti pobijano rješenje, a ne može ga izmijeniti.

Ako je organ, koji je dao saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje na prvostepeno rješenje nadležan da rješava o žalbi, o žalbi rješava organ određen zakonom, a ako takav organ nije određen, protiv ovakvog rješenja može se neposredno pokrenuti upravni spor kod nadležnog suda, jer je prvostepeno rješenje formalno postalo konačno u upravnom postupku.

Opće je pravilo da o žalbi protiv prvostepenog rješenja pravnog lica koje ima javna ovlaštenja, rješava organ određen statutom tog pravnog lica, ako zakonom kojim je dato javno ovlaštenje nije propisano da o žalbi rješava organ uprave, odnosno drugi organ.

Ako za rješavanje o žalbi protiv prvostepenog rješenja pravnog lica koje ima javna ovlaštenja nije određen organ, o žalbi rješava organ uprave nadležan za odgovarajuću upravnu oblast.

3. Rok za žalbu

Žalba protiv rješenja podnosi se u opštem roku od 15 dana. Za određene upravne stvari posebnim zakonom može biti određen posebni rok za žalbu, koji može biti kraći ili duži od općeg roka. Rok za žalbu počinje teći narednog dana od dana uredne pojedinačne dostave rješenja (čl. 91.). Početak i tok rokova ne sprečavaju nedjeljni dani, odnosno dani kada se ne radi i dani državnih praznika. Ako posljednji dan roka pada u nedjelju ili na dan državnog praznika ili u neki drugi dan kada organ kod koga se radnja postupka ima preduzeti, ne radi, rok ističe istekom prvoga narednog radnog dana (čl. 92.).

U pouci o pravnom lijeku u prvostepenom rješenju mora se navesti rok u kojem se žalba može izjaviti (čl. 201. st. (2)). Nakon isteka roka za žalbu stranka gubi pravo da se žali, jer je rok za žalbu prekluzivni rok, pa ako se žalba ne izjavi, rješenje postaje konačno (čl. 16. i 209.a.) i izvršno (čl. 259. st. (3) t. 1)). Te pravne posljedice mogu se otkloniti ako se pod propisanim uslovima dobije povrat u pređašnje stanje (čl. 94. - 99.).

Kada je u rješenju data pogrešna pouka o pravnom lijeku, stranka može postupiti po važećim propisima ili po pouci. Stranka, koja postupi po pogrešnoj pouci, ne može zbog toga imati štetnih posljedica (čl. 201. st. (4)).

Neblagovremeno izjavljena žalba protiv prvostepenog rješenja odbacuje se rješenjem, u pravilu od prvostepenog organa (čl. 222. st. (2)), a ako to prvostepeni organ propusti, žalbu će rješenjem odbaciti drugostepeni organ ((čl. 227. st. (1)).

Tokom roka za žalbu rješenje se ne može izvršiti. Kada je žalba propisno izjavljena, rješenje se ne može izvršiti sve dok se rješenje, koje je donijeto po žalbi, ne dostavi stranci. To odgodno dejstvo odnosi se samo na propisno izjavljenu žalbu, tj. koja je uredna u formalnom smislu (čl. 59.), te koja je dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica.

Izuzetno, žalba ne odlaže izvršenje rješenja kada je to posebnim materijalnim propisom određeno i ako bi zbog odgađanja izvršenja rješenja bila nanesena šteta nekoj stranci u istoj upravnoj stvari, kada je bilo više stranaka sa suprotnim zahtjevima, koja se ne bi mogla popraviti, a što cijeni organ koji donosi rješenje. U takvom slučaju može se tražiti i uslovljavati odgovarajuće obezbjeđenje od stranke u čijem se interesu provodi izvršenje.

Kada žalba ne odlaže izvršenje rješenja u dispozitivu rješenja se to mora navesti ((čl. 199. st. (5)).

Odgodno dejstvo izjavljene žalbe odnosi se samo na ona rješenja koja stranku obavezuju da nešto mora izvršiti. Te obaveze se ne mogu prisilno izvršiti kada je stranka uredno izjavila žalbu i to traje sve do dostavljanja drugostepenog rješenja kojim je žalba odbačena ili odbijena ((čl. 259. st. (3) t. 4)). U drugim upravnim stvarima, gdje stranka nema obavezu izvršenja, izjavljena žalba nema odgodno dejstvo.

Odgodno dejstvo izjavljene žalbe odnosi se samo na odgađanje rješenja u cjelini, ako se žalbom u cjelini pobija rješenje, a kada se žalbom pobijaju samo neki dijelovi rješenja, odgodno dejstvo žalbe odnosi se samo na te dijelove rješenja, dok se drugi dijelovi rješenja mogu izvršavati. Pod dijelom rješenja misli se na dispozitiv rješenja.

Ako se rješenje odnosi na dvije ili više stranaka koje u postupku učestvuju s istovjetnim zahtjevima, žalba koju podnese bilo koja od tih stranaka, sprečava izvršnost rješenja ((čl. 259. st. (3)).

Rješenje doneseno u upravnom postupku može se pobijati žalbom zbog: povrede pravila postupka, nepotpuno ili nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava.

Bitne povrede pravila upravnog postupka postoje:

- ako rješenje donese stvarno nenadležni organ,
- ako licu koje je trebalo učestvovati u svojstvu stranke ili zainteresovanog lica nije bila data mogućnost učestvovanja u postupku,
- ako stranci ili zainteresovanom licu nije data mogućnost izjašnjenja o svim činjenicama i okolnostima koje su bile bitne za donošenje rješenja,
- ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, odnosno ako punomoćnik nije imao punomoć,
- ako su prekršene odredbe ovoga zakona o upotrebi jezika u postupku,
- ako je u vođenju ili odlučivanju u postupku učestvovalo lice koja je prema ovome zakonu trebalo biti izuzeto, odnosno lice koje prema ovom ili posebnom zakonu ne ispunjava uslove za vođenje postupka odnosno za odlučivanje u postupku,
- ako je dispozitiv rješenja u suprotnosti s obrazloženjem, tako da u žalbenom postupku nije moguće utvrditi zakonitost.

4. Sadržaj žalbe

U formalnom smislu žalba je podnesak i da bi bila uredna mora imati sve bitne elemente podneska (čl. 56. u vezi sa čl. 59.). Žalba može biti izjavljena u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik kod nadležnog organa (čl. 56. st. (2) i 66. st. (1)). Kao i svaki drugi podnesak žalba mora biti razumljiva, potpuna i bez formalnih nedostataka. Ako žalbi nedostaje neki od bitnih podataka, prvostepeni organ dužan je žalioca pozvati da otkloni nedostatke žalbe (čl. 60.), a ako to propusti taj organ, onda će prije rješavanja žalbe to morati učiniti drugostepeni organ.

U žalbi se mora navesti rješenje koje se pobija, označavajući naziv organa koji ga je donio i broj i datum rješenja. Dovoljno je da žalilac izloži u žalbi u kojem je pogledu nezadovoljan rješenjem, ali žalbu ne mora posebno obrazložiti, iako je korisno da se što potpunije iznesu žalbeni razlozi.

U žalbi se mogu iznositi nove činjenice i dokazi, ali je žalilac dužan u žalbi obrazložiti zbog čega ih nije iznio tokom vođenja postupka koji je prethodio prvostepenom rješenju. Ako stranka ne iznese te razloge u žalbi ili ako drugostepeni organ ocijeni da su izneseni razlozi neopravdani, nove činjenice i nove dokaze ne bi trebalo uzeti u obzir kod razmatranja žalbe.

Ako su u žalbi iznesene nove činjenice i novi dokazi, a u postupku učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, žalbi se prilaže još i onoliko prepisa žalbi koliko ima takvih stranaka. U tom slučaju, organ dostavlja svakoj takvoj stranci prepis žalbe i ostavlja joj rok da se o novim činjenicama i dokazima izjasni. Taj rok ne može biti kraći od osam, niti duži od 15 dana.

5. Predavanje žalbe

Žalba se izjavljuje nadležnom drugostepenom organu, ali se uvijek neposredno predaje ili šalje poštom prvostepenom organu koji je donio rješenje. To je iz razloga što se upravni predmet sa svim spisima nalazi kod prvostepenog organa, bez koga žalbu nije moguće riješiti. Osim toga, prvostepeni organ ima povodom primljene žalbe mogućnost da sam otkloni eventualne propuste u rješenju i donese novo prvostepeno rješenje kojim će zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija (čl. 223. – 225.), što doprinosi efektivnosti i ekonomičnosti postupka.

Ako je žalba predata ili poslata neposredno drugostepenom organu, on ga odmah šalje prvostepenom organu sa zahtjevom da, u okviru svoje nadležnosti, ispita žalbu (čl. 223. – 225.). Žalba predata ili poslata neposredno drugostepenom organu u pogledu roka, smatra se kao da je predata prvostepenom organu.

Žalba može biti poslata preporučeno poštom, predata neposredno ili izjavljena usmeno na zapisnik kod nadležnog prvostepenog organa (čl. 56. st. (2) i čl. 66. st. (1)).

Ako prvostepeni organ nije rješenjem odbacio žalbu zbog nedopuštenosti, neblagovremenosti i zbog toga što žalilac nije lice koje ima pravo žalbe (čl. 222. st. (2)), niti je zamijenio svoje rješenje koje se žalbom pobija (čl. 223. – 225.), prvostepeni organ dužan je žalbu sa kompletnim spisom predmeta bez odlaganja uputiti drugostepenom organu, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema žalbe.

Službeno lice koje primi podnesak dužno je po službenoj dužnosti ili na usmeno traženje podnosioca dati potvrdu o prijemu podneska, koja sadrži datum prijema i broj evidencije organa u koju je žalba evidentirana ili na kopiji žalbe koja ostaje kod stranke staviti otisak prijemnog štambilja organa sa navedenim podacima. Za navedene potvrde ne plaća se taksa (čl. 58. st. (2)).

Ukoliko stranka iz opravdanih razloga propusti rok za predaju žalbe i time izgubi pravo na žalbu, postoji mogućnost korištenja instituta povrata u pređašnje stanje (čl. 94. - 99.) i tako može otkloniti nepovoljne posljedice koje su po nju nastale zbog njena propuštanja da u roku preda žalbu.

6. Rad prvostepenog organa po žalbi

Kada primi žalbu prvostepeni organ ispituje da li žalba sadrži sve elemente koje takav podnesak treba sadržavati (čl. 59.), a zatim je li žalba dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica, kao zakonskih uslova koji moraju biti kumulativno ispunjeni da bi se žalba mogla uzeti u razmatranje u žalbenom postupku.

Žalba je nedopuštena kada je to izričito određeno ovim zakonom ili materijalnim zakonom koji uređuje pojedinu upravnu oblast. Prema ovom zakonu žalba nije dozvoljena protiv rješenja domova Parlamentarne skupštine BiH i rješenja Vijeća ministara BiH donesenog u prvom stepenu (čl. 214. st. (4)) i protiv rješenja koje je donio drugostepeni organ (čl. 15. st.(3)), jer su ta rješenja konačna u upravnom postupku (čl. 16.).

Žalba je neblagovremena ako nije izjavljena u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja stranci, ako posebnim zakonom nije drugačije odlučeno (čl. 218.). Žalba je blagovremeno podnesena ako je prije nego što je rok za žalbu istekao primljena kod nadležnog prvostepenog organa, sa time da, ako je žalba upućena poštom preporučeno ili telegrafski, dan predaje pošti smatra se danom predaje organu kojem je upućen, a ako je žalba poslata elektronskim putem, smatra se da je blagovremena ukoliko ju je informacioni sistem za dostavljanje i obavještavanje primio prije isteka roka, dok za lica lišena slobode, dan predaje podneska upravi ustanove u kojoj se to lice nalazi smatra se danom predaje organu kojem je upućena (čl. 93.), uključujući i ako je u roku primljena kod drugostepenog organa (čl. 221. st.(3)).

Ovlašteno lice za izjavljivanje žalbe uvijek može biti stranka (čl. 41. i 213. st. (1)), koje se tiče prvostepeno rješenje i sa kojim je nezadovoljna. To je lice na čiji je zahtjev pokrenut upravni postupak (aktivna stranka), ili protiv koje je vođen postupak (pasivna stranka) ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo učestvovati u postupku (uzgredna stranka).

Tužilac, pravobranilac i drugi organi, kada su posebnim materijalnim zakonom ovlašteni da u rješavanju određenih upravnih stvari zastupaju javni interes i koriste pravne lijekove, mogu izjaviti žalbu protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pojedinaca ili pravnog lica, a na štetu javnoga interesa. U žalbenom postupku ti organi imaju iste ovlaštenja kao i stranke, osim ako posebnim zakonom nije drugačije određeno (čl. 44.).

Pod određenim uslovima propisanim ovim ili posebnim zakonom, osim fizičkih i pravnih lica, žalbu mogu izjaviti i druga lica i institucije, kada, u skladu s odredbama čl. 42. i 43. ovoga zakona, mogu biti stranka u postupku. Ako prvostepenom organu nije dovoljno jasno da li neki od navedenih subjekata ima pravo žalbe, prvostepeni organ trebao bi prepustiti drugostepenom organu da utvrdi je li u konkretnom slučaju taj subjekt ovlašten za izjavljivanje žalbe (čl. 227. st.(1)).

Lice koje je svojom predstavkom ili usmeno iniciralo pokretanje upravnog postupka ne smatra se ovlaštenom licem za izjavljivanje žalbe u toj upravnoj stvari (čl. 115. st.(2)).

Postupanje prvostepenog organa po žalbi je hitne prirode imajući u vidu da je dužan u roku od osam dana od dana prijema žalbe, žalbu sa spisima uputiti drugostepenom organu na rješavanje, ako nije novim rješenjem zamijenio ranije doneseno rješenje koje se žalbom pobija (čl. 226.). U protivnom čini prekršaj za koji je propisana novčana kazna (čl. 289. st.(1) t. 10)).

Nedozvoljenu, neblagovremenu ili od neovlaštenog lica izjavljenu žalbu prvostepeni će organ odbaciti svojim rješenjem. Protiv rješenja kojim je žalba odbačena stranka ima pravo žalbe. Ako organ koji rješava o žalbi nađe da je žalba opravdana, riješit će ujedno i o žalbi koja je bila odbačena.

Opravdanost žalbe cijeni se prema materijalnom propisu na osnovu koga je upravna stvar riješena, a opravdanost sa formalne strane se cijeni prema odredbama čl. 224. i 225. ovog zakona.

Prvostepeni organ dužan je razmotriti žalbu uvijek kada žalilac u žalbi ističe da je nepravilno primijenjen materijalni propis ili da uopće nije primijenjen propis po kojem je trebalo riješiti upravnu stvar i ako je žalba opravdana u svim žalbenim navodima može upravnu stvar riješiti drugačije i zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. Ne može se djelimično uvažiti žalba kao opravdana i prema tome djelimično drugačije riješiti upravnu stvar od već riješene u rješenju koje se žalbom pobija jer bi to bilo protivno načelu ekonomičnosti postupka (čl. 11.), jer bi za neuvažene zahtjeve žalilac vjerovatno ponovo uložio žalbu.

Za drugačije rješavanje žalbe kod prvostepenog organa bitno je da nije potrebno provoditi novi ispitni postupak da bi se uvažili zahtjevi žalioaca i upravna stvar riješila drugačije. To znači da se iz spisa predmeta, same žalbe i dokaza iz žalbe ili priloženih uz žalbu može utvrditi da je žalba potpuno opravdana i da to omogućava prvostepenom organu da upravnu stvar riješi drugačije nego što je riješio rješenjem koje se žalbom pobija. Prema potrebi i službeno lice može upotpuniti postupak s određenim dokazima, a naročito ako se radi o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi sam organ ili drugi organ javne vlasti, a koje je inače trebalo pribaviti po službenoj dužnosti (čl. 127.), a eventualno pozvati i žalioaca da žalbi priloži određenu ispravu koja je relevantna za utvrđivanje opravdanosti žalbe. Da bi se postupilo po ovoj odredbi treba se ispuniti još jedan uslov, a to je da se novim rješenjem ne dira u prava i pravne interese neke druge stranke, jer bi to uslovljavalo vođenje novog ispitnog postupka, što bi bilo protivno ovoj odredbi.

Primjena ovih odredbi ne odnosi se na slučaj kada je žalba već poslata drugostepenom organu, koji je vrati prvostepenom organu na dopunu, radi otklanjanja određenih nedostataka (čl. 230. st.(1)).

Ako organ koji je donio rješenje nađe povodom žalbe da je provedeni postupak bio nepotpun, a da je to moglo uticati na rješavanje stvari, dužan je postupak upotpuniti u skladu s odredbama ovoga zakona. Nepotpunost postupka može se odnositi na to što nisu utvrđene pravno relevantne činjenice za rješavanje upravne stvari, što nisu pribavljeni svi dokazi koji su potrebni, što nisu izvedene određene radnje postupka, što se stranke nisu izjasnile o određenim dokazima i sl., što sve zavisi o odredbama pojedinog materijalnog zakona. Predmet upotpunjavanja postupka su samo one pravno relevantne činjenice za pravilno rješavanje upravne stvari koje nedostaju, a to se odnosi prvenstveno na činjenice i dokaze koje žalilac iznosi u žalbi.

Organ koji je donio prvostepeno rješenje upotpunit će postupak i onda kada žalilac iznese u žalbi takve činjenice i dokaze koji bi mogli uticati na drugačije rješenje stvari, ako je žalioocu morala biti data mogućnost da učestvuje u postupku koji je prethodio donošenju rješenja, a ta mu mogućnost nije bila data ili mu je bila data, a on je propustio da je koristi, ali je u žalbi opravdao to propuštanje.

Prema rezultatu dopunjenoga postupka, organ koji je donio rješenje može u granicama zahtjeva stranke stvar riješiti drugačije i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. Protiv novog rješenja stranka ima pravo žalbe nadležnom organu.

U skladu sa načelom saslušanja stranke, stranci se mora pružiti mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja. Rješenje se može donijeti bez prethodnog izjašnjenja stranke samo u slučajevima kada je to zakonom određeno (čl. 10.).

Načelo saslušanja stranke u upravnom postupku je detaljnije razrađen u više odredbi ovog zakona, a naročito u čl. 134. u kojem su detaljno navedena prava stranke u ispitnom postupku i dužnosti službenog lica da stranci omogući ostvarivanje njenih procesnih prava u postupku. Prema odredbi čl. 134. st. (3) nadležni organ ne može donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje. Ako se tako ne postupi čini se prekrašaj za koji je propisana novčana kazna (čl. 289. st. (1) t. 6)). Prema potrebi službeno lice dužno je upozoriti stranku na njena prava u postupku i ukazati joj na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja u postupku (čl. 131.).

Međutim, ako prvostepeni organ ne postupi u skladu sa svojim obavezama prema stranci i donese prvostepeno rješenje bez učestvovanja stranke u postupku i njenog izjašnjavanja o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, u takvim slučajevima stranka ima pravo da u žalbi traži da se ispitni postupak provede, odnosno da joj se pruži mogućnost da se naknadno izjasni o određenim činjenicama i okolnostima. Kada žalba ima takav zahtjev, prvostepeni organ je dužan provesti ispitni postupak, u skladu sa čl. 134. ovog zakona i na taj način otkloniti svoj propust u vođenju upravnog postupka.

Ako stranka u žalbi traži da joj se, u slučaju kada je rješenje doneseno u skraćenom postupku (čl. 132. t. 1), 2) i 3), omogući izjašnjavanje o činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, prvostepeni organ je dužan to stranci omogućiti.

Na podlozi činjenica utvrđenih u naknadno provedenom dokaznom postupku, prvostepeni organ cijeni utiče li to na drugačije rješavanje upravne stvari. Ako utvrdi da ne utiče, prvostepeni organ će žalbu sa spisom predmeta, u koji su uključeni i spisi o naknadno provedenom dokaznom postupku, uputiti na rješavanje drugostepenom organu. Ako utvrdi da utvrđene činjenice u naknadno provedenom dokaznom postupku utiču na rješavanje upravne stvari, prvostepeni organ će zamijeniti ranije i donijeti novo rješenje, u skladu sa naknadno utvrđenim činjeničnim stanjem i materijalnim propisom na osnovu koga se upravna stvar rješava. Novim rješenjem ne moraju biti uvaženi svi zahtjevi iz žalbe stranke. Protiv novog rješenja stranka može izjaviti žalbu.

Kada organ koji je donio rješenje nađe da je podnesena žalba dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica (čl. 224.), a nije u skladu sa odredbama čl. 223. - 225. ovoga zakona novim rješenjem zamijenio rješenje koje se žalbom pobija, dužan je bez odgađanja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema žalbe, poslati žalbu organu nadležnom za rješavanje o žalbi. Prvostepeni organ dužan je uz popratni akt priložiti žalbu i sve spise predmeta, hronološkim redom, počevši od zahtjeva i na kraju prvostepenog rješenja, sa dostavnicama.

7. Rješavanje drugostepenog organa o žalbi

Odmah po prijemu žalbe, drugostepeni organ provjerava je li prvostepeni organ pravilno utvrdio da je žalba dozvoljena, blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica i ako utvrdi da prvostepeni organ nije pravilno postupio, rješenjem će žalbu odbaciti. Poslije toga drugostepeni organ će utvrditi ima li razloga za proglašenje ništavim prvostepenog rješenja (čl. 229. st. (1) u vezi sa čl. 256.) i ukoliko utvrdi da ima razloga za proglašenje ništavim, drugostepeni organ će to i uraditi (čl. 229. st. (1)), bez obzira je li to stranka u žalbi tražila. Drugostepeni organ takođe je dužan utvrditi je li žalbeno prvostepeno rješenje donio nadležni organ (čl. 229. st. (2)) i ukoliko utvrdi da je prvostepeno rješenje donio nenadležni organ, poništiti će to rješenje po službenoj dužnosti i dostaviti predmet nadležnom organu na rješavanje, bez obzira je li to stranka u žalbi tražila.

Ukoliko u prvostepenom rješenju nije bilo navedenih nepravilnosti, drugostepeni organ će žalbu uzeti u rješavanje i ispitati će formalnu i materijalnu zakonitost žalbenog rješenja, tj. pravilnost provedenog upravnog postupka koji je prethodio donošenju žalbenog rješenja i pravilnost primjene materijalnog propisa na osnovu koga je riješena upravna stvar žalbenim rješenjem, pri čemu nije vezan razlozima navedenim u žalbenom rješenju.

Drugostepeni organ može žalbu odbiti i potvrditi žalbeno rješenje, poništiti žalbeno rješenje u cijelosti ili djelimično ili ga izmijeniti.

Zakonitost žalbenog rješenja cijeni se prema propisima koji su bili na snazi u vrijeme donošenja toga rješenja, osim ako je kasnije donesenim propisom drugačije propisano.

Ako prvostepeni organ odbaci žalbu kao nedozvoljenu, neblagovremenu ili izjavljenu od neovlaštenog lica (čl. 222. st. (1)), pa žalilac protiv tog rješenja izjavi žalbu (čl. 222. st. (4)), u takvom slučaju kod drugostepenog organa naći će se dvije žalbe na dva prvostepena rješenja istog organa i u istom upravnom postupku: prva protiv rješenja o glavnoj stvari i druga protiv rješenja kojim je prva žalba odbačena. Prva žalba je uvijek dozvoljena, ali i ona mora biti blagovremena i izjavljena od ovlaštenog lica. U takvom slučaju drugostepeni organ će ispitati je li prva žalba opravdana, tj. je li pravilno rješenje na koje je prva žalba odbačena. Ako nađe da je to rješenje pravilno, odbit će drugu žalbu, a neće razmatrati prvu žalbu na rješenje o glavnoj stvari. Utvrdi li se da je druga žalba opravdana, što znači da se nije mogla odbaciti prva žalba, drugostepeni organ uzet će u razmatranje prvu žalbu protiv rješenja o glavnom predmetu i drugostepenim rješenjem po toj žalbi poništiti će rješenje prvostepenog organa kojim je bila odbačena prva žalba (čl. 222. st. (4)).

Kada stranka istovremeno sa prijedlogom za povrat u pređašnje stanje zbog propuštanja roka za ulaganje žalbe na prvostepeno rješenje uloži i žalbu, što inače mora učiniti (čl. 95. st. (3)), u tom slučaju drugostepeni organ ne može rješavati o žalbi prije nego što odluči o prijedlogu za povrat u pređašnje stanje.

Drugostepeni će organ odbiti žalbu kao pravno neosnovanu kada u žalbenom postupku utvrdi da je postupak koji je rješenju prethodio pravilno proveden, u formalnopravnom smislu i da je rješenje zasnovano na materijalnom zakonu. To znači da je prvostepeni organ:

- potpuno i tačno utvrdio pravno-relevantne činjenice za rješavanje upravne stvari,
- da je iz utvrđenog činjeničnog stanja pravilno izveo zaključak,
- da je omogućio stranci učestvovanje u postupku radi ostvarivanja prava i zaštite pravnih interesa,
- da je pravilno primijenio materijalni propis na osnovu koga se rješava upravna stvar,
- da je izradio rješenje u propisanoj formi.

Drugostepeni će organ odbiti žalbu i kada nađe da je u prvostepenom postupku bilo nedostataka, uglavnom formalne prirode, ali da oni nisu mogli uticati na rješenje stvari. Ovakva odredba osigurava provođenje načela ekonomičnosti postupka (čl. 11.), a nije protivna drugim osnovnim načelima upravnog postupka. Drugostepeni organ je dužan u svom rješenju konstatovati uočene nedostatke i jasno izraziti da to nije uticalo na rješavanje upravne stvari u prvostepenom postupku.

Kada drugostepeni organ nađe da je prvostepeno rješenje na zakonu zasnovano, ali zbog drugih razloga, a ne zbog onih koji su u rješenju navedeni, on će u svom rješenju izložiti te razloge, a žalbu odbiti. U konkretnom slučaju radi se o situaciji da je dispozitiv rješenja zakonit, ali zbog drugih razloga, a ne onih navedenih u obrazloženju rješenja. Te nedostatke drugostepeni organ će otkloniti u obrazloženju svoga rješenja.

Ako drugostepeni organ po službenoj dužnosti, bez obzira je li žalilac na to ukazao žalbom, utvrdi da je u prvostepenom postupku učinjena nepravilnost koja čini rješenje ništavim (čl. 256.), proglasiti će takvo rješenje ništavim, kao i onaj dio postupka koji je obavljen poslije te nepravilnosti.

Prvostepeno rješenje je ništavo u slučajevima:

- koje je u upravnom postupku donijeto u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se uopće ne može rješavati u upravnom postupku,
- koje bi svojim izvršenjem moglo prouzrokovati neko djelo kažnjivo po krivičnom zakonu,
- čije izvršenje uopće nije moguće,
- koje je donio organ bez prethodnog zahtjeva stranke, a na koje rješenje stranka nije naknadno izričito ili prećutno pristala,
- koje sadrži nepravilnost koja je po nekoj izričitoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti.

Ako prvostepeno rješenje sadrži i tačke dispozitiva na koje se ne odnose razlozi ništavosti, u tom slučaju te tačke ne potpadaju pod ovaj institut i samo o njima će se raspraviti u žalbenom postupku.

Iz razloga ništavosti svako prvostepeno rješenje i u svako doba se može proglasiti ništavim (čl. 257.), jer takve rješenje ne može pravno opstati.

Svaki organ u upravnom postupku dužan je po službenoj dužnosti paziti na svoju stvarnu i mjesnu nadležnost tokom cijelog postupka (čl. 23. st. (1)), te kada utvrdi svoju nenadležnost dužan je postupiti u skladu sa čl. 58. st. (3) i (4). Ako drugostepeni organ utvrdi da je prvostepeno rješenje donio nenadležni organ, poništiti će to rješenje po službenoj dužnosti, ne upuštajući se u dalje vođenje žalbenog postupka i dostaviti predmet nadležnom organu na rješavanje (čl. 20.), a organu koji je kao nenadležan donio prvostepeno rješenje dostavlja se primjerak drugostepenog rješenja da sazna kako je žalbeni organ postupio po njegovom rješenju.

Zbog nenadležnosti organa prvostepeno rješenje se može poništiti i po pravu nadzora (čl. 252.).

Ako drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješenje stvari ili da je dispozitiv pobijanog rješenja nejasan ili je u protivrječnosti s obrazloženjem, on će upotpuniti postupak i otkloniti izložene nedostatke bilo sam, bilo preko prvostepenog organa ili koga drugog zamoljenog organa. Ako drugostepeni organ utvrdi, na osnovu činjenica utvrđenih ranije i u upotpunjenom postupku, da žalba nije osnovana, istu će odbiti, odnosno ako utvrdi da se upravna stvar mora riješiti drugačije nego što je riješena prvostepenim rješenjem, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar.

Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni je organ dužan svojim rješenjem ukazati prvostepenom organu u kojem pogledu treba upotpuniti postupak, a prvostepeni je organ dužan u svemu postupiti po drugostepenom rješenju i bez odgađanja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema predmeta, donijeti novo rješenje. Protiv novog rješenja stranka ima pravo žalbe. Čini se prekršaj za koji je propisana kazna ako se ne postupa po traženju drugostepenog organa ili ako u svemu ne postupa po drugostepenom rješenju (čl. 289. st. (1) t. 11)).

Nepotpuno utvrđene činjenice postoje onda kada u prvostepenom postupku nisu utvrđene sve činjenice i okolnosti propisane, u pravilu, materijalnim propisom, koje su značajne za rješenje (čl. 126. st. (1)).

Pogrešno utvrđene činjenice postoje onda kada u prvostepenom postupku nisu tačno utvrđeni određeni podaci koji su važni za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja (čl. 9.).

Nevođenje računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješenje stvari bi bilo kada se upravna stvar riješi po skraćenom postupku (čl. 132.), umjesto nakon provođenja posebnog ispitnog postupka (čl. 133.), ako se donese rješenje bez pružanja mogućnosti stranci da se izjasni o svim okolnostima i činjenicama na kojima se zasniva rješenje (čl. 134. st. (3)), ako se ne provede usmena rasprava kada je ona obavezna (čl. 140.), ako se donese prvostepeno rješenje bez saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa, kada je moralo biti pribavljeno (čl. 195. st. (5)) i sl.

Dispozitiv rješenja je nejasan ako nije sastavljen tako da kratko, određeno i nedvosmisleno navodi kako je riješeno o predmetu postupka (čl. 199. st. (2)), ako je na uopšten način naređena upravna mjera i bez određenog roka u kojem se mora izvršiti, ako su tačke dispozitiva kontradiktorne sa obrazloženjem i sl.

Povodom žalbe drugostepeni organ dužan je poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar, na osnovu pravila upravnog postupka i materijalnog propisa, ako utvrdi da su u prvostepenom rješenju pogrešno ocijenjeni dokazi, da je iz utvrđenih činjenica izveden pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, da je pogrešno primijenjen pravni propis na osnovu koga se rješava stvar, da je u istoj upravnoj stvari već jednom poništeno prvostepeno rješenje, a posebno ako prvostepeni organ nije u svemu postupio po drugostepenom rješenju ili ako nađe da je na osnovu slobodne ocjene trebalo donijeti drugačije rješenje.

U skladu sa načelom zaštite prava građana i zaštite javnog interesa (čl. 5.), ako drugostepeni organ utvrdi da je rješenje pravilno u pogledu utvrđenih činjenica i u pogledu primjene zakona, ali da se cilj zbog koga je rješenje doneseno može postići i drugim sredstvima povoljnijim za stranku, izmijenit će prvostepeno rješenje u tom smislu.

Pogrešno ocijenjeni dokazi su onda kada u prvostepenom postupku nisu u činjeničnom smislu utvrđeni onakvi kakvo je njihovo pravo stanje ili značenje.

Pogrešan zaključak u pogledu činjeničnog stanja postoji kada prvostepeni organ iz utvrđenih činjenica ili samo nekih činjenica izvodi pogrešan zaključak o pravom stanju stvari.

Pogrešna primjena materijalnog propisa na osnovu koga se rješava upravna stvar postoji onda kada se neposredno primijeni propis koji se ne može primijeniti.

Smatra se da je u istoj upravnoj stvari već jednom poništeno prvostepeno rješenje kada je povodom žalbe u ranije vođenom žalbenom postupku drugostepeni organ poništio prvostepeno rješenje, pa se povodom žalbe i na novo prvostepeno rješenje ponovo vodi žalbeni postupak. U takvom slučaju, ako prvostepeni organ nije u svemu postupio po drugostepenom rješenju, mora se poništiti takvo prvostepeno rješenje i upravna stvar meritorno riješiti od strane drugostepenog organa, bez obzira u čemu je odstupljeno od prvostepenog rješenja.

Slobodna (diskreciona) ocjena nije pravilno primijenjena u prvostepenom rješenju ako na taj način riješena upravna stvar nije riješena u granicama ovlaštenja i u skladu sa ciljem s kojim je ovlaštenje dato (čl. 4. st. (2)).

Radi pravilnog rješenja upravne stvari drugostepeni organ može povodom žalbe izmijeniti prvostepeno rješenje u korist žalioaca i mimo zahtjeva postavljenog u žalbi (*reformatio in melius*), a u okviru zahtjeva postavljenog u prvostepenom postupku (čl. 117.), ako se time ne vrijeđa pravo drugog lica. Ako bi se donijelo rješenje protivno pravilu iz čl. 117. ovoga zakona, takvo rješenje bi bilo ništavo (čl. 256. st. (1) t. 4)).

Takođe, radi pravilnog rješenja upravne stvari drugostepeni organ može u žalbenom postupku izmijeniti prvostepeno rješenje i na štetu žalioaca (*reformatio in peius*), tako što mu neće priznati neko pravo koje mu je nepravilno priznato prvostepenim rješenjem, ali samo iz razloga predviđenih u čl. 252. (ponišćavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora), čl. 255. (vanredno ukidanje rješenja) i čl. 256. (oglašavanje rješenja ništavim) ovoga zakona.

Izmjena prvostepenog rješenja na štetu žalioaca je ekonomičniji i efikasniji način otklanjanja nepravilnosti u odnosu na institute iz čl. 252., 255. i 256. ovoga zakona.

Žalbeni postupak okončava se donošenjem drugostepenog rješenja, na podlozi činjenica utvrđenih, u pravilu, u prvostepenom postupku (čl. 193.), ali i u drugostepenom postupku u slučajevima kada je drugostepeni organ upotpunjavao postupak (čl. 230. st. (1)).

Odredbe ovoga zakona, koje se odnose na prvostepeno rješenje, primjenjuju se i na rješenja koja se donose po žalbi. Dakle i drugostepeno rješenje mora biti u pisanoj formi i imati sve sastavne dijelove koje ima i prvostepeno rješenje (čl. 197. – 203.). U žalbenom postupku nije moguće donijeti rješenje iz čl. 194. (donošenje rješenja od strane više organa), čl. 195. (donošenje rješenja uz saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje drugog organa), čl. 204. (donošenje dispozitiva rješenja u obliku službene zabilješke u spisu kada se radi o rješavanju upravne stvari manjeg značaja).

U obrazloženju drugostepenog rješenja moraju se ocijeniti i svi navodi žalbe. Ako je prvostepeni organ u obrazloženju svoga rješenja pravilno ocijenio navode koji se u žalbi iznose, drugostepeni se organ može u svom rješenju samo pozvati na razloge iznesene u prvostepenom rješenju.

Ako su u žalbi iznesene nove činjenice i novi dokazi koji nisu razmatrani u prvostepenom postupku (čl. 220. st. (2)) i ako ima odgovor na žalbu protivne stranke (čl. 220. st. (3)), drugostepeni organ je dužan u obrazloženju svoga rješenja i o njima dati svoju ocjenu i navesti razloge za tu ocjenu.

Ako drugostepeni organ sam upotpunjava prvostepeni postupak (čl. 230. st. (1)) u obrazloženju svog rješenja treba navesti do kakvog je rezultata došao i kako se to odražava na činjenično stanje i ima li uticaja na drugačije rješenje upravne stvari. Isto tako drugostepeni organ u obrazloženju svoga rješenja treba navesti razloge zbog kojih je poništio prvostepeno rješenje i sam meritorno riješio o upravnoj stvari (čl. 230. st. (1) i čl. 231. st. (1)). Takođe, drugostepeni organ u obrazloženju svoga rješenja treba navesti i razloge zbog kojih je vršio izmjene prvostepenog rješenja (čl. 231. st. (2) i čl. 232.).

Ako se prvostepeno rješenje poništava i predmet vraća na ponovni postupak prvostepenom organu (čl. 230. st. (2)), naročito je važno da drugostepeni organ da što potpunije upute (instrukcije) u kojem pogledu postupak treba upotpuniti.

8. Žalba kada prvostepeno rješenje nije donijeto u zakonskome roku

Ako nadležni organ protiv čijeg je rješenja dozvoljena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u zakonskom roku (tzv. ćutanje administracije), stranka ima pravo izjaviti žalbu nadležnom organu, kao da je njen zahtjev odbijen (čl. 208. st. (3)). Službeno lice koje je ovlašteno za preduzimanje radnji u prvostepenom upravnom postupku, odnosno koje je ovlašteno za rješavanje u upravnim stvarima, dužno je u roku od tri dana od dana isteka roka za rješavanje, obavijestiti u pisanom obliku stranku o razlozima zbog kojih rješenje, odnosno zaključak nije donesen, koje će radnje preduzeti radi donošenja rješenja, odnosno zaključka i poučiti stranku koje pravne lijekove može koristiti.

Ta obavijest se istovremeno mora dostaviti i rukovodiocu organa uprave, odnosno pravnog lica koje ima javna ovlaštenja, radi preduzimanja potrebnih mjera da se rješenje, odnosno zaključak donese bez odgađanja (čl. 284.).

Ako je žalbu izjavila stranka po čijem zahtjevu prvostepeni organ nije donio rješenje u zakonskome roku, drugostepeni je organ dužan:

- odmah, a najkasnije u roku od tri dana od prijema žalbe tražiti da mu prvostepeni organ odmah dostavi sve spise predmeta i da u pisanom obliku iznese razloge zbog kojih rješenje nije donijeto u roku, a prvostepeni je organ obavezan postupiti po tom traženju u roku koji odredi drugostepeni organ sa tim da taj rok ne može biti duži od pet dana,
- ako drugostepeni organ nađe da rješenje nije donijeto u roku zbog opravdanih razloga ili zbog krivice stranke, odredit će prvostepenom organu rok za donošenje rješenja, koji ne može biti duži od 15 dana i vratiti mu sve spise predmeta na rješavanje,
- ako drugostepeni organ nađe da razlozi zbog kojih rješenje nije donijeto u roku nisu opravdani, on će riješiti stvar prema spisima predmeta i donijet će svoje rješenje, ako je to moguće, a ako se stvar ne može riješiti prema spisima predmeta, sam će provesti postupak i svojim rješenjem riješiti stvar (supstitucija nadležnosti),
- izuzetno, ako drugostepeni organ ocijeni da će postupak brže i ekonomičnije provesti prvostepeni organ, naložit će tom organu da to učini i da mu prikupljene podatke dostavi u određenom roku koji ne može biti duži od osam dana, a prvostepeni je organ obavezan postupiti po tom traženju. Nakon što prvostepeni organ dostavi tražene podatke i dokaze, drugostepeni će organ riješiti stvar. Rješenje drugostepenog organa doneseno po ovoj odredbi je konačno.

Postupak po žalbi obustavlja se zaključkom ako do donošenja rješenja po žalbi prvostepeni organ dostavi dokaz drugostepenom organu da je postupio po zahtjevu stranke.

Čini se prekršaj za koji je propisana novčana kazna ako se drugostepenom organu ne dostavi u roku traženi izvještaj o razlozima zbog kojih u roku nije riješen zahtjev stranke, odnosno ako se ne postupi po nalogu drugostepenog organa i ne donese u roku prvostepeno rješenje ili ako se na zahtjev drugostepenog organa ne prikupe traženi podaci i ne dostave mu se u roku (čl. 289. st. (1) t. 12)).

Ako nema drugostepenog organa iznad organa koji nije u roku donio rješenje ili ako žalba protiv prvostepenog rješenja nije dozvoljena, stranka može pokrenuti upravni spor.

9. Rok za donošenje rješenja po žalbi

Drugostepeni organ dužan je što prije okončati žalbeni postupak i stranci dostaviti drugostepeno rješenje, a najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana predaje žalbe (čl. 221.), ako posebnim propisom, zakonom ili podzakonskim aktom, nije određen kraći rok za rješavanje žalbe.

Upravna inspekcija ima ovlaštenje da nadzire održavanje rokova za upravno rješavanje i može narediti da se otklone razlozi koji dovode do prekoračenja rokova u upravnom rješavanju.

Ako drugostepeni organ ne riješi žalbu u roku, stranka ima pravo pokrenuti upravni spor, jer se smatra da je njena žalba odbijena. Službeno lice koje vodi žalbeni postupak, dužno je: u roku od tri dana od dana isteka roka za rješavanje, obavijestiti u pisanom obliku stranku o razlozima zbog kojih drugostepeno rješenje nije doneseno i poučiti stranku koja pravna sredstva može koristiti (čl. 284. st. (2)). Čini se prekršaj za koji je propisana novčana kazna ako se ne donese drugostepeno rješenje o žalbi u propisanom roku (čl. 289. st. (1) t. 13)).

Uslijed ćutanja administracije u drugostepenom upravnom postupku, žalilac ima pravo pokrenuti upravni spor, jer se smatra da je njegova žalba odbijena, ako su kumulativno ispunjeni slijedeći uslovi: da je istekao rok za rješavanje žalbe, da je po isteku roka žalilac pisanim zahtjevom tražio od drugostepenog organa da žalbu riješi i da u roku od sedam dana nakon podnošenja zahtjeva drugostepeni organ žalbu nije riješio.

10. Posebni slučajevi odlučivanja o žalbi

U posebnim slučajevima protiv rješenja koje je u prvom stepenu, u skladu sa propisom kojim se uređuje ta upravna oblast, donio organ uprave entiteta, odnosno BD BiH, odlučuje organ uprave BiH, određen propisom kojim se uređuje ta upravna oblast.

11. Dostavljanje drugostepenog rješenja

Organ koje je riješio stvar u drugom stepenu šalje, u pravilu, svoje rješenje sa spisima predmeta prvostepenom organu, koji je dužan rješenje dostaviti strankama u roku od pet dana od dana prijema spisa. Drugostepeni organ može i neposredno strankama dostaviti svoje rješenje doneseno u žalbenom postupku ako ocijeni da je to u konkretnom slučaju svrsishodnije, dok je jedan primjerak rješenja i spise upravnog predmeta u tom slučaju dužan dostaviti prvostepenom organu. Dostavljanje se dostavlja po pravilima o obaveznoj ličnoj dostavi (čl. 76.). Pravilno dostavljanje drugostepenog rješenja je veoma važno, jer od dana dostavljanja rješenja stranci teče rok za podizanje tužbe kojom se pokreće upravni spor. Dostavljanjem drugostepenog rješenja stranci kojim je žalba odbačena ili odbijena, nastupa izvršnost rješenja (čl. 259. st. (2) t. 4)), tj. prestaje suspenzivno dejstvo žalbe iz čl. 219. st. (1), osim iznimnih situacija koje su zakonom dopuštene.

B. VANREDNI PRAVNI LIJEKOVI

XV - OBNOVA POSTUPKA

1. Pokretanje obnove postupka

Obnova upravnog postupka je najvažniji vanredni pravni lijek i zato je izdvojena od ostalih vanrednih pravnih lijekova u posebno poglavlje.

Obnova upravnog postupka može se provesti samo kada je redovni upravni postupak okončan, pa se protiv donesenog rješenja ili zaključka ne može izjaviti žalba kao redovan pravni lijek. Obnova upravnog postupka može se tražiti samo ako su rješenje, odnosno zaključak u upravnom postupku konačni, a mogu biti i pravosnažni i da se obnova upravnog postupka kreće u granicama okončanog upravnog postupka i zahtjeva koji su postavljeni u tom postupku.

a) Nove činjenice koje mogu biti razlog za obnavljanje upravnog postupka su samo one činjenice koje su postojale u vrijeme vođenja redovnog postupka u istoj upravnoj stvari, ali se tada nije znalo za njih, pa je činjenično stanje utvrđeno bez tih činjenica. Te činjenice moraju biti takve da bi same ili sa već upotrijebljenim u postupku, mogle dovesti do drugačijeg rješenja upravne stvari. Pod novim dokazima koji mogu biti razlog za obnavljanje upravnog postupka smatraju se oni za koje se nije znalo za njih ili se nisu mogli pribaviti u vrijeme vođenja redovnog postupka u istoj upravnoj stvari. Ti dokazi moraju biti takvi da bi sami ili sa već upotrijebljenim u postupku, mogli dovesti do drugačijeg rješenja upravne stvari. Ako je stranka koja traži obnavljanje postupka kriva što se za određene činjenice u ranijem postupku nije moglo znati ili što se nisu mogli pribaviti i upotrijebiti određeni dokazi, ne može se dozvoliti obnova upravnog postupka. Kao novi dokaz za obnavljanje upravnog postupka ne smatra se pogrešna primjena, izmjena pravnog stajališta, izmjena materijalnog propisa na osnovu koga je upravna stvar riješena, kao ni drukčiji činjenični ili pravni zaključak iz istog dokaznog materijala koji je upotrijebljen u ranijem redovnom postupku.

b) Pod lažnom ispravom smatra se ona u kojoj su navedeni lažni podaci i koji su bili od uticaja na rješavanje upravne stvari u ranijem redovnom postupku. Lažna isprava može biti ona koja je lažno sastavljena ili preinačena isprava u namjeri da se upotrijebi kao prava isprava, kao i svaka druga falsifikovana isprava, neistinito ovjerena javna isprava i sl., a koja je nastala kao posljedica krivičnog djela i koja je upotrijebljena i prihvaćena kao istinita u upravnom postupku. Za obnavljanje postupka zbog lažne isprave nebitno je koje ju je lice upotrijebilo ili da li je znalo da je isprava lažna. Pod lažnim iskazom svjedoka ili vještaka smatra se onaj iskaz tih lica koji ne odgovara istini, a koji su nastali krivičnim djelom. Lažni iskaz svjedoka i vještaka, kao i lažno prevođenje ili tumačenje predstavljaju krivično djelo. Pod drugim djelom kažnjivim po krivičnom zakonu smatra se svaka radnja koja predstavlja krivično djelo, a bila je od uticaja na rješavanje upravne stvari u ranijem upravnom postupku za koji se traži obnova postupka. Kada se obnova postupka traži iz razloga iz t. 2) ovog čl., organ koji vodi postupak obnove dužan je voditi računa o ishodu krivičnog postupka u tim stvarima.

c) Razlog za obnovu postupka je i da se ranije rješenje zasnivalo na presudi donesenoj u krivičnom postupku ili u postupku o privrednom prestupu, a ta presuda je kasnije pravosnažno ukinuta.

d) Obnova postupka se može odobriti i iz razloga ako je rješenje povoljno za stranku doneseno na osnovu neistinitih navoda stranke kojima je organ koji je vodio postupak bio doveden u zabludu.

e) Ako se rješenje organa koji je vodio postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje kasnije riješio bitno drugačije razlog je za obnovu postupka.

f) Kada je u donošenju rješenja učestvovalo službeno lice koje je po zakonu moralo biti izuzeto može se tražiti obnova postupka.

g) I kada je rješenje donijelo službeno lice nadležnog organa koje nije bila ovlašteno za njegovo donošenje može se tražiti obnova upravnog postupka.

- h) Kada kolegijalni organ koji je donio rješenje nije rješavao u sastavu predviđenom važećim propisima ili ako za rješenje nije glasala propisana većina su razlozi za obnavljanje postupka.
- i) Ako licu koje je trebalo da učestvuje u svojstvu stranke nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku može se tražiti obnova upravnog postupka.
- j) Ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, a po zakonu je trebalo da je zastupa je razlog za obnavljanje postupka.
- k) Ako licu koje je učestvovalo u postupku nije bila data mogućnost da se pod uslovima iz čl. 16. ovoga zakona služi svojim jezikom, takođe se može tražiti obnova postupka.

Obnovu upravnog postupka mogu tražiti:

- stranke koje su učestvovala u ranijem redovnom postupku,
- svako lice koje je u ranijem postupku moglo učestvovati, a nije učestvovalo, uključujući i pravne sljedbenike tih lica, ako se radi o njihovom pravnom interesu,
- organ koji je donio rješenje, kojim je postupak okončan, ali samo ako je obnova postupka u javnom interesu,
- tužilac, pod istim uslovima kao i stranka,
- ombudsmen BiH, kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je konačnim rješenjem povrijeđeno pravo i slobode građana zajamčeni Ustavom BiH, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i instrumentima navedenim u Aneksu 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH.

Za određene razloge stranka može tražiti obnavljanje postupka samo ako bez svoje krivice nije bila u stanju u ranijem postupku iznijeti okolnosti zbog kojih traži obnavljanje. To se slijedeći slučajevi:

- ako se sazna za nove činjenice ili se nađe ili stekne mogućnost da se upotrijebe novi dokazi koji bi, sami ili u vezi sa već izvedenim i upotrijebljenim dokazima, mogli dovesti do drugačijeg rješenja, da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u ranijem postupku,
- ako je u donošenju rješenja učestvovalo službeno lice koje je po zakonu moralo biti izuzeto,
- ako je rješenje donijelo službeno lice nadležnog organa koje nije bilo ovlašteno za njegovo donošenje,
- ako kolegijalni organ koji je donio rješenje nije rješavao u sastavu predviđenom važećim propisima ili ako za rješenje nije glasala propisana većina,
- ako licu koje je učestvovalo u postupku nije bila data mogućnost da se pod uslovima iz čl. 16. ovoga zakona služi svojim jezikom.

Za sve te razloge bitno je da stranka nije znala za njih u ranijem postupku i da stoga bez svoje krivice nije bila u mogućnosti da ih iznese u ranijem postupku, što stranka treba dokazivati ili barem učiniti vjerovatnim te okolnosti (čl. 243.).

Ako je stranka u ranijem postupku bez uspjeha tražila izuzeće službenog lica koje vodi postupak ili je bezuspješno stavljala prigovor da kolegijalni organ nije odgovarajućeg sastava ili kvoruma ili je bezuspješno isticala da joj nije omogućeno da učestvuje u postupku ili je nije zastupao zakonski zastupnik, a po zakonu je trebalo da je zastupa ili da se služi svojim jezikom (čl. 238. st. (1) t. 6) do 11)), iz tih razloga stranka ne može tražiti obnavljanje upravnog postupka, pod uslovom da je o tome odlučivano u ranijem postupku.

Obnovu upravnog postupka po službenoj dužnosti može provesti i prvostepeni i drugostepeni organ, zavisno od toga čijim je rješenjem ili zaključkom okončan upravni postupak koji se iz navedenih razloga odbija. Konačna u upravnom postupku su sva drugostepena rješenja, a prvostepena rješenja su konačna ako je istekao rok za žalbu, a ona nije izjavljena, te u slučaju kada žalba nije dozvoljena (čl. 15., čl. 16. i čl. 214.). Ako se promijeni nadležnost organa poslije donošenja rješenja kojim je upravni postupak okončan u određenoj upravnoj stvari, onda obnavljanje postupka vodi onaj organ na koga je prešla nadležnost organa koje je u ranijem postupku donio konačno rješenje.

Razlozi za obnovu postupka su isti za sve subjekte, pa tako i za organ koje provodi obnovu postupka po službenoj dužnosti u javnom interesu.

Ako je rješenje po kome se traži obnova upravnog postupka bilo predmet upravnog spora, obnova se može dozvoliti samo zbog onih činjenica koje je organ utvrdio u ranijem upravnom postupku, a ne i zbog činjenica koje je utvrdio sud u svom postupku.

Kada sud u upravnom sporu nije utvrđivao činjenice, nego se pouzdano oslonio na činjenice koje su utvrđene u upravnom postupku, onda se može tražiti obnova upravnog postupka i poslije sudske odluke.

Stranka može tražiti obnovu postupka u roku od 30 dana od dana kada je došla u mogućnost da traži obnovu upravnog postupka i to:

- kada iznosi nove činjenice ili podnosi nove dokaze - od dana kada je stranka mogla iznijeti nove činjenice, odnosno upotrijebiti nove dokaze,
- u slučaju kada iznosi da je rješenje donijeto na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili ako je došlo kao posljedica kakvog djela kažnjivog po krivičnom zakonu, kao i kada se rješenje zasniva na presudi donesenoj u krivičnom postupku ili u postupku o privrednom prestupu, a ta presuda je pravosnažno ukinuta - od dana kada je stranka saznala za pravosnažnu presudu u krivičnom postupku ili u postupku o privrednom prestupu, a ako se postupak ne može provesti, od dana kada je saznala za obustavljanje tog postupka ili za okolnosti zbog kojih se postupak ne može pokrenuti, odnosno za okolnosti zbog kojih nema mogućnosti za krivično gonjenje, odnosno za gonjenje za privredni prestup,
- u slučaju ako se rješenje organa koji je vodio postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje kasnije riješio bitno drugačije - od dana kada je stranka mogla upotrijebiti novi akt (presudu, rješenje),
- u slučaju ako je rješenje povoljno za stranku donijeto na osnovu neistinitih navoda stranke kojim je organ koji je vodio postupak bio doveden u zabludu, ako je u donošenju rješenja učestvovalo službeno lice koje je po zakonu moralo biti izuzeto, ako je rješenje donijelo službeno lice nadležnog organa koje nije bilo ovlašteno za njegovo donošenje i ako kolegijalni organ koji je donio rješenje nije rješavao u sastavu predviđenom važećim propisima ili ako za rješenje nije glasala propisana većina - od dana kada je stranka saznala za razlog obnove,
- u slučaju ako licu koje je trebalo da učestvuje u svojstvu stranke nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku, ako stranku nije zastupao zakonski zastupnik, a po zakonu je trebalo da je zastupa i ako licu koje je učestvovalo u postupku nije bila data mogućnost da se pod uslovima iz čl. 16. ovoga zakona služi svojim jezikom - od dana kada je rješenje dostavljeno stranci.

Ako bi subjektivni rok od 30 dana počeo teći prije nego što je rješenje postalo konačno u upravnom postupku, taj će se rok računati od dana kada rješenje postane konačno, odnosno od dostavljanja konačnog rješenja nadležnog organa.

Subjektivni rok od 30 dana u kojem stranka može tražiti obnovu upravnog postupka odnosi se samo na stranku, a ne i na organ koji po službenoj dužnosti može pokrenuti obnovu postupka.

Nakon proteka objektivnog roka od pet godina od dostavljanja rješenja stranci, obnova se ne može tražiti niti se može pokrenuti po službenoj dužnosti. Objektivni rok za organ počinje teći od dana kada je rješenje doneseno, a za stranku taj objektivni rok počinje teći danom dostavljanja rješenja. Objektivni rok za stranku koja nije učestvovala u postupku, a imala je to pravo, počinje teći od dana kada je njoj dostavljeno rješenje.

Izuzetno i poslije roka od pet godina, obnova se može tražiti, odnosno pokrenuti samo iz razloga ako je rješenje donijeto na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili ako je došlo kao posljedica kakvog djela kažnjivog po krivičnom zakonu, ako se rješenje zasniva na presudi donesenoj u krivičnom postupku ili u postupku o privrednom prestupu, a ta presuda je pravosnažno ukinuta i ako se rješenje organa koji je vodio postupak zasniva na nekom prethodnom pitanju, a nadležni organ je to pitanje kasnije riješio bitno drugačije.

Za stranku veoma je važan subjektivni rok od 30 dana, jer ako propusti taj rok da traži obnovu postupka, ništa joj ne znači objektivni rok od pet godina i što u određenim slučajevima nema ograničenja objektivnog roka.

Upravni se postupak može obnoviti ako je rješenje donijeto na osnovu lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili ako je došlo kao posljedica kakvog djela kažnjivog po krivičnom zakonu (čl. 238. st. (1) tačka 2)) i ako se krivični postupak ne može provesti ili ako postoje okolnosti zbog kojih se postupak ne može pokrenuti.

U tim slučajevima pitanje postojanja krivičnog djela i krivične odgovornosti se ne može utvrditi u krivičnom postupku, već se postojanje krivičnog djela utvrđuje kao prethodno pitanje u upravnom postupku (čl. 136. st. (2)).

Prije donošenja zaključka o obnovi upravnog postupka (čl. 246.) iz navedenih razloga, službeno će lice od organa nadležnog za krivično gonjenje zatražiti obavijest o tome da li je krivični postupak obustavljen, odnosno da li postoje okolnosti zbog kojih se postupak ne može pokrenuti.

Službeno lice ne mora zatražiti takvu obavijest ako je nastupila zastarjelost krivičnog gonjenja ili ako je nastupila smrt lica na čiju se krivičnu odgovornost ukazuje u zahtjevu za obnovu upravnog postupka, odnosno ako okolnosti zbog kojih se postupak ne može pokrenuti samo službeno lice može sa sigurnošću utvrditi.

Stranka je dužna u prijedlogu za obnovu postupka učiniti vjerovatnim okolnosti na kojima zasniva svoj prijedlog, kao i okolnost da je prijedlog stavljen u zakonskome roku (čl. 241.). To znači da prijedlog stranke za obnovu upravnog postupka mora biti u svemu pravno zasnovan.

Vjerovatnost je stanje koje nije sasvim dokazano i predstavlja niži stepen pouzdanosti o pravom stanju stvari u odnosu na načelo materijalne istine (čl. 9.), pa se utvrđuje na osnovu posrednih dokaza (čl. 153.). Vjerovatnost može biti utvrđena iz postojanja drugih činjenica ili iz isprava koje potvrđuju činjenice o nekom drugom pitanju, a i iz izjave stranke (čl. 173.).

2. Rješavanje o obnovi postupka

Prijedlog za obnovu upravnog postupka stranka podnosi organu koji je o predmetu rješavao u prvom stepenu ili organu koji je donio rješenje kojim je redovni upravni postupak okončan. Prijedlog za obnovu upravnog postupka, kao i svaki drugi podnesak (čl. 56. st. (2)), predaje se neposredno ili šalje poštom u pisanom obliku ili u obliku elektronske isprave, izrađene u skladu sa posebnim zakonom ili se usmeno izjavljuju na zapisnik kod organa, a može se, ako nije drugačije propisano, izjavljivati i faksom ili telegrafski. Opća pravila o podnesku (čl. 56. – 61.) primjenjuju se i na prijedlog za obnovu upravnog postupka.

O prijedlogu za obnovu upravnog postupka rješava onaj organ koji je donio rješenje kojim je upravni postupak okončan.

Kada se obnova upravnog postupka traži po rješenju koje je doneseno u drugom stepenu, prvostepeni će organ koji primi prijedlog za obnovu priključiti spise predmeta prijedlogu i poslat će organu koji je rješavao u drugom stepenu odmah, a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema prijedloga.

Ako se promijeni nadležnost organa poslije donošenja rješenja kojim je upravni postupak okončan u određenoj upravnoj stvari, onda obnovu postupka vodi onaj organ na koji je prešla nadležnost organa koji je u ranijem postupku donio konačno rješenje.

Kada organ koji je nadležan za rješavanje o prijedlogu za obnovu upravnog postupka primi prijedlog, dužan je ispitati da li je prijedlog blagovremen, s obzirom na objektivni i subjektivni rok (čl. 241.), izjavljen od ovlaštenog lica (čl. 239.) i da li je okolnost na kojoj je prijedlog zasnovan učinjena vjerovatnom (čl. 243.).

Ako ti uslovi nisu kumulativno ispunjeni, nadležni će organ svojim zaključkom odbaciti prijedlog, a ako su ispunjeni, nadležni će organ ispitati da li su okolnosti, odnosno dokazi koji se iznose kao razlog za obnovu takvi da bi mogli dovesti do drugačijeg rješenja, pa ako utvrdi da nisu, odbit će prijedlog svojim rješenjem.

Prijedlog stranke za obnovu upravnog postupka treba odbaciti i u slučaju da je stranka bezuspješno ranije tražila obnovu upravnog postupka iz istog razloga i u istom upravnom predmetu, bez obzira je li raniji prijedlog stranke odbačen ili odbijen.

Ako prijedlog stranke za obnovu upravnog postupka ima formalnih nedostataka, organ će postupiti po općim pravilima za otklanjanje formalnih nedostataka u podnesku (čl. 60.).

U ispitivanju zasnovanosti prijedloga za obnovu upravnog postupka, organ je dužan prema potrebi izvesti odgovarajuće procesne radnje ispitnog postupka u obimu koji mu omogućava da može pouzdano utvrditi da li su okolnosti, odnosno dokazi koji se iznose kao razlog za obnovu takvi da bi mogli dovesti do drugačijeg rješenja stvari. To se naročito odnosi na situacije kada stranka traži obnovu upravnog postupka ako sazna za nove činjenice ili je stekla mogućnost da upotrijebi nove dokaze (čl. 238. st. (1) t. 1)), te kada treba utvrditi je li stranka u ranijem redovnom postupku mogla iznijeti nove činjenice i dokaze ili je to propustila svojom krivicom (čl. 239. st. (2)).

Prema potrebi i u postupku ispitivanja zasnovanosti prijedloga za obnovu upravnog postupka stranci se mora omogućiti učestvovanje tako da se upozna sa novim činjenicama koje je organ utvrdio i da se o njima izjasni. U tom smislu učestvovanje stranke je obavezno ako joj se neće dozvoliti obnova postupka zato što dokazi i okolnosti koje je iznijela u prijedlogu kao razlog za traženje obnove upravnog postupka nisu takvi da bi mogli dovesti do drugačijeg rješenja upravne stvari, pa će se zbog toga prijedlog odbiti rješenjem (čl. 10. i čl. 134. st. (3)).

Ako nadležni organ (čl. 244. st. (2)) ne odbaci, niti odbije prijedlog za obnovu, donijet će zaključak da se obnova upravnog postupka dozvoljava i odredit će, zavisno o kojem razlogu za obnovu se radi, u kome će se obimu postupak obnoviti. Obim obnove upravnog postupka može biti da se obnovi cijeli ranije provedeni postupak ili samo jedan dio, odnosno samo neke radnje ranijeg postupka. Ako se obnova postupka pokreće po službenoj dužnosti, nadležni će organ donijeti zaključak kojim se obnova dozvoljava, ako prethodno utvrdi da su za obnovu ispunjeni zakonski uslovi.

Obnova upravnog postupka se dozvoljava zaključkom i kada se radi o prijedlogu stranke za obnovu upravnog postupka, u tom slučaju važi opće pravilo (čl. 117.) da se predmet postupka mora kretati u granicama prijedloga stranke. Zaključak treba sadržavati dijelove koje sadrži i rješenje (čl. 197.). Dispozitiv zaključka kojim se dozvoljava obnova upravnog postupka mora sadržavati tri tačke: u kojem se upravnom predmetu dozvoljava obnova upravnog postupka sa brojem konačnog rješenja na koje se obnova odnosi, radnje ranijeg postupka koje treba obnoviti, kao i druge radnje koje treba provesti u vezi razjašnjenja razloga zbog kojih je obnova postupka dozvoljena i da se odgađa izvršenje rješenja protiv koga je obnova dozvoljena. U obrazloženju zaključka kojim se dozvoljava obnova upravnog postupka treba navesti sve što je bitno za obnovu postupka, sa posebnim obrazloženjem zbog čega se cijeni da razlog obnove upravnog postupka može dovesti do drugačijeg rješenja za koje se traži obnova postupka.

Ako je to prema okolnostima slučaja moguće, a u interesu je ubrzanja postupka, nadležni organ može, čim utvrdi postojanje uslova za obnovu, preći na one radnje postupka koje se trebaju obnoviti, ne donoseći poseban zaključak kojim se obnova dozvoljava.

Potrebne radnje obnove postupka provodi onaj organ koji vodi postupak obnove upravnog postupka, tj. onaj organ čijim rješenjem je okončan redovan postupak, osim ako je došlo do promjene nadležnosti, kada je nadležan onaj organ na koje je prenesena nadležnost organa koji je u ranijem postupku donio konačno rješenje.

Kada o prijedlogu za obnovu odlučuje drugostepeni organ, on će sam izvršiti potrebne radnje u obnovljenom postupku, a izuzetno, ako nađe da će te radnje brže i ekonomičnije izvršiti prvostepeni organ, naložit će mu da to učini i da mu materijal o tome dostavljanju u određenom roku koji ne može biti duži od osam dana. Prvostepeni je organ obavezan postupiti po nalogu drugostepenoga organa, a ako tako ne postupi čini prekršaj za koji je propisana novčana kazna (čl. 289. st. (1) t. 14)).

Nakon što nadležni organ završi s obnovom radnji postupka koje su potrebne u predmetu obnove postupka donosi rješenje o stvari koja je bila predmet obnove postupka, na osnovu podataka pribavljenih u prijašnjem i u obnovljenom upravnom postupku, u skladu sa načelom slobodne ocjene dokaza (čl. 13.) i načelom materijalne istine (čl. 9.).

Nakon obnove radnji postupka, nadležni organ može pređašnje rješenje koje je bilo predmet obnove ostaviti na snazi ili ga zamijeniti novim rješenjem. U ovom drugom slučaju, a s obzirom na sve okolnosti pojedinog slučaja, organ može ranije rješenje poništiti ili ukinuti. Poništavanje ranijeg rješenja ima za pravnu posljedicu da se poništava i sve što je to rješenje pravno proizvelo (čl. 258. st. (1)) i na taj način se otklanja nezakonitost ranijeg rješenja. Ukidanjem rješenja ne poništavaju se pravne posljedice koje je rješenje već proizvelo do dana ukidanja, ali se onemogućava dalje proizvođenje pravnih posljedica ukinutog rješenja (čl. 258. st. (2)) u situacijama kada je to svrsishodno, s obzirom na sve okolnosti pojedinog slučaja da bi se izbjegle druge štetne posljedice, a ne vrijeđa se pravo drugih lica, niti šteti javnom interesu.

U provođenju radnji obnove ranijeg postupka organ je dužan stranci omogućiti učestvovanje u postupku, u skladu sa načelom saslušanja stranke (čl. 10.), a sa ciljem da stranka ostvari i zaštiti svoja prava i pravne interese (čl. 5.), jer organ ne može donijeti rješenje prije nego što stranci pruži mogućnost da se izjasni o činjenicama i okolnostima na kojima treba da se zasniva rješenje, a o kojima stranci nije bila data mogućnost da se izjasni (čl. 134. st. (3)), naročito ako je novo rješenje nepovoljnije za stranku.

Takođe, u provođenju radnji obnove ranijeg postupka, službeno lice koje vodi postupak dužno je, po potrebi, upozoriti stranku na njena prava u postupku i ukazati joj na pravne posljedice njenih radnji ili propuštanja u postupku (čl. 131.), te upozoriti stranku, kada s obzirom na postojeće činjenično stanje, sazna ili ocijeni da određena stranka ima osnova za ostvarivanje nekog prava (čl. 5. st. (2)).

Ako se novim rješenjem povodom obnove postupka stranci nalažu kakve obaveze, primijenit će se mjere predviđene propisima, koje su za njih povoljnije, ako se takvim mjerama postiže cilj zakona (čl. 5. st. (3)).

Protiv zaključka donesenog o prijedlogu za obnovu postupka, kao i protiv rješenja donesenog u obnovljenom postupku, može se izjaviti žalba samo kada je taj zaključak, odnosno rješenje donio prvostepeni organ. To može biti žalba protiv zaključka kojim je odbačen prijedlog za obnovu postupka (čl. 245. st. (2)), žalba protiv zaključka kojim je dozvoljena obnova postupka (čl. 246. st. (1)), te žalba protiv rješenja kojim je ostavljeno na snazi ranije rješenje, odnosno kojim je ranije rješenje poništeno ili ukinuti i predmet postupka riješen drugačije (čl. 247.).

Ako je zaključak ili rješenje u obnovi postupka donio drugostepeni organ ili prvostepeni organ iznad koga nema organa višeg stepena kojem bi se mogla izjaviti žalba, protiv tog zaključka, odnosno rješenja, koji su konačni u upravnom postupku, može se neposredno pokrenuti upravni spor kod Suda BiH.

Žalba protiv zaključka izjavljuje se u istom roku, na isti način i istom organu, kao i žalba protiv rješenja (čl. 212. st. (2)), pa se i na žalbu protiv zaključka primjenjuju odredbe čl. 213. – 237. ZUP-a BiH.

Prijedlog za obnovu postupka, po pravilu, ne odgađa izvršenje rješenja po kome se obnova traži, jer je to rješenje izvršno (čl. 259. st. (2)), ali organ koji je nadležan za odlučivanje o prijedlogu za obnavljanje postupka, ako smatra da će prijedlog za obnovu biti uvažen, može po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke riješiti da se odgodi izvršenje dok se ne odluči o pitanju obnove postupka. Ako je potrebno organ može dopuštenje odgađanja uslovljavati odgovarajućim obezbjeđenjem od stranke koja traži odgodu.

Zaključak, kojim se dozvoljava obnova postupka, odgađa izvršenje rješenja protiv koga je obnova dozvoljena, sve do donošenja rješenja o obnovi (čl. 247.), koje se mora donijeti u roku kao i svako drugo rješenje u upravnom postupku (čl. 208.).

XVI - POSEBNI SLUČAJEVI PONIŠTAVANJA, UKIDANJA I MIJENJANJA RJEŠENJA

1. Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi s upravnim sporom

Upravni spor je oblik sudske kontrole zakonitosti upravnih akata. Upravni spor se najčešće pokreće protiv drugostepenog rješenja, koje je konačno u upravnom postupku, kao i protiv konačnog prvostepenog rješenja, koje postaje konačno istekom roka za žalbu, ako žalba nije izjavljena ili kada protiv prvostepenog rješenja žalba nije dozvoljena.

Organ, protiv čijeg je rješenja blagovremeno pokrenut upravni spor, može do okončanja spora, ako uvažava sve zahtjeve tužbe, poništiti ili izmijeniti svoje rješenje iz onih razloga iz kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje, ako se time ne vrijeđa pravo stranke u upravnom postupku ili trećeg lica. Na ovaj način se ostvaruje načelo ekonomičnosti postupka (čl. 11.).

Rješenje o poništavanju ili izmjeni rješenja, organ donosi po službenoj dužnosti u trenutku kada iz tužbe, koju mu je sud dostavio na odgovor i uvidom u cijeli spis, utvrdi da je tužba osnovana. Da bi se moglo postupiti po ovoj odredbi trebaju se kumulativno ispuniti slijedeći uslovi: da je protiv konačnog rješenja blagovremeno, tj. u roku od 30 dana od dana dostavljanja rješenja stranci, pokrenut upravni spor, da upravni spor nije završen, tj. da sud nije donio presudu po tužbi, da organ uvažava sve razloge žalbe, jer je uvjerenja da bi sud iz tih razloga mogao poništiti njegovo rješenje i ako se time ne vrijeđa pravo stranke ili trećeg lica.

Novo rješenje organ donosi u roku koji je sud odredio za davanje odgovora na tužbu, koji ne može biti kraći od 10, niti duži od 20 dana, a novo rješenje se može donijeti sve do okončanja upravnog spora. Novo rješenje organa djeluje od početka dejstva ranijeg rješenja zbog koga je došlo do upravnog spora, a koje bi bilo poništeno u upravnom sporu.

Novo rješenje dostavlja se stranci i Sudu BiH. Rješenje se donosi u roku koji je Sud BiH odredio za davanje odgovora na tužbu, odnosno prije nego se okonča upravni spor. Sud će u roku od 15 dana u pisanom obliku pozvati tužioca da se izjasni da li je zadovoljan novim rješenjem i ako se tužilac izjasni pozitivno ili ako ne da nikakvu izjavu u tom smislu, smatrat će se da je zadovoljan novim rješenjem i sud će rješenjem obustaviti upravni spor. Ako se tužilac izjasni da nije zadovoljan novim rješenjem i da ostaje pri ranije podnijetoj tužbi, odnosno da tužbu proširuje i na novo rješenje, sud će nastaviti sa postupkom kontrole zakonitosti rješenja koje je predmet upravnog spora.

2. Poništavanje i ukidanje rješenja po pravu nadzora

Poništavanje i ukidanje konačnih rješenja po pravu nadzora je poseban oblik upravnog nadzora od strane više upravne instance, koji omogućava da se u sistemu javne uprave mogu otklanjati nezakonitosti u upravnom rješavanju.

Poništiti i ukinuti se mogu samo konačna rješenja u upravnom postupku, tj. ona rješenja protiv kojih se ne može izjaviti žalba (čl. 16. i čl. 209.a.), bilo da su pokrenuta na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti. Nema pravne smetnje da se po pravu nadzora poništi ili ukine konačno rješenje koje je postalo i pravosnažno (čl. 17. i čl. 209.b.). Zaključci se ne mogu poništavati ili ukidati po ovom pravnom institutu.

Rješenje, koje je konačno u upravnom postupku, nadležni će organ poništiti po pravu nadzora:

- ako je rješenje donio stvarno nenadležni organ, a nije riječ o slučaju predviđenom u čl. 256. st. (1) t. 1) ovoga zakona, u roku od pet godina od dana kada je rješenje postalo konačno (čl. 253. st. (3)),
- ako je u istoj stvari ranije doneseno pravosnažno rješenje kojim je ta upravna stvar drugačije riješena, u roku od pet godina od dana kada je rješenje postalo konačno (čl. 253. st. (3)),
- ako je rješenje donio jedan organ bez saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa, a ovo je potrebno po zakonu ili drugom propisu zasnovanom na zakonu, u roku od pet godina od dana kada je rješenje postalo konačno (čl. 253. st. (3)),
- ako je rješenje doneseno kao posljedica prisile, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedopuštene radnje i poslije isteka roka od pet godina od dana kada je rješenje postalo konačno (čl. 253. st. (4)).

Kada se iz navedenih razloga poništi rješenje, poništavaju se i sve pravne posljedice koje je takvo rješenje proizvelo.

Rješenje koje je konačno u upravnom postupku može se ukinuti po pravu nadzora, ako je njime očigledno povrijeđen materijalni zakon, u roku od jedne godine, od dana kada je rješenje postalo konačno u upravnom postupku (čl. 253. st. (5)). U stvarima, u kojima učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, rješenje se može ukinuti samo po pristanku zainteresovanih stranaka.

Kada se iz navedenog razloga ukine rješenje, time se ne dira i u pravne posljedice koje je takvo rješenje do tada proizvelo.

Protiv rješenja o poništavanju, odnosno ukidanju rješenja po pravu nadzora nije dozvoljena žalba, već se protiv njega može neposredno pokrenuti upravni spor kod Suda BiH (čl. 253. st. (6)).

Rješenje može poništiti ili ukinuti po pravu nadzora drugostepeni organ. Opći kriterijumi za određivanje drugostepenih organa u upravnom postupku propisani su u čl. 213. – 217. ovog zakona. Ako nema drugostepenog organa, rješenje može poništiti ili ukinuti Vijeće ministara BiH.

Nadležni organ donosi rješenje o poništenju ili ukidanju rješenja, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke, pravobranioca BiH ili Ombudsmena BiH.

3. Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke

Pravosnažno rješenje doneseno u upravnom postupku, kojim je stranka stekla određena prava, odnosno kojim su stranci određene neke obaveze, može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima koji su određeni zakonom (čl. 17.), na osnovu vanrednih pravnih lijekova (čl. 209.b. st. (4)), među koje spada i institut ukidanja i mijenjanja pravosnažnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke.

Primjena ovog pravnog instituta je fakultativna, što znači da organ može, ali nije dužan u svakom slučaju rješenje ukinuti ili izmijeniti, radi njegovog usklađivanja sa zakonom, kada utvrdi da je u tom rješenju nepravilno primijenjen materijalni zakon. To je samo mogućnost koju nadležni organ može koristiti kada ocijeni da se time postiže određeni pravni efekat. Radi se o diskrecionoj ocjeni koja se mora kretati u granicama ovlaštenja i u skladu sa ciljem sa kojim je ovlaštenje dato (čl. 4. st. (2)). Kako se primjenom ovog vanrednog pravnog lijeka zadire u stečena prava stranke koja proizilaze iz načela pravosnažnosti rješenja (čl. 17.), primjena istog dolazi u obzir samo kada se radi o težoj nepravilnosti u primjeni materijalnog propisa, jer se u takvom slučaju radi i o težem obliku nezakonitosti koji treba otkloniti, bez obzira ide li to u korist javnog interesa ili u korist stranke, a da bi se ispoštovalo načelo zakonitosti (čl. 4.), kao osnovni načelo upravnog postupka. Kod donošenja odluke hoće li se upustiti u postupak rješavanja zahtjeva stranke po ovom vanrednom pravnom lijeku, organ mora sagledati kakav pravni efekat ima pravosnažno rješenje, kao i druge razloge kojima se mora rukovoditi u vrijeme razmatranja zahtjeva stranke (sudska praksa, stajališta zakonodavnog tijela i sl.). Primjenu ovog pravnog instituta treba posmatrati i u kontekstu čl. 5. st. (2) i (3) i 131. ovog zakona.

Ako je pravosnažnim rješenjem, koje je ispravno sa formalne strane, stranka stekla neko pravo, a organ koji je donio to rješenje smatra da je u tom rješenju nepravilno primijenjen materijalni zakon, a ta nepravilnost nije otklonjena žalbom kao redovnim pravnim sredstvom, niti tužbom u upravnom sporu, kao ni nekim drugim vanrednim pravnim lijekom, može po službenoj dužnosti rješenje ukinuti ili izmijeniti radi njegovog usklađivanja sa zakonom samo ako stranka, koja je na osnovu tog rješenja stekla pravo na to izričito i jasno pristane i ako se time ne vrijeđa pravo trećeg lica. Pristanak stranke je obavezan i za izmjenu na štetu stranke pravosnažnog rješenja kojim je stranci određena obaveza.

Pod istim uslovima, može se na zahtjev stranke ukinuti ili izmijeniti i pravosnažno rješenje koje je nepovoljno po stranku. Ako organ nađe da nema potrebe da se rješenje ukine ili izmijeni, dužno je o tome u pisanom obliku obavijestiti stranku (dopis, obavijest). Stranka može ponoviti svoj zahtjev, bez ograničenja u smislu subjektivnog i objektivnog roka.

Izmjena pravosnažnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke djeluje samo ubuduće.

Rješenje o ukidanju ili mijenjanju pravosnažnog rješenja uz pristanak ili na zahtjev stranke donosi prvostepeni organ koji je donio rješenje, a drugostepeni organ samo kada je svojim rješenjem odlučio o stvari. Ako je taj organ ukinut ili je prestao biti nadležan u stvari o kojoj je riječ, rješenje donosi organ koji je za tu stvar nadležan u vrijeme donošenja rješenja.

Žalba protiv novog rješenja, dozvoljena je samo ako je to rješenje donio prvostepeni organ. Ako je rješenje donio drugostepeni organ ili ako je rješenje prvostepenog organa konačno, protiv tog rješenja može se pokrenuti pravni spor.

U slučaju ćutanja administracije po zahtjevu stranke za primjenu ovog vanrednog pravnog lijeka, stranka nema pravo žalbe, niti pokretanja upravnog spora, jer takva situacija nije nastala u vezi rješavanja prava stranke u upravnoj stvari, a ni akt koji se u takvom predmetu donosi (obavijest), ako se ne povede postupak po zahtjevu stranke, nije po svojoj pravnoj prirodi upravni akt.

4. Vanredno ukidanje rješenja

Vanredno ukidanje rješenja je poseban institut upravnog prava iz kategorije vanrednih pravnih lijekova upravnog postupka.

Izvršno rješenje (čl. 259.), koje je inače u svemu zakonito i sa formalne i materijalne strane, može se ukinuti po službenoj dužnosti (čl. 115.) ako je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti po život i zdravlje ljudi, javnu bezbjednost, javni mir i poredak ili javni moral ili radi otklanjanja poremećaja u privredi, ako se to ne bi moglo uspješno otkloniti drugim sredstvima, kojima bi se manje diralo u stečena prava. Rješenje se može ukinuti i djelimično, koliko je potrebno da se opasnost otkloni ili zaštite navedeni javni interesi.

Primjena ovog pravnog instituta je fakultativna, pa je sva odgovornost na nadležnom organu da pravilno procijeni hoće li nastalu tešku situaciju rješavati ukidanjem izvršnog rješenja. Radi se o diskrecionoj ocjeni koja se mora kretati u granicama ovlaštenja i u skladu sa ciljem sa kojim je ovlaštenje dato (čl. 4. st. (2)).

Kod primjene ovog pravnog instituta veoma je važno pravilno tumačenje pravnih standarda kojima su označeni razlozi kada se može ići na vanredno ukidanje rješenja. S obzirom na smisao i cilj ovog pravnog instituta, pravne standarde kao što su „teška opasnost“, „javna bezbjednost“, „javni mir“, „javni moral“ i dr., treba tumačiti objektivno i prema pravilima tumačenja pravnih pravila, uz uvažavanje svih posebnosti koje se odnose na prostor i vrijeme nastale situacije na koju se odnose razlozi za vanredno ukidanje rješenja. U svakom slučaju ne smije se olako izvoditi zaključak da se neka vanredno teška situacija može riješiti jedino primjenom ovog vanrednog pravnog lijeka.

Ako je rješenje donio prvostepeni organ, to rješenje može ukinuti drugostepeni organ, a ako drugostepenog organa nema, onda Vijeće ministara BiH (čl. 253. st. (1)).

Pravne posljedice vanrednog ukidanja rješenja sastoje se u onemogućavanju dejstva rješenja, bilo potpuno ili djelimično, zavisno u kojem je obimu rješenje ukinuto.

Protiv rješenja kojim se pređašnje rješenje ukida, dozvoljena je žalba samo kada je to rješenje donio prvostepeni organ. U protivnom, protiv takvog rješenja može se neposredno pokrenuti upravni spor kod Suda BiH.

Stranka, koja uslijed ukidanja rješenja trpi štetu, ima pravo na nadoknadu samo stvarne štete. Za rješavanje o zahtjevu za nadoknadu štete nadležan je Sud BiH. Prije obraćanja sudu stranka može s organom koji je ukinuo rješenje sporazumjeti se o nadoknadi štete.

5. Oglašavanje rješenja ništavim

Donošenje rješenja u upravnom postupku, koje ima obilježje ništavosti zbog nekog od navedenih razloga predstavlja tešku povredu zakona, jer se takvo rješenje nije smjelo ni donijeti. Zato takvo rješenje nema nikakav pravni efekat, jer je u svemu pravno nevažeće od početka njegovog donošenja i zbog toga su pravno nevažeće sve pravne posljedice koje je takvo rješenje proizvelo i takvo rješenje nije moguće naknadno osnažiti (konvalidirati). Takvo rješenje može se proglasiti ništavim u svako doba, bez vremenskog ograničenja, jer je to u javnom interesu. Ništavo rješenje uopće nije upravni akt. Razlozi ništavosti rješenja u upravnom postupku mogu biti određeni samo zakonom.

Ništavim se oglašava rješenje: koje je u upravnom postupku doneseno u stvari iz sudske nadležnosti ili u stvari o kojoj se uopće ne može rješavati u upravnom postupku, koje bi svojim izvršenjem moglo prouzrokovati neko djelo kažnjivo po krivičnom zakonu, čije izvršenje uopće nije moguće, koje je donio organ bez prethodnog zahtjeva stranke (čl. 117.), a na koje rješenje stranka nije naknadno izričito ili prećutno pristala i koje sadrži nepravilnost koja je po nekoj izričitoj zakonskoj odredbi predviđena kao razlog ništavosti.

Ako dispozitiv rješenja sadrži i dijelove na koje se ne odnose razlozi ništavosti isti ostaju pravno valjani.

Rješenje se može u svako doba oglasiti ništavim (nepostojećim) po službenoj dužnosti ili po prijedlogu stranke, pravobranioca BiH ili ombudsmena BiH. To znači da svaki organ može tražiti da se oglasi ništavim svako rješenje doneseno u upravnom postupku iz razloga određenih ovim zakonom, kao i stranka, pravobranilac BiH ili ombudsmen BiH, jer je u javnom interesu da se takvo rješenje i u formalnom smislu oglasi ništavim.

U slučaju da je na takvo rješenje izjavljena žalba, bez obzira je li žalilac na to ukazao u svojoj žalbi, prvostepeni organ koji je donio to rješenje dužan ga je oglasiti ništavim tokom ispitivanja opravdanosti žalbe (čl. 223.), a ako to propusti, drugostepeni organ je dužan to uraditi, ne upuštajući se u dalje vođenje žalbenog postupka (čl. 229. st. (1)). Na isti način će postupiti i sud u upravnom sporu, ako utvrdi da je drugostepeno rješenje ništavo, a ako su razlozi ništavosti sadržani i u prvostepenom rješenju, poništiti će i to rješenje.

Ništavost rješenja je teška nezakonitost i takvo rješenje se može oglasiti ništavim u svako doba, bez vremenskog ograničenja. Rješenje se može oglasiti ništavim u cijelosti ili djelimično.

Rješenje, koje je deklarativne prirode i djeluje od početka njegovog donošenja i zbog toga su pravno nevažeće sve pravne posljedice koje je takvo rješenje proizvelo, oglašava ništavim organ koji ga je donio ili drugostepeni organ, a ako drugostepeni organi nema, onda Vijeće ministara BiH.

Protiv rješenja, kojim se neko rješenje oglašava ništavim ili se odbija prijedlog stranke ili tužioca ili ombudsmena za oglašavanje rješenja ništavim, dozvoljena je žalba. Ako nema organa koji rješava o žalbi, protiv takvog rješenja može se neposredno pokrenuti upravni spor kod nadležnoga suda.

6. Pravne posljedice poništavanja i ukidanja

Poništavanjem, oglašavanjem ništavim, ukidanjem ili mijenjanjem donesenog rješenja u upravnom postupku nastaju pravne posljedice koje imaju različite pravne efekte.

Poništavanjem rješenja i oglašavanjem rješenja ništavim poništavaju se i pravne posljedice koje je takvo rješenje proizvelo. Takva su rješenja stavljena van snage kao da nisu ni donesena. U ovom slučaju radi se o retroaktivnom djelovanju takve pravne posljedice, tj. djelovanju *ex tunc*. Do toga dolazi zbog teških nepravilnosti u rješavanju upravnih stvari i pravno je neodrživo da se provede dispozitiv rješenja zbog procesne ili materijalne nepravilnosti ili zbog obje nepravilnosti.

Ukidanjem rješenja ne poništavaju se pravne posljedice koje je rješenje već proizvelo do dana ukidanja, ali se onemogućava dalje proizvođenje pravnih posljedica ukinutog rješenja. Ukidanje rješenja djeluje samo ubuduće, tj. *ex nunc*.

U slučaju kada se u upravnom postupku mijenja ili zamjenjuje rješenje mogu nastati različite pravne posljedice, zavisno kakve su promjene nastale u rješenju koje se mijenja ili zamjenjuje, pa pravne posljedice mogu biti poništene (*ex tunc*), mogu biti ukinute (*ex nunc*), a mogu biti i jedno i drugo u istom rješenju, što treba cijeliti u svakom pojedinom upravnom predmetu.

Organ koje sazna za rješenje kojim je povrijeđen zakon, a povreda može biti razlog za obnavljanje postupka, dužan je bez odgađanja o tome obavijestiti u pisanom obliku organ nadležan za pokretanje postupka i donošenje rješenja, a sve u cilju ostvarivanja načela zakonitosti u upravnom postupku (čl. 4.).

Organ koji sazna za rješenje kojim je povrijeđen zakon, a povreda može biti razlogom za ponavljanje postupka, odnosno za poništavanje, ukidanje ili izmjenu rješenja dužan je o tome, bez odgađanja, obavijestiti organ nadležan za pokretanje postupka i donošenje rješenja, odnosno tužioca.

ČETVRTI DIO

XVII - IZVRŠENJE RJEŠENJA I ZAKLJUČAKA

1. Opće odredbe

Smisao i cilj donesenog rješenja i zaključka u upravnom postupku je da se oni izvrše onako kako je određeno njihovim dispozitivom, bilo dobrovoljno od strane lica na koje se obaveza odnosi ili putem prisile koju će primijeniti nadležni organ za provođenje izvršenja.

Izvršenje donesenih rješenja i zaključaka je posljednja procesna faza upravnog postupka, ali samostalna u odnosu na prethodne. U našem pravnom sistemu prisilno izvršenje tih akata provode sami organi prema odredbama ovog ili posebnog zakona (administrativno rješenje) i sudskim putem prema propisima koji važe za sudsko izvršenje (čl. 264.).

Pod pravni režim prisilnog izvršenja od strane nadležnog organa ne potpadaju sva rješenja i zaključci, npr. kada je zahtjev stranke odbije, kada je samoj stranci ostavljeno na volju da izvrši ili ne izvrši rješenje i sl.

Druga je pravna situacija kada su stranci naređene određene obaveze. Stranka tada ima mogućnost da sama dobrovoljno izvrši obavezu i u tom slučaju nema potrebe da se preduzimaju prisilne mjere, a ako dobrovoljno ne izvrši obavezu iz rješenja, što najčešće šteti javnom interesu, u takvom slučaju nadležni organ mora na autoritativan način pravnim mjerama izvršiti obaveze stranke.

Pravnu snagu izvršnog rješenja ima i zaključeno poravnanje stranaka u upravnom postupku, npr. zapisnik o zaključenom poravnanju može biti predmet izvršenja pod istim uslovima kao i rješenje, bez obzira što se poravnanje ne odnosi na pitanja koja su predmet upravnog rješenja, već se radi o posebnoj vrsti ugovora između stranaka o spornim pitanjima o kojima one mogu autonomno odlučivati u postupku rješavanja upravne stvari (čl. 125.).

Rješenje doneseno u upravnom postupku izvršava se pošto postane izvršno. O tome nadležni organ donosi poseban zaključak o dozvoli izvršenja, kojim se utvrđuje da je rješenje postalo izvršno (čl. 267.). Ova odredba se odnosi i na djelimično (čl. 205. st. (2)), dopunsko (čl. 206. st. (3)) i privremeno rješenje (čl. 207. st. (4)).

Izvršnost rješenja predstavlja poseban pravni institut u odnosu na konačnost (čl. 16. i čl. 209.a.) i pravosnažnost rješenja (čl. 17. i čl. 209.b.), iako izvršnost rješenja može nastupiti zajedno sa konačnošću i pravosnažnošću, ali rješenje u određenim situacijama može postati izvršno, prije njegove konačnosti i pravosnažnosti u upravnom postupku.

Predmet izvršenja, u pravilu, je prvostepeno rješenje. Drugostepeno rješenje bit će predmet izvršenja kada je njime izmijenjeno prvostepeno rješenje i upravna stvar drugačije riješena u žalbenom postupku (čl. 230. st. (1), 231., 232. i 233.), zbog nedonošenja prvostepenog rješenja u roku, tzv. ćutanje administracije (čl. 234 st. (2)), ako je obnavljanje postupka izvršio drugostepeni organ i svoje rješenje izmijenio (čl. 244. i čl. 247.), kao i kod korištenja vanrednih pravnih lijekova, kada drugostepeni organ svojim rješenjem upravnu stvar riješi drugačije, npr. kada poništi i izmijeni svoje rješenje u vezi upravnog spora (čl. 250.).

Prvostepeno rješenje postaje izvršno:

- istekom roka za žalbu (čl. 219. st. (1)),
- dostavljanjem stranci, ako žalba nije dozvoljena (čl. 214.),
- dostavljanjem stranci, ako žalba ne odgađa izvršenje,
- dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija.

Ako se prvostepeno rješenje odnosi na više stranaka koje u upravnom postupku učestvuju sa istovjetnim zahtjevima (čl. 118.), rok za žalbu za svaku tu stranku računa se od dana kada je njoj rješenje dostavljeno (čl. 218. st. (2)), pa ako žalbu koju podnese bilo koja od tih stranaka, žalba sprečava izvršnost prvostepenog rješenja u cjelini i prema svim strankama.

Ako su u istom postupku učestvovala iste stranke sa suprotnim zahtjevima, tada žalba sprečava izvršnost rješenja samo prema onoj stranci koja se žalila, a prema ostalim strankama koje se nisu žalile rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu, s obzirom da se rok za žalbu za svaku tu stranku računa se od dana kada je njoj rješenje dostavljeno (čl. 218. st. (2)).

Drugostepeno rješenje, kojim je izmijenjeno prvostepeno rješenje, postaje izvršno kada se dostavi stranci, jer protiv drugostepenih rješenja žalba nije dozvoljena (čl. 15. st. (3)).

Izvršenje se može provesti i na osnovu zaključenog poravnania, ali samo protiv lica koje je učestvovalo u zaključivanju poravnania.

Kada se rješenjem nalažu kakve obaveze stranci, u dispozitivu rješenja se mora odrediti rok u kojem se ta obaveza (radnja) mora izvršiti (čl. 199. st. (4) u vezi sa čl. 90.). U takvom slučaju rješenje postaje izvršno istekom ostavljenog roka za dobrovoljno izvršenje. Ako rješenjem nije određen rok za izvršenje radnje, rješenje postaje izvršno u roku od 15 dana od dana donošenja rješenja. Rješenjem ostavljeni rok za izvršenje rješenja, odnosno propisani rok od 15 dana za izvršenje počinje teći od dana kada rješenje, u smislu st. (3) i (4) ovoga čl., postane izvršno.

Nakon isteka roka od pet godina od dana kada je rješenje postalo izvršno, ne može se tražiti njegovo izvršenje.

Zaključci su posebna vrsta akata procesne prirode. Postoje zaključci koji se odnose na vođenje upravnog postupka i zaključci kojima se rješavaju druga pitanja u upravnom postupku.

Zaključak donesen u upravnom postupku prisilno se izvršava, kao i rješenje, pošto postane izvršan.

Zaključak postaje izvršan:

- saopštenjem, odnosno dostavljanjem stranci, protiv koga se ne može izjaviti posebna žalba,
- saopštenjem, odnosno dostavljanjem stranci, protiv koga se može izjaviti posebna žalba, koja ne odgađa izvršenje zaključka,
- istekom roka za žalbu kada je zakonom ili samim zaključkom određeno da žalba odgađa izvršenje zaključka, a žalba nije izjavljena,
- dostavljanjem stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, u slučajevima kada izjavljena žalba protiv zaključka ima odgodno dejstvo,
- istekom roka za izvršenje određene radnje kada je zaključkom određena obaveza izvršenja neke radnje (čl. 211. st. (2)) pa se prisilnim izvršenjem zaključka može započeti tek po isteku tog roka (čl. 259. st. (4), (5) i (7)), jer istekom ostavljenog roka zaključak postaje izvršan.

U vezi izvršenja zaključaka, u odnosu na izvršenje rješenja, treba imati na umu da žalba uložena protiv zaključka najčešće nema odgodno dejstvo, osim ako je zakonom ili samim zaključkom drugačije određeno (čl. 212. st. (4)), za razliku od rješenja gdje žalba, u pravilu, odgađa izvršenje rješenja.

U svemu ostalom odredbe ovoga zakona o izvršenju rješenja važe i za izvršenje zaključka.

U provođenju administrativnog izvršenja organ je dužan provesti izvršenje u skladu sa propisima, vodeći računa da se pri tome ne povrijede prava izvršenika. Ako postoji mogućnost izvršenja rješenja na više načina, koristit će onaj način i primijeniti ona sredstva koja su za izvršenika najblaža, a kojima će se obezbjediti uspješno izvršenje (čl. 5. st. (3)).

Izvršenje se, u pravilu, provodi radnim danom i danju, a samo izuzetno, ako postoji opasnost od nastanka znatne materijalne štete, neradnim danom i noću, o čemu nadležni organ koje provodi izvršenje izdaje obrazložen zaključak.

U postupku administrativnog izvršenja može se izjaviti žalba koja se odnosi samo na izvršenje, ali se njime ne može pobijati pravilnost rješenja koje se izvršava (čl. 268. st. (1)).

Izvršenje se provodi protiv lica koja je prema rješenju, zaključku ili poravnanju obavezno ispuniti obavezno. Izvršenje se provodi i prema nasljedniku ili pravnom sljedbeniku te lica. Ta lica nazivaju se izvršenici.

Izvršenje se provodi po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke (tražilac izvršenja). Izvršenje koje je u interesu stranke provodi se na prijedlog stranke. Po službenoj dužnosti izvršenje se provodi kada to nalaže javni interes.

Izvršenje rješenja, kao i zaključaka i poravnanja donesenih u upravnom postupku provodi se radi ostvarivanja novčanih tražbina ili nenovčanih obaveza (čl. 259. st. (1)).

Izvršenje rješenja provodi se administrativnim putem, a u slučajevima predviđenim ovim zakonom sudskim putem.

Administrativno izvršenje provode organi uprave po odredbama ovog, odnosno posebnog zakona, a sudsko izvršenje Sud BiH po propisima koji važe za sudsko izvršenje.

Nenovčana obaveza sastoji u obavezi izvršenja neke radnje ili suzdržavanja od izvršenja radnje, nekog trpljenja ili dopuštanja da drugi nešto uradi, kao i od davanja kakve stvari, dok novčana obaveza stranke uvijek se odnosi na novčano davanje na ime plaćanja neke obaveze u novcu.

Prisilno izvršenje nenovčane obaveze provodi se administrativnim putem u postupku propisanim odredbama ovog, odnosno posebnog zakona. Prisilno izvršenje novčane obaveze stranke provodi se, u pravilu, sudskim putem i prema važećim propisima za sudsko izvršenje.

Izuzetno, izvršenje radi ispunjenja novčanih potraživanja iz primanja na osnovu radnoga odnosa može se provesti administrativnim putem po pristanku izvršenika.

Administrativno izvršenje, u pravilu, provodi organ uprave koji je o stvari rješavao u prvom stepenu. Prvostepeni organ je nadležan za izvršenje i prvostepenog rješenja koje je mijenjano u drugostepenom postupku, povodom izjavljene žalbe. Posebnim propisom može se odrediti drugi organ koji prisilno provodi izvršenja određenih nenovčanih obaveza prema izvršnim rješenjima, zaključcima ili poravnanjima donesenim u upravnom postupku.

Ako organ nadležan za izvršenje naiđe na fizički otpor pri administrativnom izvršenju ili se očekuje kakav otpor, organ uprave može tražiti pomoć od organa unutarnjih poslova koji su dužni pružiti pomoć u provođenju izvršenja, u skladu sa propisima o organizaciji tih organa.

Da bi se moglo pristupiti izvršenju rješenja, potrebno je da organ nadležan za provođenje administrativnog izvršenja donese, po službenoj dužnosti ili na zahtjev tražioca izvršenja, zaključak o dozvoli izvršenja. Zaključkom se utvrđuje da je rješenje koje se ima izvršiti postalo izvršno i određuje ko je izvršenik, u čemu se sastoji obaveza izvršenika, mjesto izvršenja, rok, vrijeme i druge odluke zavisno o kakvom se predmetu izvršenja radi, provodi li se izvršenje preko drugog lica na trošak izvršenika (čl. 273.) ili neposrednom prisilom čl. 275.) i dr.

Ako postoji mogućnost izvršenja rješenja na više načina, koristit će onaj način i primijeniti ona sredstva koja su za izvršenika najblaža, a kojima će se obezbjediti uspješno izvršenje (čl. 5. st. (3)). Ostale odredbe o zaključku propisane su u čl. 210. – 212. ovoga zakona.

Zaključak o dozvoli izvršenja donosi nadležni organ, po službenoj dužnosti ili na zahtjev tražioca izvršenja. U formalnom smislu zaključak sadrži: uvod, izreku, obrazloženje i pouku o pravnom lijeku (čl. 211. st. (4)). Protiv zaključka o izvršenju dozvoljena je žalba nadležnom drugostepenom organu, ali izjavljena žalba ne odgađa izvršenje zaključka, osim ako je u materijalnom propisu na osnovu koga je riješena upravna stvar ili samim zaključkom određeno da izjavljena žalba odgađa izvršenje tog zaključka.

Zaključak o dozvoli izvršenja rješenja koje je doneseno u upravnoj stvari po službenoj dužnosti, organ nadležan za provođenje administrativnog izvršenja dužan je donijeti bez odgađanja kada je takvo rješenje postalo izvršno, a najkasnije u roku od 30 dana, od dana kada je rješenje postalo izvršno, ako posebnim propisima nije drugačije određeno, s tim da se taj rok može produžiti još do 30 dana.

Ovo je veoma važno za efektivno funkcionisanje upravne vlasti, jer se radi o javnom interesu. O izvršenju rješenja koje je doneseno u upravnoj stvari po službenoj dužnosti brine službeno lice koje je vodilo upravni postupak po službenoj dužnosti u konkretnoj upravnoj stvari i rukovodilac organa koji je donio rješenje.

Kada administrativno izvršenje ne provodi organ koji je rješavao u prvom stepenu, već drugi organ određen posebnim propisom, tražilac izvršenja podnosi prijedlog za izvršenje tom organu ili instituciji koja ima javna ovlaštenja, ako je ta institucija donijela rješenje koje se treba izvršiti. Ako je rješenje postalo izvršno, ovaj organ, odnosno institucija stavlja na rješenje potvrdu da je postalo izvršno i dostavlja ga radi izvršenja organu nadležnom za izvršenje, s tim što obavezno istovremeno mora predložiti i način izvršenja.

Kada se po službenoj dužnosti treba provesti izvršenje rješenja organa, odnosno pravnog lica koje ima javna ovlaštenja, a nisu ovlašteni za provođenje izvršenja, oni se radi izvršenja obraćaju organu nadležnom za izvršenje na opisani način.

Administrativno izvršenje provodi organ koji je o stvari rješavao u prvom stepenu, pa i u slučaju kada je donijeto drugostepeno rješenje kojim se mijenja prvosepeno rješenje, na osnovu rješenja koje je postalo izvršno i zaključka o dozvoli izvršenja.

Administrativno izvršenje koje provodi drugi organ provodi se na osnovu rješenja na kojem je stavljena potvrda izvršnosti i donesen zaključak o dozvoli izvršenja.

Zaključak o dozvoli administrativnog izvršenja mora se uvijek donijeti, bez obzira ko provodi izvršenje.

U postupku administrativnog izvršenja može se izjaviti žalba koja se odnosi samo na izvršenje, npr. da rješenje još nije izvršno, da nije donesen zaključak o dozvoli izvršenja, da se predmet izvršenja ne odnosi na određenog izvršenika, da je obaveza izvršena, da se primjenjuju nedopuštena sredstva izvršenja ili ona koja nisu najblaža, na sporost izvršenja, da će nastati nepotrebni troškovi i sl., a njime se ne može pobijati pravilnost rješenja koje se izvršava.

Žalba se izjavljuje nadležnom drugostepenom organu. Žalba ne odgađa započeto izvršenje. U pogledu roka za žalbu i organa nadležnog za rješavanje o žalbi primjenjuju se odredbe čl. 215. - 219. ovoga zakona.

Organ nadležan za administrativno izvršenje, tj. organ koji je donio zaključak o dozvoli izvršenja i koji provodi izvršenje (čl. 267.), obavezan je po službenoj dužnosti obustaviti započeto izvršenje i provedene radnje poništiti, ako se utvrdi da je obaveza izvršena, da izvršenje nije bilo uopće dopušteno, da je bilo provedeno prema licu koje nije u obavezi ili ako tražilac izvršenja odustane od svoga zahtjeva, odnosno ako je izvršno rješenje poništeno ili ukinuto. S obustavom izvršenja istovremeno se poništavaju i provedene radnje izvršenja.

I izvršenik, kao stranka u izvršnom postupku, ima pravo tražiti obustavljanje izvršenja, bez obzira što je to obaveza organa koju treba provesti po službenoj dužnosti.

Ako je u navedenim slučajevima provedeno prisilno izvršenje obaveze izvršenika, pa se kasnije ustanovi da to nije trebalo, stranka ima pravo na nadoknadu štete (čl. 8. st. (1) ZoU). Administrativno će se izvršenje odgoditi ako se utvrdi da je u pogledu izvršenja obaveze dozvoljen početak ili je umjesto privremenog rješenja koje se izvršava doneseno rješenje o glavnoj stvari koje se razlikuje od privremenog rješenja. Odgađanje izvršenja odobrava organ koji je donio zaključak o dozvoli izvršenja.

Do odgađanja administrativnog izvršenja može doći i u slučajevima: obnove upravnog postupka i pokretanja upravnog spora.

Novčane kazne izrečene po ovome zakonu izvršavaju organi nadležna za izvršenje novčanih kazni izrečenih za prekršaje.

Novčane kazne koje se izreknu u upravnom postupku prihod su budžeta BiH.

Prisilno izvršenje rješenja, zaključaka i poravnanja donesenih u upravnom postupku kojima su utvrđene novčane obaveze stranke provodi se sudskim putem, prema propisima za sudsko izvršenje (čl. 263. i 264. st. (2)), osim poreznih i carinskih obaveza koje se prisilno izvršavaju prema posebnim propisima.

Kada se treba provesti sudsko izvršenje rješenja donesenog u upravnom postupku, organ čije se rješenje treba izvršiti stavlja na rješenje potvrdu izvršnosti (čl. 266. st. (3)) i dostavlja ga, radi izvršenja, Sudu BiH.

Rješenje doneseno u upravnom postupku, koje sadrži potvrdu izvršnosti, je osnova za sudsko izvršenje. To izvršenje provodi se po propisima koji važe za sudsko izvršenje.

Neosnovanu potvrdu izvršnosti ukinut će rješenjem organ koji je potvrdu stavio i to rješenje odmah dostaviti sudu nadležnome za izvršenje.

2. Izvršenje nenovčanih obaveza

Izvršenje nenovčanih obaveza izvršenika provodi se administrativnim putem (čl. 264. st. (1)), izvršenjem putem drugih lica ili izvršenjem putem prisile.

Izvršenje putem druge lica odnosi se na fizičko izvršenje takve radnje koja se može izvršiti preko drugog lica i na trošak izvršenika koji nije sam izvršio radnju (čl. 273.).

Izvršenje putem prisile odnosi se na takve radnje koje se ne mogu izvršiti preko drugih lica, već radnju mora izvršiti lično izvršenik.

Prilikom provođenja administrativnog izvršenja mora se voditi računa o načelnim postavkama čl. 261., tj. da kada postoji mogućnost da se izvršenje provede na više načina i primjenom raznih sredstava, izvršenje će se provesti na onaj način i primjenom onog sredstva koje dovodi do cilja, a koje je po izvršenika najblaže. I u svemu drugom treba postupati u skladu sa ovom odredbom.

a) Izvršenje preko drugih lica

Ako se izvršenikova obaveza sastoji u izvršenju radnje koju može izvršiti i drugo lice, a izvršenik je ne izvrši uopće ili je ne izvrši u cijelosti, ova će se radnja izvršiti preko drugog fizičkog ili pravnog lica, na trošak izvršenika. Izvršenik mora biti na to prethodno u pisanoj formi opomenut.

Činjenično stanje u vezi toga treba utvrditi organ koji provodi izvršenje, na način da sačini zapisnik (čl. 66. st. (1)) u kojem će konstatovati da izvršenik nije uopće ili nije potpuno u roku izvršio radnje koje čine njegovu obavezu. Kada je u pitanju djelimično ispunjenje obaveze izvršenika u zapisniku treba konstatovati koje radnje su izvršene u roku, a koje nisu, kao i druge relevantne činjenice (npr. izjava izvršenika zašto nije izvršio obavezu, što predlaže i sl.). Pisana opomena se daje posebnim zaključkom i njen smisao je da se izvršeniku ostavi još jedan rok za izvršenje obaveze, koji mora biti realan, s upozorenjem da će se, ako ni u tom roku izvršenik ne izvrši obavezu, ista izvršiti putem drugog lica, a na njegov trošak. Ovaj zaključak je u funkciji provođenja zaključka o dozvoli administrativnog izvršenja (čl. 267. st. (1)).

Ako se troškovi izvršenja putem drugog lica ne mogu naplatiti od izvršenika, troškove snosi stranka na čiji prijedlog je izvršenje provedeno (čl. 106.). O tim troškovima donosi se poseban zaključak nakon okončanog postupka izvršenja na trošak izvršenika (čl. 108. st. (2)). Odnos organa uprave i lica koje je angažovano da izvrši obavezu umjesto izvršenika je građansko-pravne prirode, a angažovano lice nije ni u kakvom odnosu sa izvršenikom.

Organ koji provodi izvršenje može zaključkom naložiti izvršeniku da unaprijed položi iznos koji je potreban za podmirenje troškova izvršenja, a da se obračun naknadno izvrši. Zaključak o polaganju ovoga iznosa je izvršan. Prisilna naplata akontacije potrebne za izvršenje, kao i troškova izvršenja putem drugog lica provodi se sudskim putem (čl. 264. st. (2) i 271.).

b) Izvršenje prinudom

Ako je izvršenik dužan nešto dozvoliti ili trpiti, pa postupa protivno toj obavezi ili ako je predmet izvršenja izvršenikova radnja koju ne može umjesto njega izvršiti drugo lice, organ koji provodi izvršenje prisilit će izvršenika na ispunjavanje obaveze izricanjem novčanih kazni.

Prije izricanja novčane kazne organ je dužan donijeti zaključak kojim će izvršeniku biti zapriječeno da će biti novčano kažnjen ako u određenom roku ne izvrši obavezu koja mu je određena u izvršnom rješenju, odnosno ako tokom određenog roka određenog u zaključku, preduzme radnje suprotno toj obavezi. Ako izvršenik u toku tog roka preduzme koju radnju protivno svojoj obavezi ili ako ostavljeni rok bezuspješno protekne, zapriječena novčana kazna će se odmah izvršiti, a ujedno će se odrediti novi rok za izvršenje radnje i zaprijetiti novom, strožijom prinudnom mjerom.

Novčana kazna izvršeniku se može izreći u iznosu do 50 KM u svakom izricanju i ista se ne vraća. Novčano kažnjavanje izvršenika može se ponavljati sve dok izvršenik ne izvrši svoju obavezu.

Ako se izvršenje nenovčane obaveze ne može uopće ili ne može blagovremeno provesti putem drugog lica (čl. 273.) ili izricanjem novčane kazne izvršeniku (čl. 274.), izvršenje se, prema prirodi obaveze, može provesti i neposrednom prisilom, ukoliko posebnim propisima nije određeno da se u toj upravnoj materiji ne može primijeniti fizička prisila u postupku izvršenja.

Fizička prisila se primjenjuje prema izvršeniku i prema svakom drugom licu koje fizičkim otporom ne dozvoljava izvršenje obaveze izvršenika. Primijenjena fizička prisila mora biti primjerena predmetu izvršenja i razmjerna pruženom otporu. Fizička prisila može se izvršiti na različite načine, npr. da policija fizičkim putem spriječi izvršenika da sprečava ili ometa izvršenje neke radnje, da policija fizički oduzme izvršeniku oružje na koje nije dobio dozvolu i koji neće sam da ga preda i sl. Neposredna prisila može biti i prisilno privođenje izvršenika da izvrši svoju obavezu (čl. 65.). Ponekad i pasivna prisila, npr. prisustvo policije na mjestu izvršenja, može biti dovoljna da prisili izvršenika da ne sprečava ili ometa izvršenje, pa čak i da sam izvrši svoju obavezu.

Prisilno izvršenje neposrednom fizičkom silom primjenjuje se, u pravilu, kada je po službenoj dužnosti nužno provesti administrativno izvršenje rješenja, npr. kada se provodi izvršenje upravne mjere inspektora i sl., ali samo kada to dozvoljava priroda obaveze i kada nema blažeg načina da se provede izvršenje.

Prije donošenja odluke da se ide na izvršenje putem neposredne fizičke prisile prema izvršeniku, organ treba zapisnički utvrditi da se izvršenje ne može provesti blažim mjerama predviđenih ovim zakonom (čl. 261.), pazeći da se neposrednom primjenom fizičke prisile prema izvršeniku ne povrijedi njegova privatnost, dostojanstvo, ugled i čast.

Zaključak o primjeni neposredne fizičke prisile prema izvršeniku je samo način provođenja prije donesenog zaključka o dozvoli izvršenja i mora biti u granicama određenim tim zaključkom. Ponekad se može i samim zaključkom o dozvoli izvršenja odrediti da će se izvršenikova obaveza izvršiti i putem određene fizičke prisile, ako izvršenik sam ne izvrši tu obavezu, npr. da preda oružje za koje ne posjeduje dozvolu i tada nema potrebe donošenja posebnog zaključka o primjeni određene fizičke prisile, već se protekom određenog roka pristupa izvršenju primjenom fizičke sile.

Postupak izvršenja neposrednom fizičkom prisilom provodi se, u pravilu, asistencijom policije. Asistenciju policije pri izvršenju treba koristiti samo kada se očekuje fizički otpor izvršenika ili drugih lica.

U slučaju kada određenu radnju izvršiti treba izvršiti neposrednom prisilom u stanu ili drugoj prostoriji izvršenika koja je zaključana, a izvršenik nije prisutan ili neće da otvori prostoriju, službeno lice mora obezbjediti dva svjedoka kada bude prisilno otvaralo te prostorije.

Troškove postupka izvršenja neposrednom prisilom snosi izvršenik, a ako se troškovi ne mogu naplatiti od njega, snosi ih stranka na čiji je prijedlog izvršenje provedeno (čl. 106.).

U skladu sa pravilima o administrativnom izvršenju, rješenja i zaključci doneseni u upravnom postupku mogu ponekad postati izvršni, a da ne bude okončan postupak utvrđivanja njihove zakonitosti povodom korištenja pravnih lijekova, kao npr. kada žalba ne odgađa izvršenje (čl. 259. st. (1) t. 3)) ili kada žalba nije dozvoljena (čl. 259. st. (1) t. 2)), pa rješenje postaje izvršno prije okončanja upravnog spora.

Zato, kada je na osnovu izvršnog rješenja provedeno izvršenje, a to se rješenje kasnije poništi ili izmijeni u žalbenom postupku ili u upravnom sporu, izvršenik ima pravo tražiti da mu se vrati ono što mu je oduzeto, odnosno da se vrati u stanje koje proizilazi iz novog rješenja.

Ako je poništeno ranije izvršno rješenje, onda izvršenik ima pravo tražiti da se stvar vrati u prvobitno stanje, a ako je ranije izvršno rješenje samo djelimično izmijenjeno novim rješenjem, u tom slučaju izvršenik ima pravo tražiti da se djelimično izmijeni ranije stanje.

O zahtjevu izvršenika rješava organ koji je donio zaključak o dozvoli izvršenja (čl. 259.).

Ako nije moguće izvršeniku vratiti ono što mu je oduzeto, odnosno vratiti se u stanje koje proizilazi iz novog rješenja, izvršenika treba rješenjem odbiti i uputiti ga kako da ostvari svoja prava koja su mu povrijeđena izvršenjem na osnovu rješenja koje je kasnije poništeno ili izmijenjeno (čl. 5. st. (2), čl. 12. i čl. 131.), u skladu sa relevantnim propisom i sudskoj praksi.

Ako je izvršeniku nastala kakva materijalna šteta, izvršenik ima pravo na nadoknadu te štete (čl. 8. ZoU).

3. Izvršenje radi obezbjeđenja i privremeni zaključak

a) Izvršenje radi obezbjeđenja

U pravilu, prisilno se izvršavaju samo rješenja donesena u upravnom postupku koja su postala izvršna, čime se obezbjeđuje pravna sigurnost. Izuzetno, radi obezbjeđenja izvršenja može se zaključkom dozvoliti izvršenje rješenja i prije nego što je ono postalo izvršno, ako bi bez toga moglo biti osujećeno ili znatno otežano izvršenje rješenja. Radi se o izvršenju radi obezbjeđenja, kao posebnom i iznimnom obliku administrativnog izvršenja.

Bitan uslov za primjenu ovog iznimnog pravnog instituta je postojanje realne i objektivne opasnosti od sprečavanja ili otežavanja izvršenja rješenja, kako je određeno njegovom dispozitivom. Nema pravnih smetnji i da se rješenje djelimično izvrši radi obezbjeđenja, u dijelu gdje postoji realna i objektivna opasnost od sprečavanja ili otežavanja izvršenja rješenja.

Izvršenje radi obezbjeđenja uglavnom se odnosi na izvršenje rješenja donesenih po službenoj dužnosti kojim su stranci utvrđene određene obaveze, pa organ koji je donio rješenje ocijeni da postoji opasnost da bi stranka svojim radnjama mogla osujetiti ili znatno otežati izvršenje rješenja kada ono postane izvršno.

Ako je riječ o obavezama koje se prisilno izvršavaju samo na prijedlog stranke, predlagač mora opasnost od sprečavanja ili otežavanja ispunjenja učiniti vjerovatnim (čl. 153.), a organ može izvršenje uslovljavati davanjem obezbjeđenja, po pravilu u novcu, za štetu koja bi mogla, uslijed izvršenja tog rješenja, nastati za protivnu stranku u slučaju da osnovni zahtjev predlagača ne bude uvažen (čl. 207. st. (2)).

Kada se rješenje izvršava prije nego što je postalo izvršno, radi obezbjeđenja njegovog izvršenja, može se provesti, ako postoji mogućnost, na više načina i primjenom raznih sredstava, primjenjujući blaže mjere predviđene zakonom (čl. 261.).

O dozvoli potpunog ili djelimičnog izvršenja rješenja radi obezbjeđenja odlučuje svojim zaključkom organ koji provodi izvršenje rješenja (čl. 266.).

Protiv zaključka donesenog na prijedlog stranke za izvršenje radi obezbjeđenja, kao i protiv zaključka donesenog po službenoj dužnosti, dozvoljena je posebna žalba. Žalba protiv zaključka, kojim je određeno izvršenje radi obezbjeđenja, ne odgađa provođenje izvršenja.

Izvršenje radi obezbjeđenja provodi se administrativnim putem za nenovčane obaveze, a za novčane obaveze sudskim putem.

Kada se izvršenje radi obezbjeđenja provodi sudskim putem, sud postupaju po propisima koji važe za sudsko izvršenje.

Privremeno rješenje (čl. 207.) donosi se u slučajevima kada je u određenoj upravnoj stvari, prije okončanja upravnog postupka, nužno riješiti neke odnose na osnovu podataka koji postoje u trenutku donošenja tog rješenja i isto vrijedi do donošenja potpunog rješenja kojim se definitivno rješava upravna stvar. Privremeno rješenje se smatra samostalnim rješenjem. Izvršenje privremenog rješenja može se provoditi samo u onom obimu i u onim slučajevima ukoliko je dopušteno izvršenje radi obezbjeđenja (čl. 277.).

b) Privremeni zaključak o obezbjeđenju

Ako postoji ili je učinjena vjerovatnom obaveza stranke, a postoji opasnost da će obavezana stranka raspolaganjem imovine, dogovorom sa trećim licima ili na drugi način osujetiti ili znatno otežati izvršenje te obaveze, organ nadležan za donošenje rješenja o obavezi stranke može prije donošenja rješenja o toj obavezi donijeti privremeni zaključak radi obezbjeđenja izvršenja obaveze. Pri donošenju privremenog zaključka nadležni je organ dužan voditi računa o odredbi čl. 261. ovoga zakona i obrazložiti zaključak.

Donošenje privremenog zaključka može se uslovljavati davanjem obezbjeđenja predviđenog u čl. 207. st. (2) ovoga zakona.

U pogledu privremenog zaključka primjenjuju se odredbe čl. 277. st. (3) i 278. ovoga zakona.

Ako je pravosnažnim rješenjem utvrđeno da pravno ne postoji obaveza stranke za čije je obezbjeđenje bio donesen privremeni zaključak ili je na drugi način utvrđeno da je zahtjev za donošenje privremenog zaključka bio neopravdan, predlagač, u čiju je korist privremeni zaključak donesen, naknadit će protivnoj stranci štetu koja joj je uzrokovana donesenim zaključkom. Ako je predlagač izvršenja položio kauciju (čl. 280. st. (2)) šteta će se nadoknaditi prvenstveno iz te kaucije. Ako je privremeni zaključak o obezbjeđenju izvršenja rješenja donesen po službenoj dužnosti nadležnog organa, pa ako je pravosnažnim rješenjem utvrđeno da pravno ne postoji obaveza stranke za čije je obezbjeđenje bio donesen privremeni zaključak ili je na drugi način utvrđeno da je zahtjev za donošenje privremenog zaključka bio neopravdan, u takvom slučaju izvršenik ima pravo na nadoknadu materijalne štete (čl. 8. ZoU).

O nadoknadi štete rješava organ koji je donio privremeni zaključak.

Ako je očito da je privremeni zaključak bio isposlovan iz obijesti, predlagač se mora kazniti novčanom kaznom. Protiv zaključka o novčanoj kazni dozvoljena je posebna žalba koja odgađa izvršenje rješenja.

PETI DIO - PROVOĐENJE ZAKONA I PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

XVIII - MJERE ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Ako se tokom postupka koji vodi pravno lice sa javnim ovlaštenjima utvrdi da se postupak ne može provesti uopće ili se ne može pravilno provesti bez primjene prisilnih mjera, mora se obratiti organu uprave određenim posebnim zakonom, radi primjene te prinudne mjere, ako zakonom BiH nije određen drugi organ. Na traženje pravnog lica koje ima javna ovlaštenja, taj je organ ovlašten primijeniti predviđenu prisilnu mjeru privođenja, odnosno dovođenja, ako se utvrdi da je to potrebno radi provođenja postupka.

Pravna lica sa javnim ovlaštenjima mogu izricati novčane kazne u provođenju radnji upravnog postupka kao i organi uprave.

Postupanjem protivno odredbama ovog čl. čini se prekršaj za koji je propisana novčana kazna (čl. 290. st. (1) t. 7)).

U organima uprave, kao i u pravnim licima koje imaju javna ovlaštenja, ako zakonom nije drugačije određeno, ovlaštenje za preduzimanje radnji u upravnom postupku i ovlaštenje za rješavanje u upravnim stvarima se može dati samo licu koja ima zakonom propisanu odgovarajuću stručnu spremu, radno iskustvo i položen stručni ispit.

Za pravilnu i dosljednu primjenu ovoga zakona odgovorni su rukovodioci organa uprave, odnosno pravnih lica koja imaju javna ovlaštenja. Oni su naročito odgovorni da se upravne stvari rješavaju u zakonskim rokovima propisanim čl. 208. i 235. ovoga zakona.

U cilju pravilnog i efikasnog rješavanja stvari u upravnom postupku, rukovodioci organa uprave, odnosno pravno lice koje ima javna ovlaštenja, obavezni su preduzimati mjere da se kontinuirano obezbjeđuje i provodi stručno usavršavanje državnih službenika i drugih lica koja rade na rješavanju upravnih stvari.

Nadležna upravna inspekcija ima pravo zahtijevati pokretanje postupka odgovornosti kod nadležnog organa protiv rukovodioca organa uprave, odnosno rukovodioca pravnog lica koje ima javna ovlaštenja, koji:

- propusti da se upravne stvari rješavaju u zakonom propisanim rokovima,
- ne osiguraju stručno usavršavanje državnih službenika i drugih lica koja rade na rješavanju upravnih stvari,
- ovlasti službeno lice za preduzimanje radnji u postupku ili za rješavanje u upravnim stvarima koja ne ispunjava propisane uslove.

Nadležna upravna inspekcija ima pravo zahtijevati pokretanje disciplinskog postupka za težu povredu radne dužnosti protiv službenog lica čijom je krivicom došlo do neizvršenja određenih procesnih radnji u upravnom postupku, radi kojih se rješenje, odnosno zaključak nije mogao donijeti u zakonskom roku, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

Izvještaj sadrži slijedeće podatke: broj podnesenih zahtjeva od stranaka, broj pokrenutih upravnih postupaka po službenoj dužnosti, način i rokove rješavanja upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku, broj poništenih, odnosno ukinutih upravnih akata, broj odbačenih zahtjeva, odnosno obustavljenih upravnih postupaka.

Na osnovu pokazatelja iz godišnjih izvještaja moguće je sagledati problematiku upravnog rješavanja i preduzimati zakonom propisane mjere za njihovu pravilnu i dosljednu primjenu.

Način iskazivanja podataka u izvještajima iz ovoga zakona propisuje Ministarstvo pravde BiH, koje donosi uputstvo o obrascima u upravnom postupku.

Na traženje građana, organa uprave, pravnih lica koja imaju javna ovlaštenja, kao i drugih organa i institucija, Ministarstvo pravde BiH dužno je davati objašnjenja o primjeni odredaba ovoga zakona.

Po službenoj dužnosti stručna objašnjenja o primjeni ovoga zakona se daju kada se ocijeni da je to potrebno radi njegove jedinstvene primjene. Takva objašnjenja se šalju u obliku raspisa organima uprave i publikuju u stručnim časopisima i objavljuju na internet stranici.

XIX - NADZOR NAD PROVOĐENJEM ZAKONA

Nadzor nad provođenjem ovoga zakona vrši Ministarstvo pravde BiH, putem upravne inspekcije, kao i na drugi zakonom dozvoljen način.

Nadzor nad provođenjem ovoga zakona upravna inspekcija Ministarstva pravde BiH vrši u organima uprave BiH, ustanovama BiH i drugim organima BiH, u pravnim licima BiH koja imaju javna ovlaštenja, u pitanjima u kojima ti organi, službe i pravna lica u upravnom postupku rješavaju o upravnim stvarima na osnovu zakona ili drugog propisa BiH.

Organizacija i ovlaštenja upravne inspekcije Ministarstva pravde BiH propisani su odredbama čl. od 83. do 89. Zakona o upravi („Službeni glasnik BiH“, br. 32/02 i 103/09).

Čini se prekršaj ako se upravnoj inspekciji Ministarstva pravde BiH onemogućava uvid u upravno rješavanje ili ako se ne postupi po nalogima upravne inspekcije koja vrši nadzor ili se ne dostave potrebni podaci, spisi i obavijesti na njihov zahtjev (čl. 289. st. (1) t. 15)).

XX - KAZNENE ODREDBE

U čl. od 289. do 291. ovoga zakona propisani su prekršaji i novčane kazne u slučaju da se u upravnom postupku ne postupi kako je propisano u pojedinim odredbama. U slučaju učinjenog prekršaja kaznit će se pravno lice koje ima javna ovlaštenja i odgovorno lice u pravnom licu koje ima javna ovlaštenja, kao i odgovorno lice u organu uprave, odnosno u službi za upravu.

Po ovome zakonu odgovorne lica su: rukovodilac organa uprave, kao i državni službenik u tim organima i službama koji je ovlašten za rješavanje u upravnim stvarima ili ovlašten za preduzimanje radnji u upravnom postupku, odnosno drugi službenik koji je zadužen neposredno izvršiti određeni posao, a nije izvršio taj posao ili je izvršio radnju protivno datoj obavezi, a u pravnim licima sa javnim ovlaštenjima odgovorne lica su: rukovodilac pravne lica i druge lica određene statutom te pravne lica (čl. 292.).

Prekršajni postupak za prekršaje propisane ovim zakonom se vodi pred nadležnim sudom, u skladu sa odredbama Zakona o prekršajima BiH.

XXI - PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Ovaj zakon objavljen je u „Službenom glasniku BiH“, broj 29/02, dana 12.10.2002. godine i stupio je na snagu 20.10.2002. godine.

Upravni predmeti koji nisu riješeni do dana stupanja na snagu ovoga zakona rješavaju se po odredbama ovoga zakona.

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestala je primjena Zakona o opštem upravnom postupku u Republici BiH („Službeni list R BiH“, br. 2/92 i 13/94).

B) UPRAVNI SPOR

1. Osnovne odredbe

Radi ostvarivanja sudske zaštite prava građana, preduzeća, društava, ustanova i drugih pravnih lica u BiH, Zakonom o upravnim sporovima BiH¹⁰ utvrđuju se pravila upravnog spora u kojem se odlučuje o zakonitosti pojedinačnih i općih konačnih upravnih akata donesenih na osnovu zakona pri vršenju javnih funkcija institucija BiH kojim se rješava o pravima i obavezama građana i pravnih lica.

Pravo pokretanja upravnog spora ima:

- a) građanin ili pravno lice ako je konačnim upravnim aktom povrijeđeno neko njegovo pravo ili neposredni lični interes zasnovan na zakonu,
- b) ako je konačnim upravnim aktom povrijeđen zakon na štetu BiH ili je povrijeđen zakon u korist pravnog lica ili građanina, upravni spor može pokrenuti pravobranilac BiH,
- c) državni službenici ako je konačnim upravnim aktom povrijeđeno njihovo pravo iz radnog odnosa,
- d) grupe koje zastupaju kolektivne interese (udruženja i fondacije, korporacije, sindikati) ako su konačnim upravnim aktom povrijeđena njihova prava ili kolektivni interesi koje zastupaju,
- e) organ uprave, služba za upravu, poslovna jedinica preduzeća (društva), naselje ili grupa lica i sl., iako nemaju svojstvo pravnog lica, mogu pokrenuti upravni spor, ako mogu biti nosioci prava i obaveza o kojima se rješavalo u upravnom postupku,
- f) u slučaju iz tačke b) svi organi uprave, službe za upravu i pravna lica dužna su o takvim aktima, kad za njih saznaju, obavijestiti nadležnog pravobranioca ili drugi zakonom ovlašteni organ.

Upravni spor može pokrenuti i ombudsmen BiH, a i intervenisati u postupku koji je u toku kad u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je konačnim upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode građana zagarantovani Ustavom BiH i instrumentima navedenim u Aneksu I Ustava BiH.

Presude suda BiH, donesene u upravnim sporovima, su konačne i obavezujuće u skladu s odredbama ovog zakona.

Institucije BiH, u smislu ovog zakona, su: ministarstva BiH i njihova tijela, javne agencije, javne korporacije, Komisija za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica osnovana Sporazumom između BiH, Federacije BiH i Republike Spske o prenosu nadležnosti i nastavku finansiranja i rada Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica, institucije BD BiH i druge organizacije utvrđene zakonom BiH koje vrše javna ovlaštenja, koja su Ustavom BiH određena u nadležnost BiH (nadležna institucija).

2. Nadležnost

Upravne sporove rješava Upravno odjeljenje Suda BiH (Sud).

Sud odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata institucija BiH.

U upravnim sporovima Sud odlučuje u vijeću sastavljenom od trojice sudija, ako ovim zakonom nije drugačije određeno.

U upravnim sporovima pokrenutim protiv rješenja o stavljanju stranca pod nadzor odlučuje sudija pojedinac.

¹⁰ Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.

3. Upravni spor

Upravni spor može se voditi samo protiv konačnog upravnog akta i konačnog akta Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica.

Konačni upravni akt, u smislu ovog zakona, je akt kojim nadležna institucija rješava o izvjesnom pravu ili obavezi građanina ili pravnog lica u nekoj upravnoj stvari (konačni upravni akt).

Upravni spor može se pokrenuti samo protiv konačnih upravnih akata koje su donijele nadležne institucije.

Upravni spor može se pokrenuti i kada se radi o upravnom ćutanju nadležne institucije (administrativno ćutanje), pod uslovima predviđenim čl. 21. ovog zakona.

Upravni spor ne može se voditi:

- a) protiv konačnih upravnih akata donesenih u stvarima u kojima je sudska zaštita obezbijeđena van upravnog spora;
- b) protiv konačnih upravnih akata donesenih u stvarima o kojima se po izričitoj odredbi zakona ne može voditi upravni spor;
- c) u stvarima o kojima neposredno na osnovu ustavnih ovlaštenja odlučuju Parlamentarna skupština BiH ili Predsjedništvo BiH.

U stvarima iz tačke b), može se voditi upravni spor kad je nadležna institucija pri donošenju konačnog upravnog akta prekoračila granice svoje nadležnosti.

Konačni upravni akt može se pobijati:

- a) ako u aktu nije primijenjen ili je nepravilno primijenjen zakon BiH, odnosno propis zasnovan na zakonu ili opći akt, pri vršenju dužnosti nadležnih institucija,
- b) ako je akt donijela nenadležna institucija BiH,
- c) ako u upravnom postupku koji je prethodio donošenju akata nije postupljeno po pravilima postupka, a naročito ako činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno, ili ako je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja,
- d) ako je nadležna institucija, rješavajući po slobodnoj ocjeni, prekoračila granice ovlaštenja koja su joj data pravnim propisima i suprotno cilju u kojem joj je ovlaštenje dato.

Tužba za pokretanje upravnog spora ne odgađa izvršenje pobijanog konačnog upravnog akta, ako Sud drugačije ne odluči.

U upravnom sporu može se tražiti:

- a) da se utvrdi da je pobijani konačni upravni akt u suprotnosti sa zakonom i da se poništi,
- b) da se, po potrebi, tužiocu prizna pravni status i pravo na povrat u pređašnje stanje prije izvršenja pobijanog konačnog upravnog akta,
- c) da se utvrdi odgovornost uprave, uključujući i obavezu plaćanja naknade za nastalu štetu,
- d) da se odredi ispunjavanje zakonskih obaveza, ako se radi o nečinjenju od strane uprave ili javnih agencija.

U upravnom sporu može se tražiti i povrat oduzetih stvari, kao i naknada štete koja je tužiocu nanesena izvršenjem konačnog upravnog akta koji se pobija.

Tužilac u upravnom sporu može biti građanin, pravno lice i druga lica iz čl. 2. ovog zakona pod uslovima utvrđenim u toj odredbi.

Kada je građaninu koji je učlanjen u neku društvenu organizaciju ili udruženje građana, koje, prema svojim pravilima (statut), ima zadatak da štiti određena prava i interese svojih članova, konačnim upravnim aktom povrijeđeno koje takvo pravo ili interes, ta društvena organizacija, odnosno udruženje građana može, po pisanom pristanku svog člana, u njegovo ime podnijeti tužbu i voditi upravni spor protiv takvog upravnog akta.

Organizacija, odnosno udruženje može u svakom stadijumu postupka, sa pravima sporednog umješaka, stupiti u već pokrenuti spor na strani takvog građanina i u njegovu korist preduzimati sve radnje i upotrebljavati sva pravna sredstva, ukoliko to nije u suprotnosti s izjavama i postupcima samog građanina.

Treće lice kojem bi poništenje pobijanog konačnog upravnog akta neposredno bilo na štetu (zainteresovano lice) ima u sporu položaj stranke.

Tužena strana u upravnom sporu je institucija BiH čiji se konačni upravni akt pobija.

Tužba, po pravilu, ne sprečava izvršenje konačnog upravnog akta protiv koga je podnesena, ako zakonom nije drugačije određeno.

Po zahtjevu tužioca, nadležna institucija za provođenje izvršenja pobijanog konačnog upravnog akta, odgodit će izvršenje do konačne sudske odluke, ako bi izvršenje nanijelo tužiocu štetu koja bi se teško mogla popraviti, a odgađanje nije protivno javnom interesu niti bi se njime nanijela veća nenadoknativa šteta protivnoj stranci. Uz zahtjev za odgađanje mora se priložiti dokaz o podnesenoj tužbi. Po svakom zahtjevu nadležna institucija mora donijeti rješenje najkasnije u roku od tri dana od prijema zahtjeva za odgodu izvršenja.

Nadležna institucija može i iz drugih razloga odgoditi izvršenje pobijanog konačnog upravnog akta do konačne sudske odluke, ako to javni interes dozvoljava.

O odgađanju izvršenja konačnog upravnog akta protiv koga je podnesena tužba može odlučiti i Sud kome je tužba podnesena, ako to u pisanom obliku zatraži tužilac.

4. Postupak

Upravni spor pokreće se tužbom.

Tužba se podnosi u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac tužbe obaviješten, odnosno kada je primio pobijani konačni upravni akt ili rješenje, odnosno od dana objavljivanja pobijanog propisa.

Ovaj rok važi i za pravobranioca BiH, odnosno ombudsmena BiH kada su ovlaštene za podnošenje tužbe.

Izuzetno, tužba protiv rješenja o stavljanju stranca pod nadzor podnosi se u roku od 24 sata od uručenja, odnosno dostavljanja rješenja drugostepenog organa u upravnom postupku, odnosno proteka tog roka ako u njemu drugostepena odluka nije donesena. U ovim sporovima Sud odlučuje po hitnom postupku, saslušava stranca i sudsku odluku donosi što prije, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja tužbe.

Izuzetno, tužba protiv rješenja ili zaključka u predmetima povodom zahtjeva za međunarodnom zaštitom, uključujući i ograničenje kretanja podnosioca zahtjeva i predmetima koji se odnose na prestanak važenja međunarodne zaštite podnosi se u roku od 15 dana od dana dostavljanja pobijanog konačnog upravnog akta, a u slučaju odbijanja zahtjeva za međunarodnom zaštitom kao neosnovanog u roku od osam dana od dana dostavljanja rješenja. U ovim sporovima Sud odlučuje po hitnom postupku i sudsku odluku donosi što prije, a najkasnije u roku od 45 dana od dana prijema tužbe, odnosno najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema tužbe u slučaju odbijanja zahtjeva za međunarodnom zaštitom kao neosnovanog.

Tužba se predaje Sudu neposredno ili mu se šalje poštom preporučeno ili se podnosi putem organa uprave BiH kada je tako predviđeno zakonom.

Tužba se može izjaviti i na zapisnik kod Suda ili ma kog drugog suda u BiH. Dan predaje tužbe pošti preporučeno, odnosno dan izjavljivanja tužbe na zapisnik, smatra se kao dan predaje Sudu.

Ako tužba nije predata Sudu nego drugom organu, a stigne Sudu poslije isteka roka za podnošenje tužbe, smatrat će se da je na vrijeme podnesena ako se njeno podnošenje toj instituciji može pripisati neznanju ili očiglednoj omašci podnosioca tužbe.

Za lica lišena slobode, dan predaje tužbe upravi ustanove u kojoj se to lice nalazi, smatra se kao dan predaje Sudu.

Tužba protiv rješenja ili zaključka u predmetima povodom zahtjeva za međunarodnom zaštitom i predmetima koji se odnose na prestanak važenja međunarodne zaštite podnosi se posredstvom Ministarstva sigurnosti.

Ako u upravnom postupku drugostepena institucija nije u roku od 30 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijela rješenje po žalbi stranke protiv prvostepenog rješenja, a ne donese ga ni u daljem roku od sedam dana po pisanom traženju, stranka može pokrenuti upravni spor kao da joj je žalba odbijena.

Na ovaj način može postupiti stranka i kada po njenom zahtjevu u upravnom postupku prvostepena institucija nije donijela rješenje protiv čijeg akta zakonom nije dozvoljena žalba.

Ako u upravnom postupku prvostepena institucija protiv čijeg akta je dozvoljena žalba nije u roku od 60 dana ili u posebnim propisom određenom kraćem roku donijela nikakvo rješenje po zahtjevu, stranka ima pravo da se obrati svojim zahtjevom drugostepenoj instituciji. Protiv rješenja drugostepene institucije stranka može pokrenuti upravni spor, a može ga, pod određenim uslovima, pokrenuti i ako drugostepena institucija ne donese rješenje u propisanom roku.

U tužbi se mora navesti: ime, prezime i mjesto stanovanja, odnosno naziv i sjedište tužioca, broj i datum konačnog upravnog akta protiv koga je tužba podnesena, kratko obrazloženje zbog čega se tuži, kao i u kojem pravcu i obimu se predlaže poništavanje konačnog upravnog akta i potpis podnosioca. Uz tužbu se mora podnijeti konačni upravni akt u originalu ili prepisu, odnosno fotokopiji.

Ako se tužbom traži povrat stvari ili nadoknada štete, mora se staviti i određen zahtjev u pogledu stvari ili visine pretrpljene štete.

Uz tužbu se podnosi i po jedan prepis tužbe i priloga za tuženu instituciju i za svako zainteresovano lice, ako takvih lice ima.

Tužilac može odustati od tužbe sve do donošenja sudske odluke o čemu Sudu podnosi pisani podnesak ili daje izjavu na zapisnik kod Suda, i u tom slučaju Sud rješenjem obustavlja postupak.

Ako je tužba nepotpuna ili nerazumljiva, predsjednik sudskog vijeća pozvat će tužioca, prema potrebi, i preko drugog suda u BiH, da u ostavljenom roku ukloni nedostatke tužbe. Pri tome će ga poučiti što i kako treba učiniti i ukazati mu na posljedice koje će nastati ako ne postupi po traženju suda.

Ako tužilac u ostavljenom roku ne ukloni nedostatke tužbe, a oni su takvi da sprečavaju rad suda, sud će rješenjem odbaciti tužbu kao neurednu, ako ne nađe da je osporeni konačni upravni akt po zakonu ništav.

Sud će rješenjem odbaciti tužbu ako utvrdi:

- a) da je tužba podnesena neblagovremeno (čl. 19.) ili prijevremeno (čl. 21.), odnosno podnesena od neovlaštenog lica (čl. 2.),
- b) da akt koji se tužbom osporava nije konačni upravni akt (čl. 8.),
- c) da je očigledno da se upravnim aktom koji se tužbom osporava ne dira u pravo tužioca ili u njegov neposredni lični interes zasnovan na zakonu (čl. 14.),
- d) da se protiv upravnog akta koji se tužbom osporava mogla izjaviti žalba, pa ona nije uopće ili nije blagovremeno izjavljena (čl. 9.),
- e) da se radi o stvari o kojoj se po izričitoj odredbi ovog zakona ne može voditi upravni spor (čl. 10.),
- f) da već postoji pravosnažna sudska odluka donesena u upravnom sporu o istoj stvari.

Zbog navedenih razloga Sud će odbaciti tužbu u svakom stadijumu postupka.

Ako Sud ne odbaci tužbu, a nađe da pobijani upravni akt sadrži takve bitne nedostatke koji sprečavaju ocjenu zakonitosti akta, može iz tog razloga presudom poništiti pobijani konačni upravni akt i bez dostavljanja tužbe na odgovor.

Ako nadležna institucija za vrijeme sudskog postupka donese drugi konačni upravni akt kojim se mijenja ili stavlja van snage konačni upravni akt protiv koga je upravni spor pokrenut, kao i ako u slučaju iz čl. 21. ovog zakona naknadno donese konačni upravni akt, ta institucija je dužna, osim tužioca, istovremeno u pisanom obliku izvijestiti i Sud pred kojim je spor pokrenut, sa tim da Sudu dostavi i novi konačni upravni akt. Sud će u tom slučaju pozvati tužioca da u roku od 15 dana u pisanom obliku izjavi da li je naknadno donesenim konačnim upravnim aktom zadovoljan ili ostaje pri tužbi i u kojem obimu, odnosno da li tužbu proširuje i na novi upravni akt.

Ako tužilac izjavi da je naknadno donesenim konačnim upravnim aktom zadovoljan ili ako ne da izjavu u ovom roku, Sud će donijeti rješenje o obustavljanju postupka.

Ako tužilac izjavi da novim konačnim upravnim aktom nije zadovoljan, Sud će nastaviti postupak.

Ako tužbu ne odbaci, niti poništi upravni akt, Sud će po jedan prepis tužbe sa priložima dostaviti na odgovor instituciji čiji se upravni akt pobija (tužena strana) i zainteresovanim licima, ako takvih lica ima.

Odgovor na tužbu daje se u roku koji Sud odredi u svakom pojedinom slučaju. Ovaj rok ne može biti kraći od 10 ni duži od 20 dana.

U ovom roku tužena strana dužna je poslati Sudu sve spise koji se odnose na predmet. Ako tužena strana i poslije drugog traženja Suda ne pošalje spise predmeta ili ako izjavi da ih ne može poslati, Sud će riješiti stvar i bez spisa u skladu s odredbom čl. 34. st. (4) ovog zakona.

O upravnim sporovima Sud rješava na nejavnoj sjednici.

Zbog složenosti sporne stvari ili ako inače nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stanja stvari, Sud može riješiti da se održi usmena rasprava (rasprava).

Iz ovih razloga i stranka može predložiti da se održi rasprava.

Ako sudsko vijeće Suda odluči da se održi rasprava, predsjednik vijeća odredit će dan rasprave i na nju pozvati stranke i zainteresovana lica, ako ih ima.

Rasprava se može odgoditi samo iz važnih razloga, o čemu odlučuje sudsko vijeće.

Raspravom rukovodi predsjednik vijeća.

O raspravi se vodi zapisnik u koji se unose samo bitne činjenice i okolnosti, kao i dispozitiv odluke. Zapisnik potpisuju predsjednik vijeća i zapisničar.

Izostanak stranke sa rasprave ne zadržava rad Suda. Zbog izostanka stranaka sa rasprave ne može se uzeti da su stranke odustale od svojih zahtjeva, već će se njihovi podnesci pročitati.

Ako na raspravu ne dođe ni tužilac ni tužena strana, a rasprava se ne odgodi, Sud će raspraviti spor i bez prisustva stranaka.

Na raspravi prvo dobiva riječ član sudskog vijeća koji je izvjestilac.

Izvjestilac izlaže stanje i suštinu spora, ne dajući svoje mišljenje. Poslije toga daje se riječ tužiocu da obrazloži tužbu, pa zastupniku tužene strane i zainteresovanim licima da obrazlaže svoja gledišta.

Sud rješava spor, po pravilu, na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.

Ako Sud nađe da se spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji protivrječnost u spisima, što su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, što je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja ili nađe da se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješavanje stvari, Sud će pobijati konačni upravni akt i prvostepeni upravni akt poništiti presudom i vratiti na ponovno rješavanje.

Prvostepeni upravni akt poništava se ako su propusti u utvrđivanju činjeničnog stanja i povreda pravila postupka učinjeni u prvostepenom postupku, a pobijani konačni upravni akt poništava se ako su ti propusti učinjeni u drugostepenom upravnom postupku. U ovim slučajevima nadležna institucija dužna je postupiti onako kako je u presudi određeno i donijeti novi konačni upravni akt.

Ako bi poništenje pobijanog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležne institucije izazvalo za tužioca štetu koja bi se teško mogla popraviti ili ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta očigledno da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku ili ako je u istom upravnom sporu već jednom poništen upravni akt, a posebno ako nadležna institucija nije u potpunosti postupila po presudi, Sud je u ovim slučajevima obavezan sam utvrditi činjenično stanje i na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja riješiti upravnu stvar presudom, odnosno rješenjem.

U ovom slučaju Sud utvrđuje činjenično stanje, po pravilu, na raspravi ili preko jednog člana sudskog vijeća ili preko drugog suda ili preko drugog organa. Na raspravu se poziva i stranka. Ako Sud činjenično stanje utvrđuje preko drugog suda ili preko drugog organa, taj sud, odnosno organ obavezni su postupiti po zahtjevu suda u roku koji sud odredi.

Zakonitost pobijanog konačnog upravnog akta Sud ispituje u granicama zahtjeva iz tužbe, ali pri tom nije vezan razlozima tužbe.

Na ništavost konačnog upravnog akta Sud pazi po službenoj dužnosti.

Ako Sud utvrdi (ocijeni) da je pobijani konačni upravni akt ništav, poništiti će ga, a ako su razlozi ništavosti sadržani i u prvostepenom upravnom aktu, poništiti će i taj akt.

Sud donosi presudu, odnosno rješenje većinom glasova sudskog vijeća.

O vijećanju i glasanju vodi se poseban zapisnik, koji potpisuju svi članovi vijeća i zapisničari.

Vijećanje i glasanje vrši se bez prisustva stranaka.

Sud rješava spor presudom.

Presudom se tužba uvažava ili odbija kao neosnovana. Ako se tužba uvažava, Sud poništava pobijani konačni upravni akt.

Presudom se konačni upravni akt poništava i predmet vraća nadležnoj instituciji na ponovno rješavanje u slučajevima utvrđenim u čl. 34. st. (2) ovog zakona i drugim slučajevima predviđenim ovim zakonom.

Presudom se konačni upravni akt poništava i rješava upravna stvar u slučajevima utvrđenim u čl. 34. st. (3) ovog zakona i drugim slučajevima predviđenim ovim zakonom. Takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni konačni upravni akt.

Presudom kojom se pobijani konačni upravni akt poništava Sud će odlučiti i o zahtjevu tužioca za povrat stvari, odnosno za nadoknadu štete, ako podaci postupka pružaju za to pouzdan osnov. U protivnom, ako se radi o složenijem postupku (izvođenje dokaza, vještačenje dokumentacije itd.) , Sud će odluku donijeti po odredbama Zakona o parničnom postupku.

Kad je tužba podnesena na osnovu čl. 21. ovog zakona, a Sud nađe da je opravdana, presudom će uvažiti tužbu, poništiti osporeni upravni akt i odrediti u kojem će smislu nadležna institucija donijeti rješenje ili će presudom sam riješiti upravnu stvar.

U slučajevima u kojima se ne odlučuje presudom, Sud donosi rješenje.

Ako je održana rasprava, Sud će odmah po završenoj raspravi usmeno objaviti presudu, odnosno rješenje, zajedno sa najvažnijim razlozima za donesenu odluku.

U složenim slučajevima Sud može odustati od usmenog objavljivanja presude, odnosno rješenja i najkasnije u roku od osam dana donijeti presudu, odnosno rješenje.

Ako Sud po završenoj raspravi ne može izreći presudu, odnosno rješenje zbog toga što prethodno treba da utvrdi takvu činjenicu za čije raspravljanje nije potrebna nova rasprava, Sud će presudu, odnosno rješenje donijeti bez rasprave i to najkasnije u roku od osam dana od dana kad tu činjenicu utvrdi.

Presuda, odnosno rješenje sadrži: označenje Suda, broj i datum, uvod koji obuhvata ime i prezime predsjednika vijeća, članova vijeća i zapisničara, označenje stranaka i njihovih zastupnika, kratko označenje predmeta spora i dan kad je presuda, odnosno rješenje izrečeno i objavljeno, dispozitiv, obrazloženje i pouku o pravnom lijeku. Dispozitiv mora biti odvojen od obrazloženja. U presudi se moraju cijeniti svi navodi tužbe.

Presuda odnosno rješenje je konačna i može se pobijati samo vanrednim pravnim lijekovima.

Originalnu presudu, odnosno rješenje potpisuju predsjednik vijeća i zapisničar.

Presuda, odnosno rješenje kojim se tužba oglašava neosnovanom ili se odbija ima pravno dejstvo samo za stranke u postupku.

Presuda, odnosno rješenje kojom se uvažava tužba primjenjuje se za sva lica na koja utiče konačni upravni akt koji je pobijan.

Presuda, odnosno rješenje se u ovjerenom prepisu dostavlja svim strankama i objavljuje u „Službenom glasniku BiH“.

5. Vanredni pravni lijekovi

Vanredni pravni lijekovi u upravnom sporu su:

- a) zahtjev za ponavljanje postupka,
- b) zahtjev za zaštitu zakonitosti,
- c) zahtjev za preispitivanje sudske odluke.

5.1. Zahtjev za ponavljanje postupka

Postupak okončan odlukom Vijeća Upravnog odjeljenja Suda ponovit će se na zahtjev stranke.

O zahtjevu za ponavljanje postupka odlučuje Vijeće Upravnog odjeljenja Suda (Vijeće) koje je donijelo presudu.

Zahtjev za ponavljanje postupka može se podnijeti:

- a) ako stranka sazna za nove činjenice ili nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi nove dokaze na osnovu kojih bi spor bio povoljnije riješen za nju da su te činjenice, odnosno dokazi bili izneseni ili upotrijebljeni u ranijem sudskom postupku,
- b) ako je do odluke suda došlo uslijed krivičnog djela sudije ili zaposlenika u sudu, ili je odluka isposlovana prevarnom radnjom zastupnika ili punomoćnika stranke, njegovog protivnika ili protivnikovog zastupnika ili punomoćnika, a takva radnja predstavlja krivično djelo,
- c) ako je odluka zasnovana na presudi donesenoj u krivičnoj ili građanskoj stvari, a ta presuda je kasnije ukinuta drugom pravosnažnom sudskom odlukom,
- d) ako je isprava na kojoj se zasniva sudska odluka lažna ili lažno preinačena ili ako je svjedok, vještak ili stranka, prilikom saslušanja pred sudom, dao lažan iskaz, a odluka suda zasniva se na tom iskazu,
- e) ako stranka nađe ili stekne mogućnost da upotrijebi raniju sudsku odluku donesenu u istom upravnom sporu,
- f) ako zainteresovanom licu nije bila data mogućnost da učestvuje u upravnom sporu.

Zbog okolnosti iz tač. a) i e) ponavljanje će se dozvoliti samo ako stranka bez svoje krivice nije bila u stanju te okolnosti iznijeti u ranijem postupku.

Ponavljanje postupka može se tražiti najkasnije u roku od 30 dana od dana kad je stranka saznala za razlog ponavljanja. Ako je stranka saznala za razlog ponavljanja prije nego što je postupak kod suda okončan, ali taj razlog nije mogla upotrijebiti u toku postupka, ponavljanje se može tražiti u roku od 30 dana od dana obavještenja o odluci Vijeća.

Po proteku pet godina od pravosnažnosti odluke Vijeća ponavljanje se ne može tražiti. Izuzetno, i poslije roka od pet godina ponavljanje postupka može se tražiti zbog zakonskih osnova navedenih u čl. 42. st. (1) tač. 2), 3) i 4) ovog zakona.

Ponavljanje postupka pokreće se zahtjevom za ponavljanje postupka.

Zahtjev za ponavljanje postupka sadrži označenje sudske odluke donesene u postupku čije se ponavljanje traži, zakonski osnov ponavljanja (čl. 42.), odnosno okolnosti koje čine vjerovatnim postojanje tog osnova, kao i razloge i obim u kome se predlaže izmjena odluke donesene u postupku čije se ponavljanje traži.

Vijeće će odbaciti zahtjev za ponavljanje postupka ako utvrdi da ga je podnijelo neovlašteno lice ili da nije blagovremen ili da stranka nije učinila bar vjerovatnim postojanje zakonskog osnova za ponavljanje.

Ako Vijeće ne odbaci zahtjev dostavit će ga protivnoj stranci i zainteresovanim licima i pozvati ih da u roku od 15 dana odgovore po zahtjevu.

Po isteku roka za odgovor na zahtjev (čl. 45. st. (2)), Vijeće presudom rješava o zahtjevu za ponavljanje postupka.

Ako se ponavljanje postupka dozvoli, stavit će se van snage ranija sudska odluka u cjelini ili djelimično.

Ranije procesne radnje na koje ne utiču razlozi ponavljanja postupka neće se ponavljati.

Presudom kojom se ponavljanje postupka dozvoljava riješit će se i o glavnoj stvari.

Protiv odluke Vijeća donesene po zahtjevu za ponavljanje postupka mogu se podnijeti pravni lijekovi koji su ovim zakonom dozvoljeni u glavnoj stvari.

U postupku za ponavljanje postupka shodno će se primjenjivati odredbe ovog zakona o postupku po tužbi, ukoliko u čl. 42. do 47. ovog zakona nije drugačije određeno.

5.2. Zahtjev za preispitivanje sudske odluke

Protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja Suda i konačne odluke najvišeg suda BD BiH donesene u upravnom sporu može se podnijeti zahtjev za preispitivanje sudske odluke (zahtjev za preispitivanje).

Zahtjev za preispitivanje može se podnijeti zbog povrede zakona BiH ili zbog povrede pravila postupka koji je prethodio donošenju pobijane odluke.

Zahtjev za preispitivanje podnosi se na način određen u čl. 20. ovog zakona Sudu, protiv čije se odluke podnosi zahtjev.

Ovaj zahtjev može se podnijeti u roku od 30 dana od dana dostavljanja stranci sudske odluke protiv koje se podnosi zahtjev.

O zahtjevu za preispitivanje odlučuje Apelaciono odjeljenje u vijeću sastavljenom od trojice sudija.

Zahtjev za preispitivanje sadrži označenje sudske odluke čije se preispitivanje predlaže, kao i razloge i obim u kome se predlaže preispitivanje te odluke.

Ako je zahtjev nepotpun ili nerazumljiv, Apelaciono odjeljenje postupa shodno odredbama čl. 24. ovog zakona.

Nedozvoljen ili neblagovremen zahtjev za preispitivanje ili zahtjev koji je podnijela neovlašteno lice, Apelaciono odjeljenje odbacit će rješenjem.

Ako Apelaciono odjeljenje ne odbaci zahtjev, dostavit će ga protivnoj stranci koja može, u roku koji odredi Apelaciono odjeljenje, podnijeti odgovor na zahtjev.

Apelaciono odjeljenje rješava o zahtjevu po pravilu, na nejavnoj sjednici, a pobijanu odluku ispituje samo u granicama zahtjeva.

Apelaciono odjeljenje presudom odbija ili uvažava zahtjev za preispitivanje sudske odluke.

Presudom Apelaciono odjeljenje može ukinuti ili preinačiti sudsku odluku protiv koje je podnesen zahtjev.

Ako Apelaciono odjeljenje ukine sudsku odluku, predmet se vraća sudu čija je odluka ukinuta. Taj sud dužan je izvesti sve procesne radnje i raspraviti pitanja na koja mu je ukazalo Apelaciono odjeljenje te donijeti odgovarajuću odluku.

5.3. Zahtjev za zaštitu zakonitosti

Protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja Suda i protiv konačne odluke najvišeg suda BD BiH donesene u upravnom sporu, pravobranilac BiH može podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti.

Zahtjev za zaštitu zakonitosti može se podnijeti zbog povreda zakona BiH ili zbog povrede pravila postupka koji je prethodio donošenju pobijane odluke.

Zahtjev za zaštitu zakonitosti nije dozvoljen protiv odluke koju je povodom zahtjeva za preispitivanje donijelo Apelaciono upravno vijeće.

O zahtjevu za zaštitu zakonitosti odlučuje Apelaciono odjeljenje u vijeću od trojice sudija.

Zahtjev za zaštitu zakonitosti može se podnijeti u roku od 30 dana od dana kad je stranci dostavljena konačna odluka protiv koje se zahtjev podnosi.

Zahtjev za zaštitu zakonitosti sadrži označenje sudske odluke protiv koje se on podnosi, kao i razloge i obim u kome se predlaže ispitivanje zakonitosti te odluke.

Ako je zahtjev nepotpun ili nerazumljiv, Apelaciono odjeljenje postupa shodno odredbama čl. 24. ovog zakona.

Nedozvoljen i neblagovremen zahtjev za zaštitu zakonitosti ili zahtjev koji je podnijela neovlašteno lice Apelaciono odjeljenje odbacit će rješenjem.

Ako Apelaciono odjeljenje ne odbaci zahtjev, dostavit će ga protivnoj stranci koja može, u roku koji odredi Apelaciono odjeljenje, podnijeti odgovor na zahtjev.

Apelaciono odjeljenje rješava o zahtjevu za zaštitu zakonitosti po pravilu, na nejavnoj sjednici, a pobijanu odluku ispituje samo u granicama zahtjeva.

Apelaciono odjeljenje presudom odbija ili uvažava zahtjev za zaštitu zakonitosti.

Presudom kojom zahtjev uvažava, Apelaciono odjeljenje može ukinuti ili preinačiti sudsku odluku protiv koje je podnesen zahtjev.

Ako Apelaciono odjeljenje ukine sudsku odluku, predmet vraća sudu čija je odluka ukinuta. Taj sud dužan je izvesti sve procesne radnje i raspraviti pitanja na koja mu je ukazalo Apelaciono odjeljenje te donijeti odgovarajuću odluku.

Ponavljanje postupka i zahtjev za preispitivanje sudske odluke može podnijeti i ombudsmen BiH ako je učestvovao u postupku upravnog spora ili kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je sudskom odlukom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, odnosno prava i slobode utvrđene Ustavom BiH i njegovim aneksima.

5.a. Ostale odredbe postupka

Za pitanja o postupku u upravnim sporovima koja nisu regulisana ovim zakonom shodno će se primjenjivati odgovarajuće odredbe zakona kojima je uređen parnični postupak.

6. Troškovi postupka

Troškovi u postupku o upravnim sporovima su izdaci učinjeni povodom upravnog spora od njegovog pokretanja do završetka.

Sud će svakom odlukom kojom okončava postupak o upravnom sporu odlučiti ko snosi troškove postupka i koliko oni iznose.

Sud će odlučiti da stranka koja je pokrenula ili nastavila postupak u lošoj namjeri ili iz nemara snosi sudske troškove u cijelosti.

7. Obaveznost presuda

Kad Sud poništi konačni upravni akt protiv koga je bio pokrenut upravni spor, predmet se vraća u stanje u kome se nalazio prije nego što je poništen akt donesen. Ako prema prirodi stvari koja je bila predmet spora treba umjesto poništenog konačnog upravnog akta donijeti novi upravni akt, nadležna institucija dužna je da ga donese bez odgađanja, a najkasnije u roku od 15 dana od dana dostavljanja presude. Nadležna institucija je pri tome vezana pravnim shvatanjem Suda i primjedbama u pogledu postupka.

Ako nadležna institucija poslije poništenja konačnog upravnog akta donese upravni akt protivno pravnom shvatanju Suda ili protivno primjedbama Suda u pogledu postupka, pa tužilac podnese novu tužbu, Sud je dužan u ovim slučajevima poništiti pobijani konačni upravni akt i sam riješiti stvar presudom. Takva presuda u svemu zamjenjuje konačni upravni akt nadležne institucije.

Ako nadležna institucija poslije poništenja konačnog upravnog akta ne donese odmah, a najkasnije u roku od 15 dana, novi upravni akt ili novi upravni akt u izvršenju presude donesene na osnovu čl. 37. st. (6) ovog zakona, stranka može posebnim podneskom tražiti donošenje takvog akta. Ako nadležna institucija ne donese upravni akt ni za sedam dana od ovog traženja, stranka može tražiti donošenje takvog akta od Suda koji je donio presudu u prvom stepenu.

Po zahtjevu stranke Sud će zatražiti od nadležne institucije spis predmeta i obavještenje o razlozima zbog kojih upravni akt nije donio. Nadležna institucija dužna je dostaviti spis i dati obavještenje odmah, a najkasnije u roku od sedam dana. Ako ona to ne učini ili ako dato obavještenje, po ocjeni Suda, ne opravdava neizvršenje sudske presude, Sud će donijeti odluku koja u svemu zamjenjuje konačni upravni akt nadležne institucije i dostaviti je nadležnoj instituciji za izvršenje koja je dužna bez odgađanja izvršiti ovu odluku.

Odgovorno lice u nadležnoj instituciji koja ne postupi u skladu s odredbama čl. 62., 63. i 64. ovog zakona, čini tešku povredu radne dužnosti.

Prijedlog za pokretanje disciplinskog postupka protiv tog lica podnosi Upravno odjeljenje Suda koje je donijelo presudu kojom je osporeni upravni akt poništen, po službenoj dužnosti ili na zahtjev stranke.

O ponašanju nadležne institucije iz čl. 63. i 64. ovog zakona, Sud obavezno u pisanom obliku izvještava Vijeće ministara BiH kako bi u okviru svojih ovlaštenja preduzelo odgovarajuće mjere da nadležna institucija dosljedno postupi po odluci Upravnog odjeljenja Suda.

Nadležna institucija, čiji je konačni upravni akt poništen sudskom odlukom, obavezna je postupiti po nalogu Vijeća ministara BiH.

Vijeće ministara BiH obezbjeđuje u slučaju potrebe izvršenje svake sudske odluke donesene u upravnom sporu na prijedlog Upravnog odjeljenja Suda ili zahtjev stranke.

Kad je u upravnom sporu donesena presuda kojom je poništen pobijani upravni akt, pa nadležna institucija u izvršenju te presude donese novi konačni upravni akt, a stranka kod te institucije zatraži ponavljanje upravnog postupka po tom upravnom aktu, ponavljanje se može dozvoliti, ako je razlog za ponavljanje postupka nastao u odnosu na konačni upravni akt koji je donijela ta institucija.

8. Zaštita sloboda i prava građana zagantovanih ustavom

Građanin čija su prava ili osnovne slobode zagantovane Ustavom BiH povrijeđene konačnim pojedinačnim aktom institucija iz čl. 4. ovog zakona, ima pravo zahtijevati zaštitu tih prava ili sloboda kod Suda, u skladu s ovim zakonom, ako nije obezbijeđena druga sudska zaštita.

O zahtjevima iz čl. 67. ovog zakona odlučuje Vijeće Upravnog odjeljenja Suda.

Na postupak po zahtjevu iz čl. 67. ovog zakona, shodno se primjenjuju odredbe Poglavlja IV. Postupak, čl. 19. - 40. ovog zakona.

Zaštita sloboda i prava građana zagantovanih Ustavom BiH obezbjeđuje se i u slučaju ako su te slobode ili prava povrijeđeni radnjom službenog lica u instituciji, odnosno odgovornog lica u javnoj agenciji ili javnoj korporaciji, kojom se protivno zakonu, neposredno sprečava ili ograničava određenom pojedincu vršenje takve slobode ili prava.

O zahtjevu građana čije je pravo ili sloboda povrijeđeno radnjom iz čl. 69. ovoga zakona, odlučuje Vijeće Upravnog odjeljenja Suda.

U zahtjevu za zaštitu zbog nezakonite radnje navodi se radnja, mjesto i vrijeme kada je izvršena, institucija, odnosno javna agencija ili korporacija kod koje je ta radnja učinjena, podaci o službenom licu, odnosno odgovornom licu koje je to učinilo, dokazi o tome, kao i zahtjev da se otkloni zapreka ili ograničenje za vršenje slobode ili prava koje se osporava nezakonitom radnjom.

Zahtjev iz čl. 70. ovog zakona može se podnijeti sve dok radnja traje.

Ako lice prema kojom je preduzeta nezakonita radnja nije u mogućnosti samo podnijeti zahtjev za zaštitu zbog nezakonite radnje, zahtjev može podnijeti njegov supružnik, dijete, roditelj ili drugi bliski srodnik.

Postupak po zahtjevu iz čl. 70. hitan je i sudska odluka mora se donijeti što prije, a najkasnije u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva.

Sud će bez odgađanja zahtjev dostaviti na odgovor instituciji, odnosno javnoj agenciji ili korporaciji zavisno od toga ko je izvršio radnju iz čl. 69. ovog zakona. Odgovor na zahtjev dostavlja se u roku koji odredi Sud.

Kada Sud nađe da je zahtjev osnovan, donijet će rješenje kojim će zabraniti dalje vršenje nezakonite radnje. U protivnom, odbit će zahtjev rješenjem.

Sud će u rješenju odrediti mjere koje treba preduzeti da bi se uspostavilo zakonito stanje, ostavljajući rok za izvršenje, kao i odrediti zakonske sankcije za slučaj neizvršenja rješenja.

Rješenje Suda izvršava institucija, odnosno javna agencija ili korporacija iz čl. 69. ovog zakona čije je službeno lice, odnosno odgovorno lice učinilo nezakonitu radnju.

Radi obezbjeđenja izvršenja rješenja Sud koji je donio rješenje odmah će, prema okolnostima konkretnog slučaja, preduzeti što je potrebno radi obezbjeđenja izvršenja rješenja, a može o rješenju obavijestiti i instituciju iz čl. 65. st. (1) ovog zakona, koja je dužna preduzeti mjere potrebne za uspostavljanje zakonitog stanja na način utvrđen u rješenju Suda.

Ako rješenje ne bude izvršeno u ostavljenom roku, Sud će na zahtjev stranke izvršiti rješenje neposredno ili preko institucije.

Izvršenje se, prema okolnostima slučaja, provodi na trošak institucije, javne agencije ili korporacije, odnosno na trošak službenog ili drugog odgovornog lica koje je izvršilo nezakonitu radnju.

Radi izvršenja Sud može podnijeti zahtjev nadležnoj instituciji, odnosno pravnom licu za udaljenje sa dužnosti službenog ili odgovornog lica, a po potrebi, može protiv službenog, odnosno odgovornog lica, ako ono u određenom roku ne izvrši rješenje, izreći novčanu kaznu od 200 do 800 KM, kao i odrediti i druge pogodne mjere shodno pravilima izvršnog sudskog postupka.

9. Postupak po izbornim žalbama

Protiv odluke Centralne izborne komisije BiH ili Izbornog vijeća za prigovore i žalbe kojom se krši Izborni zakon BiH i propisi koje donosi Centralna izborna komisija BiH na osnovu zakona, može se uložiti žalba Apelacionom odjeljenju.

Žalba Apelacionom odjeljenju može se uložiti i protiv odluke bilo koga organa u BiH, u entitetima, kao i protiv odluke sudova posljednje instance BD BiH, kojom se krši Izborni zakon i propisi koje donosi Centralna izborna komisija BiH na osnovu zakona, ukoliko to nije predmet druge redovne žalbe.

Žalbu iz čl. 76. i 77. može uložiti svako lice, politička stranka ili koalicija čije je pravo, ustanovljeno Izbornim zakonom i propisima koje donosi Centralna izborna komisija BiH na osnovu zakona, povrijeđeno ili koja ima određeni pravni interes.

O žalbi odlučuje Apelaciono odjeljenje u vijeću od trojice sudija po hitnom postupku, a sudsku odluku donosi u roku od tri dana od dana prijema žalbe.

Žalba se podnosi u pisanom obliku u roku od dva dana od dana prijema odluke posljednje instance i sadrži kratak opis učinjene povrede i dokaze koji potvrđuju navode žalbe. Žalbu mora potpisati njen podnosilac. Ukoliko je podnosilac žalbe stranka ili koalicija, žalbu potpisuje predsjednik ili ovlašteni predstavnik političke stranke ili koalicije.

Žalba se dostavlja svim zainteresovanim stranama navedenim u žalbi. Strane navedene u žalbi mogu se u roku 48 sati od prijema žalbe u pisanom obliku izjasniti o njenim navodima.

U ovom roku, strana protiv čije je odluke podnesena žalba, dužna je na traženje Apelacionog odjeljenja dostaviti sve spise na koje se žalba odnosi.

Kad Apelaciono odjeljenje nađe da je žalba osnovana, donijet će odluku kojom će odrediti da se uklone nepravilnosti kojima je povrijeđeno izborno pravo. U protivnom, odbit će žalbu.

Apelaciono odjeljenje će odlukom odrediti mjere koje treba preduzeti, da bi se otklonile nepravilnosti kojima je povrijeđeno izborno pravo podnosioca žalbe, ostavljajući rok za izvršenje i odrediti sankcije za slučaj neizvršenja odluke.

Odluka Apelacionog odjeljenja po žalbi uloženoj zbog povrede izbornog prava je konačna i obavezujuća.

10. Kaznene odredbe

Novčanom kaznom od 1.500 do 5.000 KM kaznit će se za prekršaj nadležna institucija, a odgovorno lice u nadležnoj instituciji novčanom kaznom od 200 do 800 KM za određena kršenja ovog zakona.

Odgovornim licem u nadležnoj instituciji smatra se rukovodilac i službenik u instituciji koji je zadužen da neposredno izvrši određeni posao, a nije to učinio ili je izvršio radnju protivno datoj obavezi.

11. Prelazne i završne odredbe

Upravni spor po ovom zakonu može se voditi protiv konačnih rješenja koja, u skladu s Ustavom BiH i međunarodnim ugovorima, donose međunarodni upravitelji i druge institucije koje na teritoriji BiH obavljaju određene poslove pod međunarodnom upravom i u okviru tih poslova rješavaju o određenim pravima i obavezama građana i pravnih lica, ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

Sud odlučuje o tužbama protiv upravnih akata institucija BiH.

Pokretanje i vođenje upravnog spora protiv upravnih akata vrši se na način i pod uslovima utvrđenim u odredbama ovog zakona koje se odnose na upravni spor.

Izuzetno, tužbe protiv konačnih akata Komisije za imovinske zahtjeve raseljenih lica i izbjeglica donesenih nakon potpisivanja Sporazuma, podnose se u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

RADNI ODNOSI

A) ZAKON O RADU U INSTITUCIJAMA BiH

1. Osnovne odredbe

Zakonom o radu u institucijama BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10) reguliše se radnopravni status zaposlenika, način i postupak prijema u radni odnos, zaključivanja ugovora o radu između zaposlenika i poslodavca, radno vrijeme, plate i naknade, odmori i odsustva, zaštita prava iz radnoga odnosa, zaključivanje i primjena kolektivnog ugovora, rješavanje sporova između zaposlenika i poslodavca, učešće zaposlenika i sindikata u zaštiti prava zaposlenika, prestanak radnoga odnosa, nadzor nad primjenom zakona i druga prava i obaveze koje nastaju po osnovi radnopravnog statusa zaposlenika.

Zakonom se reguliše radni odnos: zaposlenika u institucijama BiH i njenim organima koji nisu državni službenici, zaposlenika u institucijama BiH koji su izričito izuzeti iz Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, kao i zaposlenika koji su zaposleni u javnim preduzećima BiH, udruženjima i fondacijama BiH, pravnim licima koje osnivaju institucije BiH, međuentitetskim korporacijama i drugim institucijama za obavljanje dodatnih nadležnosti u BiH, ako drugim zakonom nije drugačije određeno. Zakon se primjenjuje i na državne službenike, ako nije u suprotnosti sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

Zaključivanjem ugovora o radu između poslodavca i zaposlenika zasniva se radni odnos. Na sva pitanja u vezi s ugovorom o radu, a koja nisu uređena ovim ili drugim zakonom, primjenjuju se opći propisi obligacionog prava.

Značenje termina u ovom zakonu je:

- a) poslodavac su institucije BiH i njeni organi i druga pravna lica i druge institucije, koje zapošljavaju određena lica na osnovu ugovora o radu,
- b) zaposlenik je fizičko lice, koje je zaposleno kod poslodavca na osnovu ugovora o radu,
- c) ugovor o radu je pisani ugovor između poslodavca i zaposlenika u kojem se navode uslovi zaposlenja, prava, obaveze i ostala pitanja koja proizilaze iz radnoga odnosa, u skladu s odredbama zakona i općeg akta poslodavca,
- d) pripravnik je lice zaposleno prvi put u profesiji za koju je obrazovano, sa svrhom stručne obuke ili samostalnoga rada.

Zaposlenici imaju pravo, po svom slobodnom izboru, organizovati sindikat, u njega se učlaniti, tj. udruživati u složenije oblike, birati svoje reprezentativne organe, saglasno zakonu, statutu ili pravilima toga sindikata. Sindikat se može osnovati bez ikakvoga prethodnog odobrenja. Zaposlenik ne može biti stavljen u nepovoljniju poziciju zbog članstva ili nečlanstva u sindikatu. Poslodavcima koji djeluju u svoje ime ili putem drugog lica, člana ili predstavnika, zabranjuje se: miješanje u uspostavljanje, funkcionisanje ili upravljanje sindikatom, zagovaranje ili pružanje pomoći sindikatu sa svrhom njegove kontrole. Zakonita djelatnost sindikata ne može se trajno ili privremeno zabranjivati.

Lice koje traži zaposlenje kod poslodavca, kao i zaposlenik, ne može biti diskriminisan zbog rase, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugoga mišljenja ili opredjeljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, seksualne orijentacije, imovnoga stanja, rođenja ili kakve druge okolnosti, članstva ili nečlanstva u političkoj stranci, tjelesnih poteškoća ili na osnovu koga drugog razloga suprotnog osnovnim ljudskim pravima i slobodama utvrđenim Ustavom BiH i zakonom.

Odlukom Vijeća ministara BiH (u daljem tekstu: Vijeće ministara), aktom poslodavca ili ugovorom o radu, ne mogu se propisati manja prava i nepovoljniji uslovi rada od prava i uslova propisanih ovim zakonom.

2. Prijem u radni odnos

Odluku o potrebi prijema zaposlenika u radni odnos donosi poslodavac, u okviru potreba i slobodnih radnih mjesta utvrđenih aktom poslodavca odnosno Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Nakon toga raspisuje se javni oglas koji se objavljuje najmanje u jednom visokotiražnom dnevnom listu koji se distribuira na cijelom teritoriju BiH. Javni oglas sadrži: naziv i sjedište poslodavca, naziv radnog mjesta, opće i posebne uslove za prijem u radni odnos, odnosno za to radno mjesto, kratak opis poslova i zadataka radnoga mjesta, zasniva li se radni odnos na određeno ili neodređeno vrijeme, je li utvrđen probni rad kao poseban uslov za zasnivanje radnoga odnosa i trajanje probnoga rada te rok za podnošenje prijave na raspisani javni oglas. Rok za podnošenje prijave ne može biti kraći od osam dana.

Poslodavac imenuje komisiju za izbor zaposlenika koja razmatra pristigle prijave kandidata u smislu ispunjavanja općih i posebnih uslova, provodi postupak ispitivanja kandidata testiranjem, te poslodavcu dostavlja spisak uspješnih kandidata radi daljeg postupanja. Poslodavac na osnovu spiska uspješnih kandidata, donosi odluku o prijemu kandidata u radni odnos.

Kada postoji upražnjeno radno mjesto, poslodavac će pokušati to radno mjesto popuniti prijemom zaposlenika koji je odlukom drugog poslodavca stavljen na raspolaganje, a koji je radio na sličnom radnom mjestu kod toga poslodavca i koji ispunjava opće i posebne uslove za prijem u radni odnos. Postupak prijema zaposlenika u radni odnos detaljnije se uređuje Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji poslodavca ili drugim aktom poslodavca. Struktura zaposlenika kod poslodavca okvirno odražava nacionalnu strukturu stanovništva prema posljednjem popisu stanovništva.

Javni se oglas ne raspisuje za: zaposlenika koji se raspoređuje na slobodno radno mjesto kod istoga poslodavca, zaposlenika koji se na osnovu pisanog sporazuma poslodavaca i uz saglasnost zaposlenika raspoređuje na rad kod drugog poslodavca, prijem u radni odnos zaposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja obima posla i iznenadnog odsustva zaposlenika nije moguće blagovremeno provesti javni oglas, zaposlenika koji je odlukom poslodavca stavljen na raspolaganje, zaposlenika na poslovima vezanim za mandat izabranog zvaničnika ili nosioca izvršnih funkcija u institucijama BiH. Interni premještaj i raspoređivanje provodi se u skladu s odredbama ovoga zakona i odredbama Pravilnika o internim premještajima i raspoređivanjima zaposlenika u institucijama BiH, koji donosi Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva pravde BiH, odnosno aktom poslodavca.

U radni odnos kod poslodavca može se primiti lice koja ispunjava slijedeće opće uslove: da ima navršених 18 godina života, da je državljanin BiH, što se dokazuje uvjerenjem, ne starijim od šest mjeseci, da protiv njega nije pokrenut krivični postupak za krivično djelo za koje je predviđena kazna zatvora tri i više godina ili da mu nije izrečena zatvorska kazna za krivično djelo počinjeno s umišljajem saglasno krivičnim zakonima u BiH, da nije obuhvaćeno odredbom člana IX stav 1. Ustava BiH, da je fizički i psihički sposobno za obavljanje poslova radnoga mjesta na koje se prijavilo kod poslodavca.

Osim općih uslova zakonom i drugim propisom ili pravilnikom, mogu se propisati posebni uslovi za prijem u radni odnos zaposlenika na pojedino radno mjesto (stručna sprema, radno iskustvo, posebna psihofizička sposobnost, stručni ispit, rad na računaru, poznavanje stranoga jezika i dr.).

Ne može se primiti u radni odnos niti biti u radnom odnosu lice koje u mjestu življenja obavlja samostalnu profesionalnu djelatnost, odnosno koje ima zanatsku radnju ili vlastitu firmu. O ovim okolnostima lice koje se prima u radni odnos daje pisanu izjavu prilikom prijema u radni odnos. Kada se navedene okolnosti steknu tokom zaposlenja kod poslodavca, zaposlenik je dužan, u roku petnaest dana od dana nastanka tih okolnosti, izjasniti se o tome hoće li otkloniti razloge smetnje ili napustiti radni odnos kod poslodavca. Ako je zaposlenik prilikom prijema u radni odnos prećutao navedenu činjenicu ili nije otklonio smetnju u roku, poslodavac donosi odluku o prestanku radnog odnosa zaposlenika, bez prava na otkazni rok.

Zaposlenik može van redovnog radnog vremena i po prethodno pribavljenom pisanom odobrenju poslodavca raditi kod drugog pravnog ili fizičkog lica, samo ako takav rad nije zabranjen posebnim zakonom.

3. Prava, obaveze i odgovornosti zaposlenika

3.1. Zaključivanje ugovora o radu

a) Sadržaj ugovora o radu

Na osnovu odluke poslodavca o izboru zaposlenika, između zaposlenika i poslodavca zaključuje se ugovor o radu u pisanom obliku, koji sadrži: naziv i sjedište poslodavaca, ime, prezime, prebivalište ili boravište zaposlenika, trajanje ugovora o radu, dan početka rada, mjesto rada, radno mjesto na kojem se zaposlenik zapošljava i kratak opis poslova, dužinu i raspored radnoga vremena, odmor tokom radnoga dana, platu, dodatke na platu, druge naknade, te periode isplate, trajanje godišnjeg odmora, otkazne rokove kojih se moraju pridržavati zaposlenik i poslodavac i druge podatke, prava i obaveze u vezi sa radom i uslovima rada utvrđenim kolektivnim ugovorom. Umjesto pojedinih podataka, prava i obaveza može se u ugovoru o radu naznačiti odgovarajući zakon, odluka Vijeća ministara BiH, kolektivni ugovor, pravilnik ili akt kojim su uređena ta pitanja.

Prava, obaveze i odgovornosti iz radnoga odnosa nastaju na dan kada zaposlenik počne raditi na osnovu zaključenog ugovora o radu.

Ako se zaposlenik upućuje na rad u inostranstvo, prije njegova odlaska u inostranstvo, sa zaposlenikom se mora postići pisana saglasnost u pogledu slijedećih uslova ugovora: trajanja rada u inostranstvu, valute u kojoj će se isplaćivati plata i druga primanja u novcu i naturi na koja zaposlenik ima pravo za vrijeme boravišta u inostranstvu i uslovima odlaska zaposlenika iz zemlje i povratka zaposlenika sa rada iz inostranstva.

b) Podaci koji se od zaposlenika ne mogu tražiti

Prilikom zaključivanja ugovora o radu, poslodavac ne može tražiti od zaposlenika podatke koji nisu u neposrednoj vezi sa prirodom radnih aktivnosti koje zaposlenik obavlja. Od žene koja se prijavila na raspisani javni oglas poslodavca ili koja je već zaposlena kod poslodavca zabranjeno je tražiti da uradi test za utvrđivanje trudnoće.

Lični podaci zaposlenika ne mogu se prikupljati, obrađivati, koristiti ili dostavljati trećim licima, osim ako je to određeno zakonom ili ako je to potrebno radi ostvarivanja prava i obaveza iz radnoga odnosa.

c) Ugovor o radu na neodređeno i određeno vrijeme

Ugovor o radu može se zaključiti na neodređeno ili određeno vrijeme. Osim ako zakonom nije drugačije regulisano, ugovor o radu zaključuje se na neodređeno vrijeme. Za obavljanje vanrednih, privremenih ili povremenih poslova ili poslova čiji se obim privremeno i nepredviđeno povećao, a koji nisu trajnijega karaktera, kao i radi zamjene duže vrijeme odsutnog zaposlenika, može se zaključiti ugovor o radu na određeno vrijeme dok traju potrebe za obavljanjem tih poslova, odnosno do povratka odsutnog zaposlenika, a najduže dvije godine.

Ako zaposlenik izričito ili prećutno obnavlja ugovor o radu na određeno vrijeme s istim poslodavcem, odnosno izričito ili prećutno zaključi s istim poslodavcem uzastopne ugovore o radu na određeno vrijeme na period duže od dvije godine bez prekida, takav ugovor smatrat će se ugovorom o radu na neodređeno vrijeme. Radni odnos na određeno vrijeme na poslovima vezanim za mandat izabranoga zvaničnika ili nosioca izvršnih funkcija u institucijama BiH može se zasnovati na period duže od dvije godine, a najviše do isteka mandata izabranog nosioca izvršnih funkcija.

Prekidima ugovora o radu ne smatraju se prekidi rada nastali zbog: godišnjeg odmora, bolovanja, porodijskog odsustva, odsustva sa rada saglasno zakonu ili ugovoru o radu, perioda između otkaza ugovora o radu i dana povratka na radno mjesto na osnovu odluke Suda BiH ili drugog organa, saglasno ugovoru o radu i zakonu, plaćena odsustva sa posla uz saglasnost poslodavca i vremenskog perioda do pet dana između ugovora o radu s istim ili drugim poslodavcem.

d) Probni rad

Prilikom zaključivanja ugovora o radu može se ugovoriti probni rad, ali ne duže od šest mjeseci. Ako zaposlenik ne zadovolji na probnom radu, poslodavac otkazuje zaposleniku ugovor o radu i prije isteka probnog roka na način utvrđen ovim zakonom, a otkazni rok je 15 dana. Dok je na probnom radu, zaposlenik ima prava iz radnog odnosa, koja se odnose na poslove koje zaposlenik obavlja tokom probnoga rada.

3.2. Radno vrijeme

Prosječno radno vrijeme zaposlenika je 40 sati sedmično. Zaposlenik može zaključiti ugovor o radu sa punim radnim vremenom samo sa jednim poslodavcem.

Ugovor o radu može se zaključiti i za rad sa nepunim radnim vremenom. Zaposlenik, koji je zaključio ugovor o radu sa nepunim radnim vremenom, može zaključiti više takvih ugovora i na taj način ostvariti puno radno vrijeme, ako to ne šteti interesima poslodavca i ako ne stvara sukob interesa, o čemu će poslodavac i zaposlenik zaključiti pisani sporazum. Zaposlenik, koji radi sa nepunim radnim vremenom, ostvaruje sva prava iz radnog odnosa kao zaposlenik sa punim radnim vremenom, osim prava koja ovise o dužini radnoga vremena (plata, naknada i sl.), saglasno zakonu ili ugovoru o radu u kojem slučaju se takva prava zasnivaju na proporcionalnoj osnovi.

U slučaju više sile (požar, zemljotres, poplava i sl.), iznenadnog povećanja obima posla, kao i u drugim sličnim slučajevima nužne potrebe, zaposlenik, na zahtjev poslodavca, obavezan je raditi duže od punog radnog vremena (prekovremeni rad), a najviše do 10 sati sedmično. Ako prekovremeni rad zaposlenika traje duže od tri sedmice neprekidno ili više od 10 sedmica tokom kalendarske godine, o prekovremenom radu poslodavac u pisanom obliku obavještava Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH. Zaposlenik može dobrovoljno raditi prekovremeno i to u trajanju od još najviše 10 sati sedmično.

Trudnica ne može raditi prekovremeno, a majka sa djetetom do tri godine života i samohrani roditelj do šest godina života djeteta može raditi prekovremeno, ako da pisanu izjavu o dobrovoljnom pristanku na takav rad.

Upravni inspektorat zabranit će prekovremeni rad uveden suprotno navedenom.

Ako priroda posla to zahtijeva, puno radno vrijeme može se preraspodijeliti tako da tokom jednog perioda traje duže, a tokom drugog perioda kraće od punoga radnog vremena, sa tim da prosječno radno vrijeme ne može biti duže od 40 sati sedmično. Ako je uvedena preraspodjela radnog vremena, prosječno radno vrijeme tokom kalendarske godine ne može biti duže od 40 sati sedmično. Ako je uvedena preraspodjela radnoga vremena, takvo radno vrijeme ne smatra se prekovremenim radom. Rad u vremenu između 22,00 sata naveče i 6,00 sati slijedećeg dana, smatra se noćnim radom.

3.3. Odmori i odsustva

a) Odmori

Zaposlenik koji radi puno radno vrijeme ima pravo na odmor tokom radnoga dana u trajanju od najmanje 30 minuta. Odmor u toku radnog dana navest će se u ugovoru o radu, koji ne može biti na početku ni na kraju radnoga dana. Dnevni odmor između dva uzastopna radna dana iznosi najmanje 12 sati. Zaposlenik ima pravo na dnevni odmor u trajanju od najmanje 24 sata neprekidno, a ako je nužno da radi na dan svoga sedmičnog odmora, kao i u slučaju preraspodjele obezbjeđuje mu se jedan slobodan dan u periodu određenom prema dogovoru poslodavca i zaposlenika.

U svakoj kalendarskoj godini zaposlenik ima pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju od najmanje 20 radnih dana, a najduže 30 radnih dana. Aktom ili odlukom poslodavca utvrdit će se kriterijumi trajanja godišnjega odmora dužeg od 20 radnih dana.

Zaposlenik, koji se prvi put zaposli ili koji ima prekid rada između dva radna odnosa duži od pet dana, stiče pravo na godišnji odmor nakon šest mjeseci neprekidnoga rada. Ako zaposlenik nije stekao navedeno pravo, ima pravo na najmanje jedan dan godišnjega odmora za svaki navršeni mjesec dana rada, saglasno ovomu zakonu i ugovoru o radu. Odsustvo sa rada zbog privremene nesposobnosti za rad, porodijskog odsustva, vojne vježbe i drugog odsustva koja nije uslovljeno voljom zaposlenika, ne smatra se prekidom rada.

U godišnji odmor ne uračunava se vrijeme privremene nesposobnosti za rad, vrijeme praznika u koje se ne radi, kao i drugo vrijeme odsustnosti sa rada koje se zaposleniku priznaje u staž osiguranja. Ako je rad organizovan u manje od šest radnih dana u sedmici, pri utvrđivanju trajanja godišnjeg odmora smatra se da je radno vrijeme raspoređeno na pet radnih dana, ako zakonom ili ugovorom o radu nije drugačije uređeno.

Godišnji se odmor može koristiti u jednom ili dva dijela. Ako zaposlenik koristi godišnji odmor u dva dijela, prvi dio koristi bez prekida u trajanju od najmanje 10 radnih dana u toku kalendarske godine, a drugi dio najkasnije do 30. juna naredne godine. Zaposlenik u pisanom obliku obavještava poslodavca o vremenu kada želi koristiti godišnji odmor, najmanje 30 dana prije korištenja godišnjega odmora. Poslodavac odobrava korištenje odmora, izdavanjem rješenja o godišnjem odmoru. Vremenske periode korištenja godišnjega odmora odobrava poslodavac. Zaposlenik ima pravo koristiti jedan dan godišnjeg odmora kad god on to želi, uz obavezu da o tome obavijesti poslodavca najmanje tri dana prije njegova korištenja.

Zaposlenik se ne može odreći prava na godišnji odmor, niti mu se može uskratiti pravo na godišnji odmor, a ne može mu se izvršiti ni isplata naknade umjesto neiskorištenog godišnjeg odmora.

Sva pitanja koja se odnose na uslove, kriterijume i način korištenja godišnjeg odmora, a koja nisu propisana ovim ili drugim zakonom, propisat će se odlukom Vijeća ministara BiH za budžetske korisnike odnosno odlukom poslodavca za ostale zaposlenike.

b) Odsustva sa rada

Zaposlenik ima pravo na odsustvo sa rada uz naknadu plate do sedam radnih dana u jednoj kalendarskoj godini - plaćeno odsustvo u slučaju: stupanja u brak, porođaja supruge i teže bolesti ili smrti člana uže porodice i zadovoljavanja vjerskih odnosno tradicijskih potreba ili drugih slučajeva utvrđenih aktom poslodavca. O zahtjevu za plaćeno odsustvo odlučuje poslodavac na pisani zahtjev zaposlenika.

Članom uže porodice smatra se: bračni i vanbračni supružnik, dijete (bračno, vanbračno, usvojeno, pastorče i dijete bez roditelja uzeto na održavanje), otac, majka, očuh, maćeha, usvojlac, djed i baka (po ocu i majci), brat i sestra.

Izuzetno, poslodavac je dužan omogućiti zaposleniku odsustvo do šest radnih dana u jednoj kalendarskoj godini, radi zadovoljavanja njegovih vjerskih, odnosno tradicijskih ili drugih potreba, sa tim da se odsustvo od dva dana koristi uz naknadu plate - plaćeno odsustvo. Ako zaposlenik ne iskoristi ovo odsustvo nema pravo u zamjenu iskoristiti neke druge dane kao i tražiti novčanu naknadu za one dane koje nije iskoristio.

Poslodavac može zaposleniku, na njegov zahtjev, odobriti odsustvo sa rada bez naknade plate - neplaćeno odsustvo, u slučajevima i u trajanju utvrđenom u aktu poslodavca. Za vrijeme ovog odsustva prava i obaveze zaposlenika, koja se stiču na radu i na osnovu rada, miruju.

3.4. Zaštita zaposlenika

Poslodavac je dužan omogućiti zaposleniku da se upozna sa propisima o radnim odnosima i propisima iz područja zaštite na radu u roku od 30 dana od dana stupanja zaposlenika na rad. Poslodavac je dužan osposobiti zaposlenika za rad na način koji obezbjeđuje zaštitu života i zdravlja zaposlenika, te sprečava nastanak nesreće. Poslodavac je dužan obezbijediti potrebne uslove za zaštitu na radu kojima se obezbjeđuje zaštita života i zdravlje zaposlenika, kao i svakog drugog lica sa kojim dođe u dodir tokom trajanja ugovora, saglasno zakonu. Poslodavac može obezbijediti zaposleniku kolektivno osiguranje u skladu s općim uslovima za osiguranje lica od posljedica nesretnog slučaja. Visinu premije utvrđuje Vijeće ministara BiH za zaposlenike u institucijama BiH odnosno poslodavac za ostale zaposlenike.

Zaposlenik ima pravo odbiti raditi na svom radnom mjestu ili obavljati svoje uobičajene dužnosti ako mu direktno prijete opasnost po život i zdravlje zbog toga što nisu provedene propisane mjere zaštite na radu i o tome je dužan odmah obavijestiti Upravni inspektorat i poslodavca. U tom slučaju poslodavac može zaposlenika rasporediti na druge poslove, dok se ne potvrdi da su mjere zaštite na radu na zadovoljavajućem standardu.

a) Zaštita žene i materinstva

Poslodavac ne može odbiti zaposliti ženu zbog njene trudnoće ili joj zbog toga stanja otkazati ugovor o radu. Žena za vrijeme trudnoće, odnosno dojenja djeteta, može biti raspoređena na druge poslove ako je to u interesu njena zdravstvenog stanja koje je utvrdio ovlašteni ljekar. Ako poslodavac nije u mogućnosti obezbijediti navedeno raspoređivanje žene, žena ima pravo na odsustvo sa rada uz naknadu plate. Navedeni privremeni raspored ne može imati za posljedicu smanjenje plate žene. Trudnicu poslodavac može premjestiti u drugo mjesto rada, samo uz njen pisani pristanak.

Za vrijeme trudnoće, porođaja i njege djeteta, žena ima pravo na porodiljsko odsustvo od 12 mjeseci neprekidno. Na osnovu nalaza ovlaštenog ljekara, žena može otpočeti porodiljsko odsustvo 28 dana prije porođaja. Žena može koristiti kraće porodiljsko odsustvo, ali ne kraće od 42 dana poslije porođaja. Otac djeteta može koristiti neiskorišteno navedeno pravo žene u slučaju: smrti majke djeteta, ako majka napusti dijete ili ako je iz opravdanih razloga spriječena koristiti to pravo.

Nakon isteka porodiljskog odsustva, žena sa djetetom do jedne godine života ima pravo raditi polovinu punoga radnog vremena ako dijete, prema nalazima ovlaštene zdravstvene institucije, zahtijeva intenzivnu njegu. Navedeno pravo može koristiti i zaposlenik - otac djeteta, ako žena za to vrijeme radi u punomu radnom vremenu ili lice koje se brine o djetetu u slučaju smrti oba roditelja, ako roditelji napuste dijete ili ako nisu u stanju brinuti se o djetetu.

Žena, koja nakon korištenja porodiljskog odsustva radi puno radno vrijeme, ima pravo na odsustvo sa posla jednom dnevno u trajanju po sat vremena radi dojenja djeteta, na osnovu nalaza ovlaštenog ljekara, do navršene jedne godine života djeteta. Vrijeme navedenog odsustva računa se u puno radno vrijeme.

Ako žena rodi mrtvo dijete ili ako dijete umre prije isteka porodiljskog odsustva, ima pravo produžiti porodiljsko odsustvo za onoliko vremena koliko je, prema nalazu ovlaštenog ljekara, potrebno da se oporavi od porođaja i psihičkoga stanja prouzrokovanog gubitkom djeteta, a najmanje 45 dana od porođaja, odnosno od smrti djeteta, za koje vrijeme joj pripadaju sva prava po osnovu porodiljskog odsustva.

Po isteku porodiljskog odsustva jedan od roditelja može odsustvovati sa rada do tri godine života djeteta, ako je to predviđeno aktom poslodavca. Za vrijeme navedenog odsustva sa rada, prava i obaveze iz radnoga odnosa zaposlenika miruju.

Za vrijeme korištenja porodiljskog odsustva, zaposlenik ima pravo na naknadu na ime porodiljskog odsustva, saglasno važećem zakonu.

Za vrijeme rada sa polovinom punoga radnog vremena, zaposlenik ima pravo primiti naknadu plate za polovinu punoga radnog vremena za koje ne radi, saglasno zakonu.

Jedan od roditelja djeteta sa težim smetnjama u razvoju (teže hendikepiranog djeteta) ima pravo raditi polovinu punoga radnog vremena, u slučaju ako se radi o samohranom roditelju, pod uslovom da dijete nije smješteno u instituciju socijalno-zdravstvenog zbrinjavanja, na osnovu nalaza nadležne zdravstvene institucije. Roditelju, koji koristi navedeno pravo, pripada pravo na naknadu plate, saglasno zakonu. Roditelju, koji koristi navedeno pravo, ne može se narediti da radi noću, prekovremeno i ne može mu se promijeniti mjesto rada, ako za to nije dao svoj pisani pristanak.

b) Zaštita zaposlenika privremeno ili trajno nesposobnog za rad

Zaposleniku koji je pretrpio povredu na radu, ili koji je obolio od profesionalne bolesti, za vrijeme dok je privremeno nesposoban za rad, poslodavac ne može otkazati ugovor o radu nezavisno o tome ima li zaključen ugovor o radu na određeno ili neodređeno vrijeme.

Ozljeda na radu, bolest ili profesionalna bolest ne mogu štetno uticati na ostvarivanje prava zaposlenika iz radnog odnosa.

Zaposlenik je dužan u roku od tri dana od dana nastupanja nesposobnosti za rad, pisano ili usmeno telefonom, obavijestiti poslodavca o privremenoj nesposobnosti za rad, u skladu s ugovorom o radu.

Zaposlenik koji je bio privremeno nesposoban za rad uslijed ozljede ili ozljede na radu, bolesti ili profesionalne bolesti, a za koga nakon liječenja i oporavka nadležna zdravstvena institucija za odlučivanje o pravima iz zdravstvenog i penzijsko-invalidskog osiguranja aktom utvrdi da je sposoban za rad, ima pravo vratiti se na poslove na kojima je radio prije nastupanja privremene nesposobnosti za rad ili na druge odgovarajuće poslove.

U slučaju teže bolesti, pisanu obavijest umjesto zaposlenika, poslodavcu mogu dostaviti članovi uže porodice ili druga lica sa kojima živi u porodičnom domaćinstvu.

Ako zaposlenik živi sam, pisanu obavijest dužan je dostaviti u roku od tri dana nakon prestanka razloga zbog kojih nije mogao dostaviti potvrdu.

Ako poslodavac posumnja u opravdanost razloga za odsustvo sa rada, može podnijeti zahtjev nadležnom tijelu radi utvrđivanja radne i zdravstvene sposobnosti zaposlenika, u skladu sa zakonom.

Ako nadležna zdravstvena institucija za odlučivanje o pravima iz zdravstvenog i penzijsko-invalidskog osiguranja ocijeni da kod zaposlenika postoji smanjena radna sposobnost ili direktna opasnost od nastanka invalidnosti, poslodavac mu je dužan u pisanom obliku ponuditi druge poslove za koje je zaposlenik sposoban.

Dodatno i sveobuhvatno će se razmotriti mogućnosti zaposlenika, koji je pretrpio povredu na radu ili obolio od profesionalne bolesti, u pogledu odgovarajućih oblika obrazovanja, obuke i programa usavršavanja, koji bi mu omogućili reintergraciju njegove radne sposobnosti.

Ako poslodavac nema mogućnosti rasporediti zaposlenika na drugi odgovarajući posao, poslodavac ga proglašava licem za čijim je radom prestala potreba, odnosno licem koje se stavlja na raspolaganje u skladu s odgovarajućim odredbama ovog zakona.

Poslodavac može, samo uz prethodnu saglasnost Upravnog inspektorata, otkazati ugovor o radu zaposleniku kod koga postoji smanjena radna sposobnost zbog povrede na radu, invalidnosti ili profesionalne bolesti ili koji je izložen direktnoj opasnosti od nastanka invalidnosti ili profesionalne bolesti.

3.5. Plate i naknade

a) Plate

Zaposlenik ima pravo na platu radnog mjesta na koje je raspoređen saglasno ugovoru o radu, koja zavisi od složenosti poslova koje obavlja, stepena stručne spreme, odgovornosti za izvršenje poslova i drugim kriterijumima utvrđenim Zakonom o platama i naknadama u institucijama BiH ili aktom poslodavca.

Za institucije koje ne primjenjuju Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH plate se određuju tako što se osnovica za obračun plate množi sa koeficijentom, te se ukupan iznos uvećava za 0,5% za svaku godinu započetog radnog staža, a najviše 20%.

Plate zaposlenika, koji su budžetski korisnici, uređuju se Zakonom o platama i naknadama u institucijama BiH, a plate ostalih zaposlenika određuju se aktom poslodavca, ako zakonom nije drugačije određeno.

Zaposlenici imaju pravo na dodatak na osnovnu platu za: uvećanje na osnovu radnog staža, i to kao dodatak od 0,5% na osnovnu platu za svaku započetu godinu efektivnog staža, a najviše do 20% od osnovne plate i posebne uslove radnog mjesta, što se utvrđuje posebnim aktom poslodavca. Visinu dodatka na osnovnu platu za zaposlenike koji su budžetski korisnici uređuju se Zakonom o platama i naknadama u institucijama BiH, a za ostale zaposlenike određuje se aktom poslodavca, ako zakonom nije drugačije određeno.

Zaposlenici imaju pravo na novčanu nagradu - stimulaciju, koja se može isplaćivati zaposleniku u institucijama BiH za vanredne rezultate rada, u skladu sa Zakonom o platama i naknadama u institucijama BiH, a za ostale zaposlenike u skladu s aktom poslodavca.

Zakonom, aktom poslodavca ili ugovorom o radu određuju se periodi isplate plata koji ne mogu biti duži od 30 dana. Prilikom isplate plate, poslodavac je dužan zaposleniku uručiti u pisanom obliku obračun plate. Pojedinačne isplate plate nisu javne.

b) Naknade

Zaposlenik ima pravo na naknadu plate za period u kojemu ne radi zbog opravdanih slučajeva predviđenih zakonom i aktom poslodavca. Visina naknade i period, za koji se naknada isplaćuje na teret poslodavca, utvrđuje se aktom Vijeća ministara BiH, zakonom, aktom poslodavca ili ugovorom o radu.

Zaposlenik ima pravo na naknadu plate za vrijeme prekida rada do koga je došlo zbog okolnosti za koje zaposlenik nije kriv.

Zaposlenik ima pravo na naknadu za: troškove prevoza na posao i sa posla, prehranu za vrijeme rada, regres za godišnji odmor, slučaj teške povrede na radu zaposlenika, teške bolesti i invalidnosti zaposlenika ili njegovog člana uže porodice i smrti člana uže porodice zaposlenika, troškove dodatnog stručnog obrazovanja i usavršavanja za obavljanje radnih zadataka na odgovarajućem standardu, jubilarne nagrade i otpremninu pri odlasku u penziju, slučaj stavljanja na raspolaganje, godišnji odmor i plaćeno odsustvo, privremenu nesposobnost za rad zbog bolesti do 42 dana, porodijsko odsustvo, prekovremeni rad, rad tokom neradnih dana, noćni rad i rad u danima državnih praznika, pravo na troškove smještaja, naknadu za odvojen život i naknadu za privremeno raspoređivanje i obavljanje poslova drugog radnog mjesta zaposlenika.

Zaposlenik ima pravo na naknadu troškova u vezi sa službenim putovanjem, kao što su: dnevnice, troškovi prevoza, i slično. Visina naknade utvrđuje se aktom Vijeća ministara, aktom poslodavca ili ugovorom o radu.

Poslodavac ne može, bez saglasnosti zaposlenika ili konačne odluke nadležnog suda, svoje potraživanje prema njemu naplatiti uskraćivanjem isplate plate ili nekog njenog dijela, uskraćivanjem isplate naknade plate ili dijela naknade plate zaposlenika. Najviše polovina plate ili naknade plate zaposlenika može se prisilno obustaviti radi ispunjenja obaveze sudski naređenog izdržavanja, a za ostale obaveze može se prisilno obustaviti najviše jedna trećina plate zaposlenika.

3.6. Obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje za rad

Poslodavac može, saglasno potrebama rada, omogućiti zaposleniku obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje za rad. Zaposlenik je obavezan, saglasno svojim sposobnostima i potrebama rada, obrazovati se, osposobljavati i usavršavati za rad, na način kako to poslodavac smatra nužnim za obavljanje njegovih zadataka na zadovoljavajućem standardu.

Poslodavac je obavezan, prilikom promjena ili uvođenja novoga načina ili organizovanja rada, omogućiti zaposleniku obrazovanje, osposobljavanje ili usavršavanje za rad koje smatra nužnim za obavljanje njegovih zadataka na zadovoljavajućem standardu. Način stručnog obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja za rad zaposlenika, vrijeme trajanja, naknada, obaveze zaposlenika kao i ostala pitanja, utvrđuju se aktom poslodavca.

Rad zaposlenika podliježe radnom ocjenjivanju svake godine i obavezno se vrši u januaru za prethodnu kalendarsku godinu, sa tim da se ne ocjenjuju zaposlenici koji su u kalendarskoj godini radili manje od šest mjeseci. Ocjena rada zasniva se na rezultatima rada koje zaposlenik postigne u realizaciji poslova predviđenih opisom radnog mjesta na kojem se nalazi i ciljevima koje je za određeni vremenski period utvrdio poslodavac. U slučaju da zaposlenik nije radio zbog opravdanog slučaja predviđenog zakonom ili aktom poslodavca, te zbog toga ne može biti ocijenjen, u obzir će se uzeti rezultati rada zaposlenika koje je ostvario u periodu od šest mjeseci prije njegovog odlaska na opravdano odsustvo sa posla. Ove odredbe ne mogu se primijeniti na štetu zaposlenika koji je opravdano odsustvovao sa posla. Ocjena rada može biti: „ne zadovoljava“, „zadovoljava“, „uspješan“ i „naročito uspješan“. Ocjena „ne zadovoljava“ mora biti posebno obrazložena.

Ocjenu rada rješenjem utvrđuje poslodavac na prijedlog neposredno nadređenog šefa jedinice, a ako jedinica ne postoji, ocjenu rada poslodavac daje samostalno. Ocjena rada utvrđuje se prema rezultatima rada koje je zaposlenik postigao u toku godine na blagovremenom, pravilnom, zakonitom i stručnom obavljanju svih poslova u okviru svog radnog mjesta. Primjerak rješenja o ocjeni rada ulaže se u lični dosje zaposlenika, a drugi primjerak dostavlja se zaposleniku.

Zaposleniku čiji je rad u posljednje dvije uzastopne godine ocijenjen ocjenom „ne zadovoljava“ prestaje radni odnos kod poslodavca, o čemu se donosi rješenje. To rješenje donosi se uz prethodno pribavljeno mišljenje sindikata.

3.7. Pripravnici

Sa licem određenog stepena školske spreme, odnosno nivoa obrazovanja i zanimanja, koje prvi put zasniva radni odnos poslodavac može zaključiti ugovor o radu na određeno vrijeme u svojstvu pripravnika u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom, podzakonskim aktom koji donosi Vijeće ministara BiH za prijem pripravnika visoke školske spreme i planom poslodavca za ostale zaposlene. Prava, obaveze i odgovornosti koje se odnose na zaposlenog, propisane odredbama ovog zakona, odnose se i na pripravnika, a utvrđuju se ugovorom o radu između poslodavca i pripravnika. Ugovor o radu sa pripravnikom zaključuje se na određeno vrijeme, i to sa pripravnikom visoke i više školske spreme na jednu godinu, a sa pripravnikom srednje školske spreme na šest mjeseci.

3.8. Volonterski rad

Ako je stručni ispit ili radno iskustvo utvrđeno zakonom ili pravilnikom, uslov za obavljanje poslova određenog zanimanja, poslodavac može lice koje završi školovanje za takvo zanimanje primiti na stručno osposobljavanje za samostalan rad, bez zasnivanja radnog odnosa (volonterski rad). Period volonterskog rada računa se u pripravnici staž i u radno iskustvo kao uslov za rad na određenim poslovima. Volonterski rad može trajati najduže godinu dana. Ugovor o volonterskom radu zaključuje se u pisanom obliku i jedna kopija dostavlja se nadležnoj službi za zapošljavanje u roku od pet dana od njegovog zaključivanja radi evidencije i kontrole. Način i trajanje volonterskog rada te druga prava volontera uređuju se zakonom i ugovorom o volonterskom radu. Licu se, za vrijeme obavljanja volonterskog rada, obezbjeđuje odmor tokom rada pod istim uslovima kao i za zaposlenika u radnom odnosu i prava po osnovu naknade za slučaj povrede na radu i profesionalne bolesti, saglasno propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju.

3.9. Stručni ispit

Zaposlenik koji ima visoku, višu ili srednju stručnu spremu, odnosno univerzitetsku diplomu i druge obrazovne ili akademske kvalifikacije u skladu sa Bolonjskim sistemom studiranja, što se utvrđuje propisom kojim se regulišu poslovi osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehnički poslovi, te uslovi za njihovo obavljanje u institucijama BiH, podliježe obavezi polaganja stručnog ispita. Stručni upravni ispit se polaže pred Komisijom za polaganje stručnog upravnog ispita, koju imenuje ministar pravde BiH. Stručni upravni ispit sastoji se iz provjere znanja iz oblasti koje su potrebne za obavljanje poslova iz nadležnosti organa uprave.

Zaposlenik koji u vrijeme prijema u radni odnos nema položen stručni, odnosno stručni upravni ispit, dužan je taj ispit položiti najkasnije u roku od šest mjeseci od dana prijema u radni odnos u organ državne službe. Zaposleniku koji ne položi stručni, odnosno stručni upravni ispit, u ovom roku prestaje radni odnos u instituciji BiH, o čemu se donosi rješenje. Izuzetno, ako zaposlenik iz opravdanih razloga nije mogao izaći na polaganje stručnog, odnosno stručnog upravnog ispita, u predviđenom roku, može mu se na njegov zahtjev produžiti rok za polaganje stručnog, odnosno stručnog upravnog ispita, do tri mjeseca, o čemu rukovodilac institucije BiH donosi posebno rješenje.

Uslovi i način polaganja stručnog, odnosno stručnog upravnog ispita, pripravnika i zaposlenika na nivou BiH utvrđuju se odlukom Vijeća ministara BiH, na prijedlog Ministarstva pravde BiH. Kada je riječ o poslodavcima koji nisu budžetski korisnici, aktom poslodavca utvrđuju se radna mjesta na kojim zaposlenici moraju imati stručni, odnosno stručni upravni ispit, te uslovi i način polaganja stručnog, odnosno stručnog upravnog ispita.

3.10. Izumi i tehnička unapređenja zaposlenika

Zaposlenik je dužan obavijestiti poslodavca o izumu, odnosno tehničkom unapređenju ili drugom otkriću koje je ostvario na radu ili u vezi sa radom o tomu obavijestiti poslodavca i ponuditi mu da to otkupi saglasno pravu prečeg otkupa, osim ako ugovorom o radu nije drugačije određeno. Ako poslodavac ne ponudi otkup izuma u roku od 60 dana ili ako ne da izjavu da nema interesa za izum, zaposlenik može slobodno raspolagati s izumom uz uslov da izum čuva kao poslovnu tajnu u tom periodu i tokom pregovora sa poslodavcem.

3.11. Zabrana takmičenja zaposlenika sa poslodavcem

Poslodavac i zaposlenik mogu zaključiti ugovor kojim se zaposlenik obavezuje da ne može, bez odobrenja poslodavca, za svoj ili tuđi račun zaključivati poslove iz djelatnosti koju obavlja poslodavac. Poslodavac i zaposlenik mogu ugovoriti da se određeno vrijeme, nakon prestanka ugovora o radu, a najduže dvije godine od dana prestanka tog ugovora, zaposlenik ne može zaposliti kod drugog lica koje je u tržišnoj utakmici sa poslodavcem i da ne može, za svoj ili za račun trećeg lica, zaključivati poslove kojima se takmiči sa poslodavcem. Ovaj ugovor može biti sastavni dio ugovora o radu. Ugovorena zabrana takmičenja obavezuje zaposlenika samo ako je ugovorom poslodavac preuzeo obavezu da će zaposleniku za vrijeme trajanja zabrane isplaćivati naknadu najmanje u iznosu polovine prosječne plate isplaćene zaposleniku u periodu od tri mjeseca prije prestanka ugovora o radu. Ovu naknadu poslodavac je dužan isplatiti zaposleniku krajem svakoga kalendarskog mjeseca. Visina naknade usaglašava se na način i pod uslovima utvrđenim zakonom ili ugovorom o radu.

3.12. Disciplinska odgovornost

a) Povrede službene dužnosti

Zaposlenik će disciplinski odgovarati za povredu jedne ili više službenih dužnosti propisanih ovim zakonom, kada je povreda rezultat njegove lične krivice. Povrede službenih dužnosti mogu biti teže i lakše. Teže povrede službenih dužnosti su:

- a) vršenje radnje koja je definisana kao krivično djelo protiv službene dužnosti ili drugo krivično djelo, odnosno prekršaj, kojim se nanosi šteta ugledu poslodavca, što čini zaposlenika nepodobnim za rad kod poslodavca,
- b) odavanje državne, vojne i službene tajne, odnosno povreda propisa o čuvanju tih tajni,
- c) zloupotreba ili prekoračenje službenih ovlaštenja,
- d) neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno vršenje povjerenih poslova,
- e) bavljenje djelatnostima kojima se onemogućava ili otežava građanima ili drugim licima da ostvaruju svoja prava kod poslodavca,
- f) bavljenje djelatnostima ili radom koji je direktno ili indirektno u suprotnosti s interesima poslodavca,
- g) prouzrokovanje poslodavcu veće materijalne štete na imovini ili aktivi namjerno ili iz krajnje nepažnje,
- h) neopravdan izostanak sa posla više od dva dana u mjesecu,
- i) kršenje pravila radne discipline,
- j) neblagovremeno i neuredno izvršavanje povjerenih poslova,
- k) neprimjereno ponašanje prema građanima, saradnicima i drugim licima u vršenju službene dužnosti,
- l) svaka druga povreda koja se posebnim zakonom utvrdi kao teža povreda.

Pravilnikom o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenika utvrđuju se lakše povrede službene dužnosti. Pravilnik donosi Vijeće ministara BiH za budžetske korisnike, a poslodavac za ostale zaposlenike.

Odgovornost za izvršenje krivičnog djela, odnosno prekršaja, ne isključuje disciplinsku i materijalnu odgovornost zaposlenika, pod uslovom da takvo djelo istovremeno predstavlja i povredu službene dužnosti.

b) Disciplinski postupak

Svaki zaposlenik može poslodavcu podnijeti disciplinsku prijavu, protiv bilo kojega zaposlenika, kako bi inicirao disciplinski postupak. Prijava mora biti potpisna, obrazložena i, po mogućnosti, potkrijepljena dokazima. Na osnovu podnesene prijave, poslodavac ili lice koje on odredi odlučuje o pokretanju disciplinskog postupka protiv zaposlenika. Pokretanje disciplinskog postupka za lakšu povredu službene dužnosti zastarijeva za šest mjeseci od dana činjenja, odnosno saznanja za povredu i počinioca, a za težu povredu službene dužnosti za 12 mjeseci od dana činjenja, odnosno saznanja za povredu, odnosno počinioca.

Prvostepenu disciplinsku komisiju imenuje poslodavac, na određeni period, koje ne može biti duži od četiri godine, a ona se sastoji od predsjednika i dva člana i isto toliko zamjenika. Poslodavac ne može biti u disciplinskoj komisiji. Prvostepena disciplinska komisija provodi disciplinski postupak na način i saglasno postupku regulisanom Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti. Komisija izriče disciplinske kazne propisane Pravilnikom o disciplinskoj odgovornosti.

Svi disciplinski postupci moraju biti pravični i transparentni. U toku cijelog disciplinskog postupka zaposlenik ima prava koja su mu zagaranovana podzakonskim aktom, a naročito pravo: biti blagovremeno obaviješten o navodima o povredi službene dužnosti, te dokazima koji to potkrepljuju kao i pravo na pisani odgovor ili usmenu izjavu koja će se onda pisano evidentirati, na pravično i javno saslušanje u razumnom roku pred tijelima koja se uspostavljaju ovim zakonom. Javnost može biti isključena iz cijeloga ili dijela saslušanja u interesu morala, javnoga reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada su u pitanju interesi maloljetnika ili ako to zahtijeva zaštita ličnog života stranaka ili javnost može biti isključena do nužne mjere u posebnim okolnostima kada bi javno saslušanje smetalo interesima pravde prema mišljenju tijela utvrđenih ovim zakonom, na privilegiju protiv samoinkriminisanja i pojavljivanja na svakom saslušanju i pravo odbrane protiv optužbi preko pravnog zastupnika po svom izboru, na javno izricanje odluke, na žalbu protiv svake štetne odluke disciplinske komisije.

c) Disciplinske mjere i disciplinske kazne

Za lakše povrede službene dužnosti od strane zaposlenika izriču se disciplinske mjere: opomena i javna opomena.

Za teže povrede službene dužnosti od strane zaposlenika izriču se disciplinske kazne: suspenzija sa radnog mjesta i obustavljanje isplate plate u periodu od najmanje dva do najviše 30 dana, novčana kazna do 30% od osnovne plate zaposlenika na period do šest mjeseci, suspenzija prava na povećanje plate u periodu najduže do dvije godine, degradiranje na niže radno mjesto i prestanak radnog odnosa.

Zaposlenik, protiv koga je pokrenut disciplinski postupak zbog teže povrede službene dužnosti, može se suspendovati do konačnosti disciplinskog postupka, što u svakom konkretnom slučaju cijeni poslodavac. Odluku o suspenziji donosi poslodavac. Za vrijeme suspenzije zaposlenik ima pravo na 70% plate koju je ostvario u mjesecu koji je prethodio suspenziji. Ako zaposleniku bude izrečena disciplinska kazna za lakšu povredu službene dužnosti ili bude oslobođen, ima pravo na razliku do punog iznosa plate. Protiv odluke o suspenziji zaposlenik ima pravo žalbe drugostepenoj disciplinskoj komisiji u roku od osam dana od dana prijema odluke. Žalba uložena na odluku o suspenziji ne odgađa izvršenje odluke o suspenziji.

Protiv odluke prvostepene disciplinske komisije zaposlenik i poslodavac imaju pravo uložiti žalbu drugostepenoj disciplinskoj komisiji u roku od osam dana od dana prijema odluke.

Drugostepenu disciplinsku komisiju imenuje poslodavac, a sastoji se od predsjednika i četiri člana i isto toliko zamjenika. Poslodavac ne može biti u drugostepenoj disciplinskoj komisiji. Mandat komisije ne može biti duži od četiri godine. Drugostepena disciplinska komisija provodi postupak i donosi odluku saglasno Pravilniku o disciplinskoj odgovornosti. Poslodavac izvršava konačne odluke disciplinske komisije.

Svi pokrenuti disciplinski postupci obustavljaju se u slučaju ako je protiv zaposlenika pokrenut krivični postupak zbog istih razloga. U slučaju da zaposlenik bude oslobođen optužbi, bit će vraćen na svoje radno mjesto i njegov lični dosje ne smije sadržavati nikakvu informaciju o krivičnom postupku ili relevantnoj preventivnoj suspenziji. U slučaju da optužbe budu odbačene protiv zaposlenika, poslodavac može pokrenuti disciplinski postupak zbog istih činjenica.

Kada se pokrene disciplinski postupak, poslodavac zaposlenika odmah suspenduje sa dužnosti u slučaju ako je: pokrenut krivični postupak protiv zaposlenika za djelo učinjeno na dužnosti i ako je zaposlenik u pritvoru. Kada se pokrene disciplinski postupak, poslodavac može suspendovati zaposlenika sa dužnosti u slučaju, ako je: krivični postupak pokrenut protiv zaposlenika za djelo za koje je predviđena kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina ili zaposlenik uhapšen u činjenju krivičnog djela za koje je predviđena kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina. U slučaju suspenzije, zaposlenik prima 60% plate, koju je ostvario u mjesecu koji je prethodio suspenziji.

3.13. Nadoknada štete

Zaposlenik, koji na radu ili u vezi sa radom namjerno ili krajnom nepažnjom prouzrokuje štetu poslodavcu, dužan je tu štetu nadoknaditi. Ako štetu prouzrokuje više zaposlenika, svaki zaposlenik odgovara za dio štete koju je prouzrokovao. Ako se za svakog zaposlenika ne može utvrditi dio štete koju je on prouzrokovao, smatra se da su svi zaposlenici podjednako odgovorni i štetu nadoknađuju u jednakim dijelovima. Ako je više zaposlenika prouzrokovalo štetu krivičnim djelom s umišljajem, za štetu odgovaraju solidarno.

Ako se nadoknada štete ne može utvrditi u tačnom iznosu ili bi utvrđivanje njena iznosa prouzrokovalo nesrazmjerne troškove, pravilnikom se može predvidjeti da se visina nadoknade štete utvrđuje u paušalnom iznosu, kao i način utvrđivanja paušalnog iznosa, organ koji tu visinu utvrđuje i druga pitanja u vezi s ovom nadoknadom.

Ako je prouzrokovana šteta mnogo veća od utvrđenoga paušalnog iznosa nadoknade štete, poslodavac može zahtijevati nadoknadu u visini stvarno prouzrokovane štete.

Zaposlenik, koji na radu ili vezano za rad, namjerno ili iz krajnje nepažnje, nanese štetu trećem licu i ako je štetu nadoknađio poslodavac, obavezan je nadoknaditi poslodavcu iznos nadoknade koji je isplaćen trećem licu.

Visinu pričinjene štete, okolnosti pod kojima je ona nastala, namjeru ili krajnju nepažnju zaposlenika koji je pričinio štetu, kao i ostale okolnosti, utvrđuje prvostepena komisija za štete. Prvostepenu komisiju za štete imenuje poslodavac na mandatni period ne duži od četiri godine, a ona se sastoji od predsjednika i dva člana i isto toliko zamjenika. Protiv odluke prvostepene komisije za štete, zaposlenik i poslodavac imaju pravo uložiti žalbu drugostepenoj komisiji za štete.

Drugostepenu komisiju za štete imenuje poslodavac na mandatni period, koje ne može biti duži od četiri godine, a sastoji se od predsjednika i četiri člana i isto toliko zamjenika.

Način i postupak rada prvostepene i drugostepene komisije za štete, donošenje odluke, izvršenje odluke, uslovi smanjenja ili oslobođanja zaposlenika od obaveze nadoknade prouzrokovane štete i ostalo, reguliše se pravilnikom.

Ako zaposlenik pretrpi štetu na radu ili u vezi sa radom, poslodavac je dužan zaposleniku nadoknaditi štetu po općim propisima obligacionog prava.

3.14. Prestanak ugovora o radu

a) Način prestanka radnog odnosa

Radni odnos prestaje:

a) po sili zakona:

- kada zaposlenik navršši 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, nezavisno od godina života - danom donošenja rješenja,

- ako je na način propisan zakonom utvrđeno da je kod zaposlenika došlo do potpunog gubitka radne sposobnosti - danom dostavljanja pravosnažnog rješenja o utvrđivanju potpunog gubitka radne sposobnosti,

- ako mu je po zakonu, odnosno pravosnažnoj odluci suda ili drugog nadležnog organa, zabranjeno da obavlja određene poslove, a ne može se rasporediti na druge poslove - danom dostavljanja pravosnažne odluke o zabrani obavljanja tih poslova,

- ako zbog izdržavanja kazne zatvora zaposlenik odsustvuje sa rada duže od tri mjeseca - danom stupanja na izdržavanje kazne zatvora,

- ako mu je izrečena mjera bezbjednosti, vaspitna ili zaštitna mjera u trajanju dužem od šest mjeseci te zbog toga mora biti odsutan sa rada - danom početka primjenjivanja izrečene mjere,

- uslijed stečaja ili likvidacije, odnosno u svim drugim slučajevima prestanka rada poslodavca u skladu sa zakonom - danom donošenja odluke o stečaju ili likvidaciji, odnosno prestanku rada,
 - smrću zaposlenika,
 - gubitkom državljanstva BiH - na dan pravosnažnosti rješenja o gubitku državljanstva,
 - sticanjem državljanstva druge države suprotno Ustavu BiH i njenim zakonima - na dan pravosnažnosti akta o sticanju tog državljanstva,
 - ako je konačnom odlukom disciplinske komisije izrečena mjera prestanka radnog odnosa - danom prijema konačne odluke disciplinske komisije,
 - odlukom Suda BiH koja ima za posljedicu prestanak radnog odnosa;
- b) sporazumom u pisanoj formi između zaposlenog i poslodavca,
- c) otkazom ugovora o radu od zaposlenika, uz otkazni rok koji ne može biti kraći od 15 dana prije dana koji je naveo kao dan prestanka radnog odnosa,
- d) istekom roka za koji je zasnovan radni odnos na određeno vrijeme, odnosno istekom ugovora o radu zaključenog na određeno vrijeme,
- e) ako se zaposleniku osigura jedno od prava po osnovu stavljanja zaposlenika na raspolaganje te ako zaposlenik odbije jedno od prava koje mu poslodavac ponudi po osnovu stavljanja na raspolaganje,
- f) otkazom ugovora o radu od poslodavca, ako za to postoje opravdani razlozi koji se odnose na radnu sposobnost zaposlenika, njegovo ponašanje na radu i potrebe poslodavca, i to:
- ako je zaposlenik neopravdano izostao sa posla pet radnih dana uzastopno, odnosno sedam radnih dana sa prekidima u roku šest mjeseci,
 - ako se zaposleni ne izjasni o ponudi ili odbije ponudu za zaključivanje izmijenjenog ugovora o radu,
 - ako zaposlenik ne pokaže odgovarajuće rezultate na probnom radu,
 - ako zaposlenik dobije dvije negativne ocjene o radu - na dan konačnog rješenja o prestanku ugovora o radu po tom osnovu,
 - ako se zaposlenik ne vrati na rad u roku od 15 dana,
 - ako je zaposleniku izrečena kaznena suspenzija, novčana kazna, suspenzija prava na povećanje plate ili kazna degradiranja na niže radno mjesto za povredu radnih obaveza uzastopno dva puta u periodu jedne godine,
 - ako zaposlenik radi kod drugog poslodavca suprotno odredbama zakona,
 - ako zaposlenik za svoj ili tuđi račun, bez saglasnosti poslodavca, ugovara poslove iz djelatnosti koje obavlja poslodavac (nelojalna konkurencija),
 - ako zaposlenik ne položi stručni, odnosno stručni upravni ispit, u utvrđenom roku,
 - ako zaposlenik ne zadovolji na probnom radu.

U slučajevima iz tačke f) poslodavac je dužan prije otkaza ugovora o radu u pisanoj formi upozoriti zaposlenika na postojanje razloga za otkaz ugovora o radu i ostaviti rok najmanje pet radnih dana od dana dostavljanja upozorenja, radi dostavljanja izjašnjenja na navode upozorenja. Odluku o otkazu ugovora o radu donosi poslodavac u formi rješenja koje dostavlja zaposleniku u skladu sa zakonom.

Otkazni rok ne može biti kraći od 15 dana u slučaju da zaposlenik otkazuje ugovor o radu, niti kraći od 30 dana u slučaju da poslodavac otkazuje ugovor o radu. Otkazni rok počinje teći od dana uručenja otkaza zaposleniku, odnosno poslodavcu. Aktom poslodavca može se utvrditi duže trajanje otkaznog roka. U slučaju da je zaposlenik zatečen u vršenju krivičnog djela, poslodavac mu može odmah otkazati ugovor o radu.

Ako zaposlenik, na zahtjev poslodavca, prestane sa radom prije isteka propisanog otkaznog roka, poslodavac je obavezan isplatiti mu naknadu plate i priznati sva ostala prava kao da je radio do isteka otkaznog roka. Ako Sud BiH utvrdi da je otkaz nezakonit, može poslodavca obavezati da: vrati zaposlenika na posao, na njegov zahtjev, na poslove na kojima je radio ili druge odgovarajuće poslove i isplati mu naknadu plate u visini plate koju bi zaposlenik ostvario da je radio i nadoknadi mu štetu ili isplati zaposleniku: naknadu plate u visini plate koju bi zaposlenik ostvario da je radio, nadoknadu na ime pretrpljene štete, otpremninu na koju zaposlenik ima pravo saglasno aktu poslodavca ili ugovorom o radu, druge naknade na koje zaposlenik ima pravo saglasno aktu poslodavca, ili ugovoru o radu. Zaposlenik, koji osporava otkazivanje ugovora o radu, može tražiti da Sud BiH donese privremenu mjeru o njegovom vraćanju na rad, do okončanja sudskog spora.

d) Otkaz sa ponudom izmijenjenog ugovora o radu

Poslodavac i zaposlenik mogu ponuditi izmjenu ugovora o radu: radi raspoređivanja na drugo radno mjesto zbog potreba procesa rada i organizacije rada, radi raspoređivanja na drugo radno mjesto kod istog poslodavca, ako je djelatnost poslodavca takve prirode da se rad obavlja u mjestima van sjedišta poslodavca, odnosno njegovog organizacionog dijela i u drugim slučajevima utvrđenim Pravilnikom o radu.

Ponuda se dostavlja u pisanoj formi i sadrži razlog za ponudu, rok u kojem druga strana treba da se izjasni o ponudi i pravne posljedice koje mogu nastati odbijanjem ponude. Ponuđena strana dužna je izjasniti se o ponudi za zaključivanje izmijenjenog ugovora o radu, koji ne može biti kraći od osam radnih dana od dana učinjene ponude. Smatra se da je ponuđena strana odbila ponudu ako se ne izjasni u navedenom roku. Ako ponuđena strana prihvati ponudu, zaključuje se izmijenjeni ugovor o radu, koji čini sastavni dio ugovora o radu. Odredbe zakona, koje se odnose na otkaz, primjenjuju se i u slučaju kada poslodavac otkáže ugovor o radu i istovremeno ponudi zaposleniku zaključivanje ugovora o radu pod izmijenjenim uslovima.

3.15. Prava, obaveze i zaštita prava iz radnog odnosa

a) Odlučivanje o pravima i obavezama iz radnog odnosa

O pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika iz radnog odnosa odlučuje poslodavac, osim ako zakonom nije drugačije određeno. O pravima, obavezama i odgovornostima odlučuje se rješenjem. Na postupak donošenja rješenja na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Zakona o upravnom postupku.

b) Zaštita prava iz radnog odnosa

Zaposlenik koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko pravo iz radnog odnosa može zahtijevati od poslodavca ostvarivanje toga prava. Poslodavac je obavezan riješiti zahtjev u pisanoj formi, u roku od 30 dana od dana kada je zahtjev podnesen. Podnošenje zahtjeva ne sprečava zaposlenika da traži zaštitu povrijeđenog prava pred Sudom BiH. Zaposlenik može podnijeti tužbu pred Sudom BiH zbog povrede prava iz radnog odnosa, kao i u slučaju da poslodavac nije riješio zahtjev u roku. Zastarjelost nastupa u roku od jedne godine od dana dostavljanja odluke kojom je povrijeđeno njegovo pravo, odnosno od dana saznanja za povredu prava iz radnog odnosa.

Rješavanje nastalog radnog spora stranke u sporu mogu sporazumno povjeriti arbitraži. Zakonom, aktom poslodavca, odnosno sporazumom uređuje se sastav, postupak i druga pitanja značajna za rad arbitraže. U slučaju promjene poslodavca ili njegove pravne pozicije, ugovori o radu prenose se na novog poslodavca, uz saglasnost zaposlenika. Novi poslodavac i zaposlenik mogu otkazati ugovor na način i u rokovima utvrđenim zakonom. Apsolutna zastara potraživanja iz radnog odnosa je tri godine od dana nastanka potraživanja.

c) **Zabrana diskriminacije**

Diskriminacija zaposlenika može biti neposredna i posredna. Neposredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, je svako postupanje, kojim se lice koje traži zaposlenje i zaposlenik stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji. Posredna diskriminacija postoji kada se određenom odredbom, pravilom ili praksom stavlja ili bi se stavilo u nepovoljan položaj, u odnosu na druga lica, lice koje traži zaposlenje te zaposlenik zbog određene osobine, statusa, opredjeljenja ili uvjerenja.

Ne smatra se diskriminacijom pravljenje razlike u odnosu na prirodu posla i uslove pod kojima se obavlja, te pružanje posebne zaštite određenim kategorijama zaposlenika u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom, podzakonskim propisom i ugovorom o radu.

Diskriminacija nije dozvoljena u odnosu na: uslove za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla, uslove rada i sva prava iz radnog odnosa, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje, napredovanje u poslu i otkaz ugovora o radu. Odredbe ugovora o radu, kojima se utvrđuje diskriminacija prema nekom od zakonskih osnova, ništave su.

Sva lica u postupku zapošljavanja ravnopravna su na osnovu pola. Nije dozvoljen nejednak tretman zasnovan na polu u postupku zapošljavanja, trajanja radnog odnosa i otkaza ugovora o radu, osim u slučajevima: ako je normama, pravilima ili praksom moguće opravdati postizanje zakonitog cilja koji je proporcionalan preduzetim nužnim i opravdanim mjerama, uspostavljanja specijalnih veza radi postizanja jednakosti i ravnopravnosti polova i eliminacije postojeće neravnopravnosti, odnosno zaštite polova, na osnovu biološkog određenja.

Nije dozvoljeno uznemiravanje i seksualno uznemiravanje, nasilje na osnovu pola te sistematsko zlostavljanje zaposlenika od poslodavca i drugih zaposlenih (u daljem tekstu: mobing). Uznemiravanje je svako neželjeno ponašanje uzrokovano nekim od zakonskih osnova, koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica koje traži zaposlenje, kao i zaposlenika, a koje izaziva strah ili stvara ponižavajuće ili uvredljivo okruženje. Seksualno uznemiravanje je svaki neželjeni oblik verbalnog, neverbalnog ili fizičkog ponašanja polne prirode kojim se želi povrijediti dostojanstvo lica ili grupe lica ili kojim se postiže takvo djelovanje, naročito kad to ponašanje stvara zastrašujuće, neprijateljsko, degradirajuće, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje. Nasilje na osnovu pola predstavlja bilo koje djelo kojim se nanosi ili može nanijeti fizička, psihička, seksualna ili ekonomska šteta ili patnja, kao i prijetnja takvim djelovanjem koja sputava lice ili grupu lica da uživa u svojim ljudskim pravima i slobodama i javnoj ili privatnoj sferi života. Mobing je specifična vrsta ponašanja na radnom mjestu, kojim jedno ili više lica sistematski, u dužem vremenskom periodu, psihički zlostavlja ili ponižava drugo lice, sa ciljem ugrožavanja njegovog ugleda, časti, ljudskog dostojanstva i integriteta. Poslodavac je dužan preduzeti efikasne mjere sa ciljem sprečavanja nasilja na osnovu pola, diskriminacije, uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja u radu i/ili u vezi sa radom i mobinga, te ne smije preduzimati nikakve mjere prema zaposleniku zbog činjenice da se žalio na nasilje, diskriminaciju, uznemiravanje, seksualno uznemiravanje i mobing.

U navedenim slučajevima diskriminacije, lice koje traži zaposlenje, kao i zaposlenik, može pokrenuti pred nadležnim sudom postupak za nadoknadu štete u skladu sa zakonom. U slučajevima nasilja na osnovu pola, uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja te mobinga, nijedna odredba zakona ne može se tumačiti kao ograničavanje ili umanjivanje prava na vođenje krivičnog ili građanskog postupka. Ako sud utvrdi da je tužba osnovana, naredit će poslodavcu da tužiocu uspostavi i obezbijedi ostvarivanje prava koja su mu uskraćena ili da plati odgovarajuću novčanu nadoknadu.

3.16. Stavljanje zaposlenika na raspolaganje

Zaposlenik može biti stavljen na raspolaganje u slučaju ukidanja poslodavca ili u slučaju kada se pravilnikom poslodavca, iz bilo kojih razloga, ukine radno mjesto i u drugim slučajevima određenim zakonom. Ako drugi poslodavac preuzima poslove ukinutoga poslodavca, preuzima zaposlenike od ukinutog poslodavca sa danom donošenja odluke o ukidanju i raspoređuje ih na radna mjesta koja odgovaraju njihovoj stručnoj spremi. Ako je pravilnikom poslodavca ukinuto radno mjesto, zaposlenik koji je radio na tom radnom mjestu, bez javnog oglasa se postavlja na drugo upražnjeno radno mjesto koje odgovara njegovoj stručnoj spremi kod drugoga poslodavca na istom nivou. Zaposlenik koji ne bude postavljen na drugo radno mjesto, stavlja se na raspolaganje na vrijeme od: dva mjeseca, do navršenih 15 godina radnoga staža, četiri mjeseca, do navršenih od 15 do 25 godina radnoga staža i šest mjeseci, preko navršenih 25 godina radnoga staža. Odluku o stavljanju zaposlenika na raspolaganje donosi poslodavac. Za vrijeme trajanja raspolaganja, zaposlenik ima pravo na platu u visini koju bi ostvario kao da radi kod poslodavca. Ako zaposlenik na raspolaganju ne bude preuzet od drugoga poslodavca ili ako ne bude postavljen na upražnjeno radno mjesto kod drugoga poslodavca, prestaje mu radni odnos, uz otkazni rok od 15 dana. Vrijeme provedeno na raspolaganju i otkaznom roku smatra se kao vrijeme provedeno u radnom odnosu.

3.17. Pravilnik o radu

Poslodavac donosi pravilnik o radu, kojim se uređuje organizacija rada i druga pitanja značajna za zaposlenika i poslodavca, saglasno zakonu. O donošenju pravilnika o radu poslodavac se konsultira sa sindikatom. Pravilnik se objavljuje na oglasnoj tabli poslodavca.

3.18. Kolektivni ugovor

Kolektivni ugovor može se zaključiti za određenu djelatnost jednoga ili više poslodavaca ili udruženja poslodavaca. Na strani zaposlenika kod zaključivanja kolektivnog ugovora može biti sindikat ili više sindikata, a na strani poslodavca može biti jedan ili više poslodavaca ili udruženja poslodavaca. Ako je u pregovaranju i zaključivanju kolektivnog ugovora zastupljeno više sindikata, odnosno više poslodavaca ili udruženja poslodavaca, o zaključivanju kolektivnoga ugovora mogu pregovarati samo oni sindikati, odnosno poslodavci, koji imaju punomoć od svakog pojedinačnog sindikata, odnosno poslodavca, saglasno njihovom statutu. Kolektivni ugovor zaključuje se u pisanom obliku i objavljuje se u „Službenom glasniku BiH“.

Kolektivnim ugovorom uređuju se prava i obaveze strana koje su ga zaključile, te prava i obaveze iz radnoga odnosa ili u vezi sa radnim odnosom, saglasno zakonu i drugim propisima. Kolektivnim ugovorom uređuju se pravila o postupku kolektivnoga pregovaranja. Kolektivni ugovor obavezan je za strane koje su ga zaključile ili koje su mu naknadno pristupile. Izmjene i dopune kolektivnoga ugovora obavljaju se na način i po postupku utvrđenom za njegovo donošenje.

3.19. Reprezentativni sindikat

Reprezentativni sindikat označava sindikat registrovan na nivou BiH ili dva i više sindikata koji zajednički nastupaju, čije članstvo čini većina zaposlenika jednoga poslodavca u sjedištu poslodavca. Reprezentativni sindikat može zastupati zaposlenike jednog ili više poslodavaca. Vijeće ministara potvrđuje reprezentativni sindikat na prijedlog Ministarstva pravde BiH. Protiv potvrde ili odbijanja potvrde reprezentativnog sindikata može se uložiti žalba Sudu BiH. Reprezentativni sindikat zaposlenika, saglasno zakonu, ima pravo: biti konsultiran prije donošenja općeg akta koji se tiče radnoga statusa i plata njegovih članova, pratiti postupa li poslodavac saglasno zakonu i drugom propisu koji se tiče radnih odnosa, prijaviti svaku povredu propisa Upravnom inspektoratu, pomagati i zastupati zaposlenika na njegov zahtjev u slučajevima povrede njegovih prava ili disciplinskog postupka ili postupka za naknadu štete.

Prava i obaveze, predlaganje, izbor, mandat i smjenjivanje predstavnika sindikata i ostalo, uređuju se aktima nadležnog organa reprezentativnog sindikata.

3.20. Štrajk

Svaki reprezentativni sindikat ima pravo, saglasno Zakonu o štrajku i drugim propisima koji su na snazi, pozvati na štrajk i provesti ga u svrhu zaštite i ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava i interesa zaposlenika ako je sporno pitanje upućeno poslodavcu, ako je istekao rok od 15 dana od dana kada je sporno pitanje upućeno poslodavcu, ako do toga dana nije došlo do rješavanja spornoga pitanja i ako je poslodavcu data pismena obavijest o početku štrajka, najkasnije 48 sati unaprijed.

Zaposlenik ne može učestvovati u štrajku ako se radi o zaposleniku sa kojim je postignut sporazum da se sporno pitanje riješi arbitražom, ako se radi o zaposleniku koji je zaposlen u osnovnim službama ili službi održavanja. Poslodavac određuje svoje osnovne službe i službe održavanja nakon konsultacije sa reprezentativnim sindikatima.

Učešćem u štrajku zaposlenik ne vrši povredu službene dužnosti. Zaposlenik ne može biti stavljen u nepovoljniju poziciju od drugih zaposlenika zbog organizovanja ili učešća u štrajku. Zaposlenik ne može biti prisiljavan da učestvuje u štrajku. Ako zaposlenik za vrijeme štrajka, organizovanog saglasno zakonu, namjerno ili krajnom nepažnjom nanese štetu poslodavcu, čini težu povredu službene dužnosti i na osnovu toga mu se može dati otkaz ugovora o radu, bez poštivanja otkaznog roka saglasno ovom zakonu, a poslodavcu je dužan namiriti prouzrokovanu štetu u cjelokupnom iznosu.

4. Nadzor nad primjenom propisa o radu

Upravni nadzor i inspeksijski nadzor nad primjenom zakona vrši Ministarstvo pravde BiH, a nadzor nad odredbama ovog zakona koje se odnose na plate i naknade vrši Ministarstvo finansija i trezora.

Zaposlenik, poslodavac ili reprezentativni sindikat mogu zahtijevati upravni nadzor davanjem stručnih objašnjenja za pojedinačnu primjenu pojedinih odredbi ovog zakona od nadležnog organa i vršenjem inspeksijskog nadzora od Upravne inspekcije.

Upravni inspektorat može: vršiti pregled općih i pojedinačnih akata, evidenciju i drugu dokumentaciju, saslušati i uzeti izjave zaposlenika, poslodavca ili predstavnika reprezentativnog sindikata te preduzeti i druge mjere i radnje predviđene zakonom. O izvršenom pregledu Upravni inspektorat sačinjava zapisnik, i na osnovu njega donosi rješenje. Protiv rješenja Upravnog inspektorata poslodavac i zaposlenik mogu uložiti žalbu Ministarstvu pravde BiH u roku od 15 dana od prijema rješenja. Odluka Ministarstva pravde BiH je konačna i obavezujuća, ali se protiv nje može podnijeti tužba Upravnom odjeljenju Suda BiH.

5. Kaznene odredbe

Ako zakonom nije drugačije propisano, novčanom kaznom u iznosu od 800 KM do 3.000 KM kaznit će se poslodavac za prekršaje taksativno nabrojane u zakonu. Ako zakonom nije drugačije propisano, novčanom kaznom u iznosu od 300 KM do 800 KM kaznit će se odgovorno lice kod poslodavca, ako učini taksativno nabrojane prekršaje u zakonu.

6. Prelazne i završne odredbe

Zakon sadrži prelazne i završne odredbe kojima su riješena pitanja provođenja zakona i njegovog stupanja na snagu.

B) ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U INSTITUCIJAMA BIH

1. Opće odredbe

Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10) uređuje se pravni status državnih službenika u institucijama BiH. Državni službenik je lice postavljeno upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom. Zapošljavanje i unapređenje profesionalne karijere državnog službenika se zasniva na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti.

Struktura državnih službenika u državnoj službi okvirno odražava nacionalnu strukturu stanovništva BiH prema posljednjem popisu stanovništva. Nacionalna pripadnost državnog službenika zasniva se na dobrovoljnom izjašnjanju u skladu sa zakonom.

Državna služba obezbjeđuje poštivanje i primjenu slijedećih načela: zakonitost, transparentnost i javnost, odgovornost, efikasnost i ekonomičnost, profesionalnost i nepristrasnost.

Članovi Parlamentarne skupštine BiH, članovi Predsjedništva BiH, Vijeće ministara BiH, ministri, zamjenici ministara, sudije Ustavnog suda BiH, sudije Suda BiH, Ombudsmen BiH, glavni tužilac, zamjenici glavnog tužioca i tužioci BiH, pravobranilac i zamjenici pravobranioca BiH, članovi Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, članovi Izborne komisije BiH, profesionalna vojna lica u institucijama BiH, guverner i viceguverneri Centralne banke BiH, generalni revizor i zamjenici generalnog revizora Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija BiH nisu državni službenici i njihov pravni status se uređuje drugim propisima.

Sekretari domova Parlamentarne skupštine BiH i sekretar Zajedničke službe Parlamentarne skupštine BiH nisu državni službenici.

Lica zaposlena kao savjetnici članova Parlamentarne skupštine BiH, članova Predsjedništva BiH, predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke BiH nisu državni službenici.

Na sekretare u Parlamentarnoj skupštini BiH primjenjuju se slijedeće odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama vlasti BiH, i to: 14., 15.1.f), i g), 18., 22. st.1., 42.a), 44. i 45.

Na savjetnike članova Parlamentarne skupštine BiH, članova Predsjedništva BiH, predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke BiH primjenjuju se slijedeći članovi: 14.3.a), 14.5, 15.1.f), 18., 22 osim tačkaka a) i c), 39., 40., 41., 43., 44, 45. i 46. zakona.

Ovaj zakon primjenjuje se na državne službenike diplomatske i konzularne službe, Državne agencije za istragu i zaštitu i granične službe.

Izuzev odredaba iz čl. 1., 2. i 3. ovog zakona, Vijeće ministara BiH može odlukom, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu BiH, utvrditi da se u odnosu na pojedine odredbe ovog zakona drugačije regulišu pitanja vezana za diplomatsko – konzularnu službu.

Ovaj zakon ne primjenjuje se na lica zaposlena u Centralnoj banci BiH, Uredu ombudsmena za ljudska prava BiH, ni na policijske službenike definisane Zakonom o policijskim službenicima BiH.

2. Radna mjesta u državnoj službi

Državni službenik postavlja se na jedno od slijedećih radnih mjesta: rukovodeći državni službenici (sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom, pomoćnik ministra, pomoćnik direktora, glavni inspektor, rukovodilac interne revizije) i ostali državni službenici (šef unutrašnje organizacione jedinice, stručni savjetnik, viši stručni saradnik i stručni saradnik). Kategorije u okviru radnih mjesta utvrđuje odlukom Vijeće ministara BiH.

Sekretar obavlja poslove rukovodnog karaktera i koordinira radom sektora. Odgovoran je za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodijeljenih određenoj instituciji. Sekretar za svoj rad i upravljanje odgovara rukovodiocu institucije BiH.

Sekretar sa posebnim zadatkom obavlja poslove rukovodnog karaktera i odgovoran je za obavljanje posebnih zadataka utvrđenih odlukom Vijeća ministara BiH ili drugim propisima. Na sekretara sa posebnim zadatkom primjenjuju se isti uslovi kao i za sekretara, osim ako ovim zakonom nije drugačije utvrđeno. Sekretar sa posebnim zadatkom za svoj rad i rukovođenje odgovara Vijeću ministara BiH.

Pomoćnik ministra obavlja poslove rukovodnog karaktera unutar osnovne organizacione jedinice odnosno sektora i odgovoran je za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodijeljenih osnovnoj organizacionoj jedinici.

Pomoćnik direktora rukovodi određenim područjem rada ili određenom organizacionom jedinicom i obavlja druge poslove iz određene oblasti koje mu odredi direktor.

Glavni inspektor neposredno organizuje i rukovodi radom inspektorata u određenoj oblasti inspeksijskog nadzora.

Za svoj rad i rukovođenje pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor odgovara rukovodiocu institucije.

Rukovodilac interne revizije rukovodi jedinicom interne revizije u instituciji BiH.

Šef unutrašnje organizacione jedinice obavlja složenije poslove i odgovoran je za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodijeljenih unutrašnjoj organizacionoj jedinici. Šef unutrašnje organizacione jedinice za svoj rad i upravljanje odgovara pomoćniku ministra, odnosno sekretaru ukoliko u datoj instituciji nema pomoćnika ministra.

Stručni savjetnik je državni službenik čija dužnost podrazumijeva odgovornost, visok stepen stručnosti i nezavisnosti u određenim oblastima rada u okviru organizacione jedinice. Stručni savjetnik podnosi izvještaj rukovodiocu organizacione jedinice.

Viši stručni saradnik obavlja odgovorne poslove u određenoj organizacionoj jedinici. Viši stručni saradnik podnosi izvještaj rukovodiocu organizacione jedinice.

Stručni saradnik je specijalizovan za određenu oblast rada. Stručni saradnik podnosi izvještaj rukovodiocu organizacione jedinice.

3. Dužnosti i prava državnih službenika

Državni službenik izvršava zadatke predviđene opisom radnog mjesta i primjenjuje i osigurava poštivanje ustavno-pravnog poretka i zakona u BiH.

Ukoliko državni službenik primi naredbu za koju se pretpostavlja da je nezakonita, postupa na slijedeći način:

- a) skreće pažnju izdavaocu naredbe na njenu nezakonitost,
- b) ako izdavalac naredbe ponovi naredbu, državni službenik će zatražiti pisanu potvrdu u kojoj se navodi identitet izdavaoca naredbe i precizan sadržaj naredbe,
- c) ako je naredba potvrđena, državni službenik obavještava o naredbi neposredno nadređenog izdavaocu naredbe i prinuđen je da je izvrši, osim ako naredba ne predstavlja krivično djelo. U tom slučaju, državni službenik odbija da je izvrši i prijavljuje slučaj nadležnom organu.

Državni službenik je nepristrasan, te naročito: izbjegava aktivnosti ili propuste u vršenju svoje profesionalne dužnosti koje krše ili su nespojive sa dužnostima utvrđenim ovim zakonom i suzdržava se od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja, ne traži i ne prihvata za sebe ili svoje srodnike bilo kakvu dobit, beneficiju, naknadu u novcu, uslugama i slično, osim onih dozvoljenih ovim zakonom.

Državni službenik se u vršenju svojih dužnosti rukovodi općim interesom, te naročito:

- a) služi i pomaže javnosti,
- b) pruža javnosti, zainteresovanim stranama i javnim institucijama informacije zatražene u skladu sa zakonom.

Državni službenik dužan je da se ponaša i postupa u skladu sa Kodeksom državnih službenika, koji usvaja Vijeće ministara BiH, na prijedlog Agencije za državnu službu BiH.

Državni službenik ispunjava i druge dužnosti utvrđene zakonom.

Državni službenik ima pravo:

- a) na stalni radni odnos do sticanja uslova za penziju, osim ako zakonom nije drugačije utvrđeno,
- b) na odsustvo utvrđeno zakonom, kao i na nastavak rada na istom ili sličnom radnom mjestu po isteku odsustva,
- c) da bude nagrađen na osnovu zadataka i rezultata rada,
- d) na platu i naknadu na način utvrđen posebnim zakonom,
- e) na podršku i pomoć u stručnom obrazovanju i profesionalnom usavršavanju u cilju napredovanja u karijeri, putem obuke i na druge načine,
- f) na zaštitu svog fizičkog i moralnog integriteta od strane države tokom obavljanja službenih dužnosti,
- g) da se nadređeni prema njemu odnose poštujući njegovo ljudsko dostojanstvo,
- h) da osnuje ili se učlani, ali ne i da bude obavezan da se učlani, u sindikat ili profesionalno udruženje u skladu sa zakonom,
- i) da štrajkuje u skladu sa zakonom.

Državni službenik ima pravo na pošten i pravedan tretman u svim aspektima kadrovske politike, bez obzira na nacionalnost, socijalno porijeklo, entitetsko državljanstvo, prebivalište, religiju, politička i druga uvjerenja, pol, rasu, rođenje, bračni status, starosnu dob, imovinsko stanje, hendikepiranost ili drugi status.

Vijeće ministara BiH donosi propis kojim reguliše uslove i način zaštite fizičkog i moralnog integriteta državnog službenika u vršenju dužnosti, uključujući i propisivanje prekršaja u slučaju povrede ovog propisa.

Državni službenik ne smije obavljati dužnost, aktivnost ili biti na položaju koji dovodi do sukoba interesa sa njegovim službenim dužnostima a naročito:

- a) državni službenik ne smije obavljati dodatnu aktivnost za koju se plaća naknada, osim u slučaju kada je to odobrio ministar ili rukovodilac institucije, a podzakonski akti propisuju slučajeve u kojima se može dati ovakvo odobrenje,
- b) državni službenik koji je razriješen dužnosti u roku od dvije godine od dana razrješenja sa dužnosti ne može se zaposliti kod poslodavca kojem je bio redovni pretpostavljeni, odnosno ne može se zaposliti u firmi nad čijim radom je provodio redovan nadzor. On takođe ne smije primati bilo kakvu naknadu od tog poslodavca ili firme u roku od dvije godine od dana razrješenja sa dužnosti,
- c) s izuzetkom rukovodećih državnih službenika, smatrat će se da je državni službenik na odsustvu iz državne službe od trenutka kada je potvrđena njegova kandidatura za javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno ili od trenutka kada je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u BiH. U tom slučaju, rukovodeći državni službenik podnosi ostavku na mjesto u državnoj službi,

d) državni službenik iz tačke c), s izuzetkom rukovodećih državnih službenika, vraća se na isto ili slično radno mjesto najkasnije u roku od mjesec dana od nastupanja slijedećih slučajeva: neuspjeha na izborima, završetka mandata i prestanka funkcije u zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u BiH,

e) državni službenik ne može biti član upravnih i drugih odbora političkih stranaka i ne smije slijediti instrukcije političkih stranaka.

U skladu sa zakonom, prilikom postavljenja na mjesto državnog službenika državni službenik će predočiti sve informacije o imovini na raspolaganju državnog službenika ili na raspolaganju članovima njegove uže porodice kao i o djelatnostima i funkcijama koje obavljaju državni službenik i članovi njegove uže porodice. Svi podaci se čuvaju u evidenciji Registra državne službe u skladu sa propisima o zaštiti podataka koji su na snazi u BiH.

Sekretar sa posebnim zadatkom koji je prethodno imao status državnog službenika, se vraća na isto ili slično radno mjesto ako bi izgubio svoj posebni zadatak u slijedećim slučajevima:

- a) nepravilno postavljenje,
- b) nezadovoljavajući probni rad,
- c) završetak posebnog zadatka,
- d) dobrovoljna ostavka sa položaja.

Sekretaru domova, sekretaru Zajedničke službe i savjetniku se ne garantuje sigurnost uživanja položaja:

- a) sekretar domova, sekretar Zajedničke službe i savjetnik mogu biti razriješeni dužnosti u bilo koje vrijeme od strane organa koji ga je imenovao, na prijedlog ovlaštenog predlagača,
- b) mandat sekretara domova i sekretara Zajedničke službe ne može biti duži od mandata saziva Parlamentarne skupštine BiH, sa tim što ista lica mogu biti ponovno birana na istu dužnost, a njihova prava i obaveze se uređuju aktom o organizaciji Sekretarijata Parlamentarne skupštine BiH,
- c) mandat savjetnika ne može biti duži od mandata lica koje savjetuje,
- d) imenovanje na mjesto sekretara domova, sekretara Zajedničke službe i savjetnika se ne može preinačiti u položaj državnog službenika sa sigurnošću uživanja položaja.

Ukoliko državni službenik, s izuzetkom rukovodećih državnih službenika, bude imenovan na položaj sekretara domova, sekretara Zajedničke službe i savjetnika, smatrat će se da je na odsustvu od trenutka kada je imenovan. U tom slučaju, rukovodeći državni službenik podnosi ostavku na mjesto u državnoj službi.

Navedeni državni službenik, s izuzetkom rukovodećih državnih službenika, vraćaju se na isto ili slično radno mjesto najkasnije u roku od mjesec dana od kada prestaje njegovo imenovanje.

Sekretar domova, sekretar Zajedničke službe i savjetnik daje ostavku od trenutka kada je potvrđena njegova kandidatura za izborni položaj ili od trenutka kada je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u BiH.

Podzakonski akti određuju specifične slučajeve nespojivosti sa radnim mjestom sekretara domova, sekretara Zajedničke službe i savjetnika.

4. Upražnjena radna mjesta, premještaj, zapošljavanje, ocjena rada, unapređenje

Ako u instituciji BiH postoji upražnjeno mjesto koje se ne može popuniti internim premještajem državnog službenika zaposlenog na sličnom radnom mjestu u instituciji BiH, institucija BiH može prvo interno oglašiti to mjesto. Ukoliko interni premještaj nije moguć, Agencija za državnu službu BiH pokušava popuniti upražnjeno radno mjesto eksternim premještajem državnog službenika koji je na sličnom položaju u drugoj instituciji. Ukoliko ovakav eksterni premještaj nije moguć, upražnjeno mjesto se oglašava putem javnog konkursa, koji se provodi u skladu s ovim zakonom. Izuzetno od navedenih odredbi, u slučaju kada je osnovana nova institucija BiH po osnovu prenosa nadležnosti s entiteta na BiH ili kada BiH, u skladu s Ustavom BiH, preuzme određene nadležnosti, upražnjeno mjesto se može popuniti putem internog ili eksternog premještaja državnog službenika iz odgovarajućeg organa državne službe/uprave entiteta u tu instituciju BiH ili putem javnog konkursa, u skladu sa zakonom. Agencija za državnu službu BiH oglašava upražnjeno mjesto. Interni oglas se objavljuje najmanje osam dana prije krajnjeg roka za prijave u instituciji u kojoj se upražnjeno mjesto pojavilo. Interni oglas sadrži: opis upražnjenog radnog mjesta, opis vrste konkursa, popis najvažnijih oblasti konkursa, spisak potrebnih dokumenta, rok i mjesto njihovog podnošenja, posebne akademske i profesionalne uslove za radno mjesto koje se popunjava i druge uslove koji se mogu smatrati primjerenim za odgovarajuće radno mjesto.

Agencija za državnu službu BiH oglašava upražnjeno mjesto. Javni oglas objavljuje se u tri domaća sredstva javnog informisanja koja su dostupna na cijeloj teritoriji BiH i na službenoj internet stranici Agencije za državnu službu BiH. U tekstu javnog oglasa naznačava se krajnji rok prijave, koji ne može biti kraći od 21 dana od dana upućivanja teksta oglasa instituciji BiH. Institucija BiH je obavezna objaviti oglas u dnevnim listovima u roku ne dužem od sedam dana od dana prijema teksta oglasa od Agencije za državnu službu BiH. Javni oglas sadrži opće i posebne uslove za postavljenje državnog službenika.

Objavljeni oglas Agencija za državnu službu BiH može poništiti na obrazložen zahtjev institucije BiH najkasnije do dostavljanja rezultata izbornog procesa, odnosno liste uspješnih kandidata Agenciji za državnu službu BiH, pri čemu se ista radna mjesta ne mogu ponovo oglašavati u periodu od jedne godine od dana objavljivanja oglasa.

Da bi bilo postavljeno na mjesto državnog službenika, lice mora ispunjavati slijedeće opće uslove:

- a) da je državljanin BiH,
- b) da je starije od 18 godina,
- c) da ima univerzitetsku diplomu i druge obrazovne ili akademske kvalifikacije najmanje VII stepena stručne spreme odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa Bolonjskog sistema studiranja, što se utvrđuje propisom kojim se regulišu poslovi osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehnički poslovi i uslovi za njihovo obavljanje u organima uprave institucija BiH,
- d) da je zdravstveno sposobno za vršenje određenih poslova predviđenih ovim položajem,
- e) da nije navršilo zakonski propisanu starosnu dob za penzionisanje, odnosno da nije ostvarilo pravo na ličnu penziju po bilo kojem osnovu,
- f) da su prema njemu prestale pravne posljedice presude za krivično djelo nasilja u porodici, izrečene pravosnažnom sudskom presudom, u skladu sa krivičnim zakonima,
- g) da nije otpušteno iz državne službe kao rezultat disciplinske mjere na bilo kojem nivou vlasti u BiH, odbijanja polaganja zakletve, samovoljnog napuštanja državne službe ili davanja neistinitih i netačnih podataka prilikom prijema u državnu službu, u roku od tri godine prije dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta,
- h) da se protiv njega ne vodi krivični postupak,
- i) da nije obuhvaćeno odredbom člana IX 1. Ustava BiH.

Izuzetno od navedenih općih uslova, državni službenici ranije postavljeni na radno mjesto stručnog saradnika, u periodu ne dužem od četiri godine od stupanja na snagu zakona, mogu biti lica sa završenom višom stručnom spremom (VI stepen).

Prilikom organizovanja javnog konkursa Agencija za državnu službu BiH obezbjeđuje da se kod izbora državnog službenika neće vršiti diskriminacija.

Agencija za državnu službu BiH imenuje posebne komisije za izbor koje su nezavisne i nepristrasne u provođenju javnog konkursa. Na način utvrđen podzakonskim aktima, komisiju za izbor sačinjava pet članova, od kojih su dva člana državni službenici iz institucije BiH na koju se javni konkurs odnosi i koji imaju akademsko i profesionalno iskustvo u oblastima obuhvaćenim procesom javnog konkursa, dok se ostala tri člana imenuju sa liste eksperata koju utvrdi Agencija za državnu službu BiH. Komisije za izbor biraju predsjedavajućeg među svojim članovima i usvajaju poslovnik o radu većinom glasova svih članova. Članovi komisije imaju pravo na naknadu za svoj rad koju utvrđuje i isplaćuje Agencija za državnu službu BiH. Prilikom imenovanja posebnih komisija za izbor Agencija za državnu službu BiH vodi računa o ravnopravnoj zastupljenosti polova.

Ukoliko postoji sukob interesa koji se odnosi na člana komisije za izbor, taj član daje ostavku na članstvo u komisiji. Svaki prijavljeni kandidat može tražiti i dobiti od Agencije za državnu službu BiH imena članova komisije za izbor. Svaki prijavljeni kandidat ima pravo najkasnije do momenta pristupanja stručnom ispitu podnijeti zahtjev za izuzeće bilo koga člana ili komisije za izbor Odboru državne službe za žalbe (u daljem tekstu: Odbor), iz razloga:

- a) utvrđenih u članu 16. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH,
- b) očiglednog rizika od predrasuda i pristrasnosti,
- c) nedostatka adekvatnog stručnog znanja i iskustva.

Odbor je dužan po zahtjevu za izuzeće odlučiti u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva.

Proces zapošljavanja se neće obustaviti tokom ispitivanja navoda za izuzeće člana komisije za izbor. U slučaju da Odbor ili nadležni sud to zatraže, cjelokupni proces prijema kandidata će biti proglašen nevažećim. U tom slučaju, Agencija za državnu službu BiH ponovo organizuje postupak javnog konkursa u skladu sa zakonom.

Agencija utvrđuje karakter i sadržaj javnog konkursa. Javni konkurs sadrži:

- a) javni ispit,
- b) stručni ispit.

Vijeće ministara BiH, na prijedlog Agencije za državnu službu BiH, podzakonskim aktom utvrđuje način i program polaganja ispita.

Komisija za izbor provjerava i bira kandidate na osnovu profesionalnih sposobnosti procijenjenih putem javnog konkursa koji je identičan za sve kandidate koji se prijavljuju za isto radno mjesto. Podzakonski akti određuju sistem dodjele bodova za svakog kandidata u skladu sa članovima 26. i 64. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Agencija za državnu službu BiH objavljuje rezultate javnog konkursa i u pisanom obliku obavještava sve kandidate o rezultima koje su postigli, u skladu sa zakonom.

Državnog službenika postavlja Agencija za državnu službu BiH u skladu sa rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu. Rukovodeće državne službenike imenuje nadležna institucija BiH, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije za državnu službu BiH, sa liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs. Ukoliko nadležna institucija BiH ne izvrši imenovanje rukovodećeg državnog službenika u roku od 30 dana od dana prijema mišljenja Agencije za državnu službu BiH i liste uspješnih kandidata, ako posebnim propisom nije određen kraći rok, Agencija za državnu službu BiH će po službenoj dužnosti imenovati najuspješnijeg kandidata. Rezervna lista uspješnih kandidata se čuva do isteka probnog rada postavljenog državnog službenika. Postavljenje se vrši upravnim aktom objavljenim u „Službenom glasniku BiH“. Prije preuzimanja dužnosti, postavljeni državni službenik prima pisani opis svog radnog mjesta i opis uslova službe.

Akt o postavljenju sadrži:

- a) ime i prezime državnog službenika,
- b) naziv institucije u kojoj je državni službenik postavljen,
- c) naziv radnog mjesta i platni razred.

Postavljeni državni službenik preuzima dužnost polaganjem zakletve vjernosti. Tekst zakletve utvrđuje Agencija za državnu službu BiH. Potpisani tekst zakletve je sastavni dio personalnog dosjea državnog službenika.

Ako postavljeni državni službenik neopravdano ne preuzme dužnost, organ koji je izvršio postavljenje poništiti će rješenje o postavljenju u roku od 15 dana od dana predviđenog za preuzimanje dužnosti, i u tom slučaju se to lice suspenduje od učešća na javnim konkursima za zapošljavanje državnih službenika u institucijama BiH u periodu od dvije godine od pravosnažnosti akta o poništenju.

Ako u instituciji postoji upražnjeno radno mjesto državnog službenika koje je u skladu sa potrebama rada neophodno hitno popuniti, a interno popunjavanje radnog mjesta nije moguće, institucija može to radno mjesto popuniti zapošljavanjem lica u skladu sa Zakonom o radu u institucijama BiH u statusu zaposlenika. Radni odnos na određeno vrijeme može trajati najduže devet mjeseci, osim u slučaju bolovanja ili porodiljskog odsustva državnog službenika, ali ne duže od dvije godine. Institucija BiH je obavezna zatražiti od Agencije za državnu službu BiH saglasnost za popunjavanje radnog mjesta, a Agencija za državnu službu BiH je dužna dostaviti odgovor najkasnije u roku od osam dana od dana prijema zahtjeva. Navedene odredbe ovog člana ne odnose se na rukovodeće državne službenike.

Nakon preuzimanja dužnosti, državni službenik prolazi period probnog rada. Period probnog rada državnog službenika obuhvata period uvođenja u posao i period obavljanja dužnosti i ukupno traje dvanaest mjeseci, osim ako ovim zakonom nije drugačije utvrđeno. Neposredno nadređeni državni službenik se određuje kao supervizor odgovoran za davanje ocjene rada na kraju probnog perioda. Ocjenjivanje probnog rada sekretara i pomoćnika ministra vrši ministar i zamjenici ministra.

Ukoliko je ocjena rada:

- a) zadovoljavajuća, institucija potvrđuje postavljenje državnog službenika,
- b) nezadovoljavajuća, institucija razrješava dužnosti državnog službenika, kojem prestaje radni odnos bez prava na otpremninu, a protiv rješenja o razrješenju državni službenik ima pravo podnijeti žalbu Odboru u roku od osam dana od dana prijema rješenja. Izuzetno od ove odredbe, rukovodilac institucije BiH, na obrazložen zahtjev državnog službenika, može produžiti probni rad za još šest mjeseci. Ukoliko je državni službenik razriješen dužnosti u skladu sa navedenom odredbom ili iz bilo koga drugog zakonskog razloga, slijedeći uspješni kandidat sa rezervne liste postavlja se na upražnjeno radno mjesto državnog službenika.

Ocjena rada državnog službenika podrazumijeva nadzor i ocjenu njegovog vršenja dužnosti utvrđenih radnim mjestom za vrijeme trajanja službe. Državni službenik ravnopravno saraduje tokom datog perioda sa njemu direktno nadređenim. Ocjenu rada rukovodećih državnih službenika utvrđuje rukovodilac institucije BiH. Ocjenu rada sekretara i pomoćnika ministra utvrđuje ministar i zamjenik ministra. Ocjenu rada sekretara na posebnom zadatku u Vijeću ministara BiH utvrđuje Vijeće ministara BiH na prijedlog posebne komisije koju Vijeće ministara BiH imenuje u skladu sa propisom o ocjenjivanju državnih službenika.

Direktno nadređeni ocjenjuje rad svih državnih službenika najmanje svakih šest mjeseci, uz potvrdu rukovodioca institucije BiH, a ako institucija BiH ima samo rukovodioca, onda on donosi ocjenu.

Ocjena rada zasniva se na rezultatima postignutim u realizaciji poslova predviđenih opisom radnog mjesta i ciljevima koje za dati period utvrdi direktno nadređeni. Rezultati ocjene rada se uzimaju u obzir prilikom unapređenja i internih premještaja. Svi državni službenici:

- a) imaju nesmetan pristup ocjenama svog rada koje se nalaze u personalnom dosjeu,
- b) imaju mogućnost da u odgovarajućem vremenskom roku prilože pisane informacije uz ocjenu svoga rada i imaju mogućnost preispitivanja svog predmeta od strane Odbora.

Ukoliko je ocjena rada negativna, državni službenik, u cilju poboljšanja situacije, prolazi kroz poseban program koji uz konsultacije sa njim odredi njegov direktno nadređeni. Ukoliko su dvije uzastopne ocjene rada negativne, Agencija za državnu službu BiH, po pribavljenom mišljenju nadležne institucije BiH, razrješava dužnosti državnog službenika. Ukoliko su dvije uzastopne ocjene rada negativne za rukovodeće državne službenike, nadležna institucija BiH ih razrješava po pribavljenom mišljenju Agencije za državnu službu BiH. Državni službenik može od Odbora tražiti preispitivanje razrješenja.

Unapređenje državnog službenika na više radno mjesto u istoj ili u drugoj instituciji BiH obavlja se putem internog ili javnog konkursa. Unapređenje državnog službenika u višu kategoriju odnosno viši unutrašnji platni razred zasniva se na pozitivnoj ocjeni rada i o njemu odlučuje institucija BiH u skladu sa propisima o platama i naknadama zaposlenih u institucijama BiH.

Interni premještaj državnog službenika na slično radno mjesto u skladu sa potrebama službe vrši rukovodilac institucije BiH.

Eksterni premještaj državnog službenika na slično radno mjesto u drugoj instituciji BiH, u skladu sa potrebama rada, na prijedlog, odnosno uz saglasnost rukovodilaca institucija BiH, vrši Agencija za državnu službu BiH.

Agencija za državnu službu BiH pravilnikom propisuje uslove i način obavljanja internih konkursa, internih i eksternih premještaja državnih službenika, uz prethodno pribavljenu saglasnost Vijeća ministara BiH.

Pod okolnostima iz člana 19. stav 4. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, institucija BiH će odlučiti da li će se radno mjesto popuniti putem internog ili eksternog premještaja državnog službenika ili putem javnog konkursa. Institucija BiH može odlučiti da provede bilo koji od ovih postupaka istovremeno ili jedan za drugim.

Pod okolnostima iz člana 19. stav 4. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Agencija za državnu službu provodi slijedeći postupak:

- a) izuzetno od člana 20. stav 2., člana 21. st. 2., 3. i 4. i čl. 26. i 27. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Agencija za državnu službu BiH odmah oglašava upražnjeno radno mjesto odnosno mjesta na svojoj službenoj internet stranici ili na bilo koji drugi način koji institucija BiH u kojoj je upražnjeno radno mjesto smatra prikladnim, najmanje osam dana prije krajnjeg roka za podnošenje prijave. Oglas za upražnjeno radno mjesto sadrži podatke navedene u članu 20. stav 3. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, a u slučaju javnog konkursa, opće uslove za postavljenje državnog službenika,
- b) Agencija za državnu službu BiH imenuje komisiju za izbor koja provodi postupak izbora kandidata za novo radno mjesto odnosno mjesta u navedenoj instituciji BiH,
- c) Komisija za izbor imenuje se u skladu s članom 24. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH,
- d) Komisija za izbor dostavlja Agenciji za državnu službu BiH listu kandidata koji ispunjavaju uslove za premještaj ili postavljenje u instituciju BiH,
- e) Postavljenje državnog službenika vrši se na osnovu preporuke Komisije za izbor i u skladu sa članom 28. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, nakon čega se izabrani državni službenici postavljaju u instituciju BiH.

Ako se postupkom eksternog premještaja ne obezbijedi dovoljan broj kandidata za premještaj u instituciju BiH, institucija u koju se vrši premještaj može odlučiti da pristupi raspoređivanju državnih službenika umjesto oglašavanja radnog mjesta putem javnog konkursa. Komisija za izbor predlaže rukovodiocu odgovarajućeg organa državne uprave Republike Srpske ili organa državne službe Federacije BiH listu državnih službenika iz odgovarajućeg organa državne službe/uprave entiteta za raspoređivanje u instituciju BiH, u skladu sa zakonom entiteta. Prilikom predlaganja liste Komisija za izbor vodi računa o poslovima i zadacima svih državnih službenika iz odgovarajućeg organa državne službe/uprave entiteta kao i prirodi nadležnosti prenesenih na BiH ili nadležnosti koje preuzima BiH, u skladu s Ustavom BiH, koje su do tada obavljali entiteti. Agencija za državnu službu BiH detaljnije uređuje postupak premještaja ili postavljenja državnih službenika.

Da bi državni službenik mogao biti izabran za premještaj ili postavljenje mora ispunjavati uslove iz čl. 22. i 64. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i dodatne uslove utvrđene Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji institucije BiH. Postupak unapređenja iz člana 31. stav 1. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH ne odnosi se na premještaj ili raspoređivanje koji se provode na osnovu ovog člana.

Državni službenik koji ima taj status u skladu sa zakonima Federacije BiH ili Republike Srpske i koji ispunjava opće uslove propisane ovim zakonom i posebne akademske i profesionalne uslove za radno mjesto koje se popunjava, može se bez oglašavanja, odnosno konkursa po bilo kojem osnovu, preuzeti u instituciju BiH. Državni službenik može se direktno preuzeti isključivo na slično radno mjesto. Agencija za državnu službu BiH pravilnikom propisuje koja radna mjesta se smatraju sličnim, vodeći računa o odredbama ovog zakona i entitetskih zakona, kojima se uređuje materija kojom se definišu statusna pitanja državnih službenika. O direktnom preuzimanju državnog službenika zaključuje se sporazum između institucije BiH u koju se državni službenik preuzima i entitetskog organa državne službe, odnosno uprave iz koga se državni službenik preuzima, uz prethodno pribavljenu saglasnost državnog službenika. Na sporazum daju saglasnost Agencija za državnu službu BiH i nadležna agencija entiteta, nakon što utvrde da državni službenik ispunjava propisane uslove za preuzimanje. U skladu sa sporazumom i dostavljenim dokazima o ispunjavanju uslova, državnog službenika postavlja Agencija za državnu službu BiH, a rukovodećeg državnog službenika imenuje nadležna institucija BiH, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

Državni službenik može se pod uslovima propisanim Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH iz institucije BiH preuzeti u organ državne službe, odnosno uprave entiteta i Brčko Distrikta BiH.

Prekobrojnost nastaje isključivo kao posljedica reorganizacije ili smanjenja obima poslova institucije BiH. Agencija za državnu službu BiH proglašava državnog službenika prekobrojnim na prijedlog institucije BiH. Državni službenik koji je proglašen prekobrojnim se, u skladu sa članom 19. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH isključivo raspoređuje na slično upražnjeno radno mjesto državnog službenika u drugoj instituciji BiH:

- a) ukoliko je ovo raspoređivanje nemoguće, državnom službeniku koji je proglašen prekobrojnim se nudi prijevremeno penzionisanje u skladu sa zakonom,
- b) ukoliko je prijevremeno penzionisanje nemoguće, organ nadležan za postavljenje razrješava dužnosti prekobrojnog državnog službenika koji može od Odbora zatražiti preispitivanje svog razrješenja u skladu sa članom 63. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH,
- c) državni službenik koji je proglašen prekobrojnim ima pravo na otpremninu i na naknadu za slučaj nezaposlenosti u skladu sa zakonom.

Sva radna mjesta sekretara sa posebnim zadatkom objavljuju se na javnom konkursu za zapošljavanje u skladu sa članom 21. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Sekretara sa posebnim zadatkom imenuje institucija BiH, na određen vremenski period koji nije duži od pet godina. Najduži period postavljenja na isto radno mjesto je deset godina. Posebnim zadatkom utvrđuju se dužnosti i ciljevi koje sekretar treba ispuniti. Sadržaj posebnog zadatka se objavljuje u „Službenom glasniku BiH“ u isto vrijeme kad i postavljenje sekretara sa posebnim zadatkom. Realizaciju ciljeva definisanih njegovim mandatom procjenjuje se kroz godišnju ocjenu rada. Ponovna dodjela mandata se zasniva na pozitivnoj ocjeni rada. Članovi 19. st. 1., 2. i 4., čl. 31, 32, 32a, 32b. i 33. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH se ne odnose na sekretara sa posebnim zadatkom.

5. Plate i naknade

Državni službenik ima pravo na platu koja odgovara radnom mjestu državnog službenika. Plate i naknade svih zaposlenih u institucijama BiH, pa tako i državnih službenika, propisane su Zakonom o platama i naknadama u institucijama BiH.

6. Uslovi rada

Na državnog službenika se primjenjuju Zakon o radu u institucijama BiH i drugi zakoni koji regulišu prava i obaveze iz radnih odnosa, osim ako ovim zakonom nije drugačije utvrđeno.

Državni službenici postavljeni na radna mjesta stručnih saradnika, viših stručnih saradnika i stručnih savjetnika imaju pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje 20 radnih dana i na plaćeno odsustvo od pet dana u jednoj kalendarskoj godini.

Državni službenici postavljeni na radna mjesta šefova unutrašnjih organizacionih jedinica i imenovani na radna mjesta rukovodećih državnih službenika imaju pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje 25 radnih dana i na plaćeno odsustvo od pet dana u jednoj kalendarskoj godini.

Godišnji odmor za državne službenike u dužem trajanju od navedenog može se utvrditi podzakonskim aktom.

Podzakonskim aktom utvrđuju se uslovi u skladu sa kojim državni službenik može uzeti neplaćeno odsustvo i kada se može dužnost državnog službenika obavljati sa skraćenim radnim vremenom.

Sekretaru sa posebnim zadatkom se ne dozvoljava rad sa skraćenim radnim vremenom.

Državni službenici su obavezni da neprestano rade na svom stručnom obrazovanju i usavršavanju. Državni službenik ima pravo i obavezu da učestvuje na savjetovanjima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti. O učestvovanju državnih službenika na savjetovanjima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti, odlučuje rukovodilac institucije BiH, odnosno lice određeno podzakonskim aktom vodeći pri tome računa o podjednakom učešću svih državnih službenika. O učešću državnih službenika na savjetovanjima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti koje organizuje Agencija za državnu službu BiH, po prethodno pribavljenom mišljenju institucije BiH, konačnu odluku donosi Agencija za državnu službu BiH. Učešće državnih službenika na savjetovanjima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti pravo je i obaveza svakog državnog službenika, koje institucija BiH ne može onemogućiti, osim u opravdanim slučajevima vezanim za trenutne obaveze institucije BiH. Planiranje, uslove, način i postupak određivanja učešća državnih službenika na savjetovanjima i drugim načinima njihovog obrazovanja koje organizuje Agencija za državnu službu BiH, kao i određivanje posebnih kredita za to utvrđuje se odlukom Agencije za državnu službu BiH.

7. Prestanak radnog odnosa

Državnom službeniku prestaje radni odnos u državnoj službi u slijedećim slučajevima:

a) dobrovoljno istupanje iz državne službe pri čemu radni odnos državnom službeniku prestaje:

- u slučaju sporazuma sa institucijom BiH na dan postignut u sporazumu,

- u slučaju jednostranog otkaza uz otkazni rok od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva;

b) kada navrší 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili kada navrší 40 godina staža osiguranja nezavisno od godina života;

c) trajne radne nesposobnosti;

d) gubitak državljanstva BiH;

e) sticanje državljanstva druge države suprotno Ustavu BiH i njenim zakonima;

f) prekobrojnost;

g) istek perioda na koji je sekretar sa posebnim zadatkom postavljen, u slučajevima kada sekretar na posebnom zadatku nije prije postavljenja bio državni službenik;

h) odbijanje polaganja zakletve i/ili potpisivanja teksta zakletve;

i) nezadovoljavajući probni period;

j) dvije uzastopno negativne ocjene rada;

k) ako je osuđen za krivično djelo zbog koga se upućuje na izdržavanje kazne zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci;

l) na osnovu izrečene disciplinske mjere prestanka radnog odnosa u državnoj službi;

m) neopravdan izostanak sa posla u kontinuitetu dužem od pet radnih dana;

n) ukoliko se utvrdi da je prilikom zasnivanja radnog odnosa dao neistinite podatke koji su služili kao dokaz u postupku zasnivanja radnog odnosa i na osnovu kojih je izvršeno postavljenje, ili ukoliko se utvrdi da je u međuvremenu prestao da ispunjava uslove propisane Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

Državni službenik razriješen dužnosti u skladu sa tač. h), l), m) i n) ne može biti primljen u državnu službu tri godine od dana razrješenja.

Vijeće ministara BiH posebnom odlukom propisuje postupak preispitivanja ispunjavanja uslova člana 22. stav 1. tačka d) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Državnog službenika razrješava Agencija za državnu službu BiH, po pribavljenom mišljenju nadležne institucije BiH sa izuzetkom člana 50. 1. i) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Rukovodeće državne službenike razrješava organ BiH nadležan za postavljenje uz pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu BiH, sa izuzetkom člana 50. 1. i) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Državni službenik može tražiti od Odbora preispitivanje odluke o razrješenju u skladu sa članom 63. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Državni službenik ne ostvaruje pravo na otpremninu ako izgubi svoj status, osim u slučaju iz člana 50.1. b) i f) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Odbor će ukinuti odluku o imenovanju, odnosno postavljenju državnog službenika koji je postavljen suprotno odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Vijeće ministara BiH, posebnom odlukom, na prijedlog Agencije za državnu službu BiH, uređuje uslove i postupak u slučaju postavljenja suprotno odredbama ovog zakona.

8. Disciplinska odgovornost državnog službenika

Državni službenik se može smatrati disciplinski odgovornim zbog kršenja službenih dužnosti utvrđenih Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, nastalih kao rezultat njegove krivice.

Povrede službenih dužnosti mogu biti:

- a) izvršenje radnji koje predstavljaju krivično djelo protiv službene dužnosti ili drugo krivično djelo odnosno prekršaj, kojim se nanosi šteta ugledu državne službe što čini radnika nepodobnim za rad u državnoj službi,
- b) odavanju državne, vojne i službene tajne, odnosno povreda propisa o čuvanju tih tajni,
- c) zloupotrebe i prekoračenja službenih ovlaštenja,
- d) neizvršavanje ili nesavjesno i nemarno vršenje povjerenih poslova i zadataka,
- e) odbijanje izvršenja zakonitih naređenja pretpostavljenog,
- f) namjerno kršenje odredbi zakona ili drugog propisa BiH u vršenju službe ili u vezi sa službom ili kršenje Kodeksa državnih službenika,
- g) bavljenje djelatnostima ili radom koji je u suprotnosti s interesima državne službe,
- h) prouzrokovanje veće materijalne štete namjerno ili iz krajnje nepažnje,
- i) neopravdan izostanak sa posla,
- j) kršenje pravila radne discipline u državnoj službi,
- k) neblagovremeno i neuredno izvršenje povjerenih poslova i zadataka u državnoj službi,
- l) neprimjereno ponašanje prema građanima, saradnicima i drugim licima u vršenju državne službe ili u vezi sa službom,
- m) diskriminacija, te nasilje na osnovu pola ili polne orijentacije, uznemiravanje na osnovu pola i seksualno uznemiravanje, kao i svaki drugi oblik diskriminacije, u skladu sa zakonom.

Odgovornost za izvršenje krivičnih djela i prekršaja ne isključuje disciplinsku odgovornost državnog službenika, pod uslovom da takvo djelo istovremeno predstavlja povredu dužnosti. Odlukom Vijeća ministara BiH detaljnije će se urediti povrede službenih dužnosti, disciplinske mjere i disciplinski postupak.

Državni službenici i zaposlenici institucija BiH imaju pravo da, protiv državnog službenika za koga postoji pretpostavka da je prekršio član 54. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, uz diskreciju podnesu zahtjev za disciplinski postupak instituciji BiH.

Prilikom primanja zahtjeva za disciplinski postupak protiv državnog službenika, institucija:

- a) izdaje, po prijemu informacije, pisanu potvrdu licu koje je zahtjev predalo, a istovremeno se pisana potvrda šalje i Agenciji za državnu službu BiH,
- b) nakon provedenog postupka izriče disciplinske mjere pisane opomene ili pisanog ukora, a u slučaju da smatra da povreda dužnosti od strane državnog službenika zaslužuje strožiju mjeru, predmet će proslijediti Agenciji za državnu službu BiH, uz prethodno pribavljeno mišljenje organa nadležnog za postavljenje.

Postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog službenika za povrede radnih dužnosti sprovodi se u skladu sa načelima krivičnog postupka, ukoliko Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH nije drugačije određeno. Protiv akta o pokretanju disciplinskog postupka ne može se izjaviti žalba. Protiv konačne odluke o izrečenoj disciplinskoj mjeri pisane opomene ili pisanog ukora ne može se voditi upravni spor.

U slučaju da državni službenik učini povredu službene dužnosti iz člana 54. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH izriču se slijedeće disciplinske mjere:

- a) pisana opomena,
- b) pisani ukor,
- c) smanjenje plate do 10% u trajanju od jednog do tri mjeseca,
- d) degradiranje na nižu kategoriju u okviru istog radnog mjesta,
- e) suspenzija prava učešća na konkursima u državnoj službi u institucijama BiH u periodu od najviše dvije godine,
- f) smanjenje plate od 15 do 30% u trajanju od tri do šest mjeseci,
- g) degradiranje na neposredno niže radno mjesto,
- h) prestanak radnog odnosa u državnoj službi.

U slučaju da se protiv državnog službenika pokrene krivični postupak na osnovu istih činjenica koje su razmatrane u disciplinskom postupku, svi pokrenuti disciplinski postupci se suspenduju, sa izuzetkom člana 58. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, dok nadležni sud ne donese pravosnažnu presudu u krivičnom postupku.

Ukoliko se državni službenik koji je optužen oslobodi, državni službenik se vraća na svoje ranije radno mjesto i njegov personalni dosje ne smije sadržavati informacije o krivičnom postupku i/ili preventivnoj suspenziji u vezi sa tim postupkom, a disciplinske mjere se ne mogu preduzeti na osnovu istih činjenica po kojima je državni službenik oslobođen.

Kada se pokrene postupak u skladu sa članom 55. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, institucija BiH u kojoj je državni službenik zaposlen suspendovat će ga u slučajevima ako postoji osnovana sumnja da bi za vrijeme trajanja disciplinskog postupka državni službenik mogao ponovo prekršiti službene dužnosti, ako postoji osnovana sumnja da bi državni službenik mogao uticati na svjedoke, ako postoje neki drugi razlozi za koje institucija ocijeni da su osnovani.

Ukoliko se optužnica protiv državnog službenika odbije, disciplinski postupak se može preduzeti na osnovu istih činjenica u skladu sa članom 54. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

Ukoliko se državni službenik protiv kojeg je pokrenut krivični postupak proglasi krivim, institucija BiH se obavezuje činjenicama koje je utvrdio nadležni sud.

Kada se protiv državnog službenika donese naredba o provođenju istrage za krivična djela korupcije ili krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti ili se državni službenik nalazi u pritvoru, institucija u kojoj je državni službenik zaposlen odmah ga suspenduje.

Kada se pokrene postupak u skladu sa članom 57. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, institucija BiH u kojoj je državni službenik zaposlen suspendovat će ga u slučajevima: ako je protiv državnog službenika pokrenut krivični postupak za krivično djelo za koje se izriče kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina, ako je državni službenik zatečen u izvršenju krivičnog djela za koje se izriče kazna zatvora u trajanju od najmanje pet godina, ako postoje ozbiljni razlozi koji ukazuju na izvršenje krivičnog djela.

Kada se pokrene postupak u skladu s članom 55. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, institucija BiH u kojoj je državni službenik zaposlen suspendovat će ga u slučajevima ako postoji osnovana sumnja da bi za vrijeme trajanja disciplinskog postupka državni službenik mogao ponovo prekršiti službene dužnosti, ako postoji osnovana sumnja da bi državni službenik mogao uticati na svjedoke i ako postoje neki drugi razlozi za koje institucija BiH ocijeni da su osnovani.

Za rukovodeće državne službenike suspenziju izriče organ nadležan za postavljenje. U slučaju preventivne suspenzije državni službenik koji je suspendovan prima puni iznos plate do okončanja krivičnog, odnosno disciplinskog postupka, a disciplinski postupak suspenduje se do pravosnažne presude nadležnog suda.

9. Upravljanje državnom službom

Nadležna institucija BiH utvrđuje opće smjernice za vođenje kadrovske politike u institucijama BiH i donosi podzakonske akte koji proizilaze iz ovog zakona.

Svaka institucija BiH osniva jedinicu koja je zadužena za realizaciju odredbi ovog zakona (u daljem tekstu: Jedinica). Jedinica u institucijama BiH obezbjeđuje upravljanje osobljem institucije BiH i vodi dosje za svakog državnog službenika i obezbjeđuje da svaki državni službenik koji obavlja dužnosti u instituciji BiH ima nesmetan pristup svom personalnom dosjeu. Jedinica institucije BiH usklađuje aktivnosti institucije i saraduje sa Agencijom za državnu službu BiH.

Po prethodnom odobrenju rukovodioca institucije BiH, organ nadležan za postavljanje podnosi Agenciji za državnu službu BiH godišnji izvještaj o radu i plan rada za narednu godinu.

U slučaju osnivanja nove institucije BiH, Vijeće ministara BiH ili druga određena institucija BiH dostavlja Agenciji za državnu službu BiH operativni plan kadrovske popunjavanja u toj instituciji BiH. Agencija za državnu službu BiH je dužna, najkasnije 15 dana od dana prijema operativnog plana kadrovske popunjavanja novoosnovane institucije BiH, objaviti prvi javni konkurs za popunu odnosne institucije BiH.

Ombudsmen pomaže realizaciju i poštovanje načela utvrđenih u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i u skladu s odredbama zakona, djeluje kao posrednik u pitanjima koja se odnose na status državnog službenika.

Svi državni službenici i zaposlenici institucije BiH biraju na mjesto ombudsmena jednog državnog službenika. Ombudsmen ne smije biti član organa nadležnog za postavljanje u instituciji BiH u kojoj obavlja svoju dužnost. Isto lice može biti postavljeno za ombudsmena dvije ili više institucija BiH. Izbor ombudsmena potvrđuje organ nadležan za postavljanje.

Agencija za državnu službu BiH se osniva zakonom kao samostalna upravna organizacija sa svojstvom pravnog lica.

Agencija za državnu službu BiH:

a) osigurava:

- realizaciju procesa zapošljavanja državnih službenika na zahtjev institucija,
- pomaže institucijama u realizaciji njihove kadrovske politike, organizacionog razvoja kao i pri uspostavljanju informacionog sistema upravljanja ljudskim potencijalima,
- obuku i razvoj državne službe;

b) podnosi godišnji izvještaj o radu i plan rada za narednu godinu Vijeću ministara BiH na odobravanje, a objavit će na zvaničnoj stranici Agencije za državnu službu BiH tromjesečni izvještaj o svom radu, a skraćenu verziju toga ponuditi i sredstvima javnog informisanja;

c) provodi ankete u okviru institucija na zahtjev Vijeća ministara BiH;

d) obavlja ostale poslove i zadatke utvrđene Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

Vijeće ministara BiH imenuje direktora Agencije za državnu službu BiH koji se nalazi na radnom mjestu sekretara sa posebnim zadatkom, a bira se i imenuje u skladu s članom 34. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, na mandat od pet godina.

Odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH ne primjenjuju se na provođenje procedura obuke i razvoja državne službe.

Vijeće ministara BiH će u skladu s potrebama rada institucija BiH posebnom odlukom urediti formiranje organa koji će provoditi obuku državnih službenika.

Kada se primjenjuje modul informacionog sistema koji omogućuje elektronsku prijavu kandidata, provedbenim aktom bit će regulisan način i postupak podnošenja takve prijave, uz primjenu odredbi zakona kojima je regulisano elektronsko poslovanje.

Odbor državne službe za žalbe je, u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima, odgovoran za razmatranje svih konačnih odluka, preduzetih ili propuštenih radnji institucije BiH i/ili Agencije za državnu službu BiH, a koje se odnose na status državnih službenika i to na zahtjev:

- a) državnog službenika na koga se sporna odluka, preduzeta ili propuštena radnja odnosi, ukoliko državni službenik ima jasno opredijeljen pravni interes,
- b) institucije BiH gdje državni službenik obavlja svoju dužnost,
- c) Agencije za državnu službu BiH.

Odbor državne službe za žalbe:

- a) saslušava podnosioca žalbe, ukoliko je to primjereno situaciji,
- b) poziva svjedoke i eksperte kada se to smatra neophodnim,
- c) traži i dobiva sve relevantne informacije od nadležnih organa,
- d) usvaja poslovnik koji se objavljuje u „Službenom glasniku BiH“.

Odluke Odbora državne službe za žalbe moraju biti donesene na zakonskim osnovama i pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju. Odluke Odbora državne službe za žalbe su:

- a) konačne, a sudski se preispituju u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima BiH,
- b) dostavit će se podnosiocu u roku od osam dana od dana donošenja.

Vijeće ministara osniva Odbor državne službe za žalbe koji se sastoji od tri člana. Javni konkurs za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u Odboru državne službe za žalbe se oglašava na službenoj internet stranici Agencije za državnu službu BiH i u najmanje tri dnevna lista koja se distribuišu na cijeloj teritoriji BiH, najmanje 15 dana prije roka za predaju molbi. Oglas sadrži iste uslove koji su navedeni u članovima 20.3 i 22. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Nezavisna komisija za izbor kandidata, koju imenuje Vijeće ministara BiH, bira članove Odbora državne službe za žalbe, na osnovu njihovog radnog iskustva i demonstrirane sposobnosti da obavljaju dužnost u Odboru državne službe za žalbe. Članovi 24.2., 24.3., 25.1. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH se odnose i na komisiju za izbor kandidata i na postupak izbora. Vijeće ministara BiH imenuje članove Odbora državne službe za žalbe na rok od četiri godine sa mogućnošću ponovnog izbora bez javnog konkursa na isti mandatni period. Član Odbora državne službe za žalbe je:

- a) nezavisan i nepristrasan,
- b) nije na javnoj funkciji na koju je izabran direktno ili indirektno, odnosno nije imenovan na radno mjesto u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u BiH,
- c) povlači se sa dužnosti prije isteka mandata samo na inicijativu Vijeća ministara BiH, koja je pokrenuta uslijed izuzetnih okolnosti i konsenzusom ostalih članova Odbora državne službe za žalbe.

Izuzetno, po odredbama zakona i podzakonskim aktima, rok za izjavljivanje žalbe za sve akte je osam dana, a rok za podnošenje tužbe sudu je 15 dana.

Žalba Odboru državne službe za žalbe protiv akata o postavljenju, imenovanju, premještanju ili razrješenju državnog službenika ne odgađa njihovo izvršenje.

Protiv konačnih odluka Odbora državne službe za žalbe, koje se odnose na postupak javnog konkursa ili u vezi sa postupkom javnog konkursa, može se radi zaštite prava prijavljenih kandidata voditi upravni spor.

10. Kaznene odredbe

Zakonom su određene novčane kazne za kršenje odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, pravnim i odgovornim licima u pravnom licu.

11. Prelazne i završne odredbe

U prelaznim odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH zakonski je riješen status radnika u postojećim institucijama BiH, koji ostaje isti danom stupanja na snagu zakona, dok Agencija za državnu službu BiH za njihova radna mjesta ne obavi kompletan postupak revizije, donošenje rješenja o prestanku radnog odnosa za radnike koji ne ispunjavaju uslove za postavljenje na radno mjesto državnog službenika, otpremnina radniku kojem prestaje radni odnos i pavo na žalbu.

Završna odredba Zakona o državnoj službi u institucijama BiH propisuje stupanje ovog zakona na snagu.

KANCELARIJSKO POSLOVANJE U ORGANIMA UPRAVE, UPRAVNIM ORGANIZACIJAMA I SLUŽBAMA BOSNE I HERCEGOVINE

1. Uopćeno o kancelarijskom poslovanju

1.1. Pojam, sadržaj i značaj kancelarijskog poslovanja

Kancelarijsko poslovanje je pomoćna djelatnost organa uprave, upravnih organizacija i službi (u daljem tekstu: organi uprave i službe) koja obuhvata niz radnji koje se moraju preduzimati u rukovanju aktima i drugom dokumentacijom, određenim redom sve od trenutka prijema podneska u tom organu i službi, pa do njihovog okončanja i odlaganja u arhivu.

Posmatrano po sadržaju, razlikujemo kancelarijsko poslovanje u užem i u širem smislu. Kancelarijsko poslovanje, u širem smislu, obuhvata poslovanje aktima, i to: prijem, otvaranje, pregledanje i raspoređivanje pošte, odnosno akata, zavođenje akata, njihovo združivanje i dostavljanje u rad, administrativno-tehničko obrađivanje akata, otpremu pošte, razvođenje akata, kao i njihovo stavljanje u arhivu (arhiviranje i čuvanje).

Kancelarijsko poslovanje u širem smislu obuhvata, pored poslova koji spadaju u kancelarijske poslove u užem smislu, sve administrativne i administrativno-tehničke poslove koji su u neposrednoj vezi sa njima, kao što su npr. organizovanje prijema stranaka, isticanje na vidnim mjestima u prostorijama organa uprave raznih obavještenja i uputstava koja su u vezi s ostvarivanjem određenih prava ili izvršavanjem određenih obaveza građana i pravnih lica i slično.

Značaj kancelarijskog poslovanja je izuzetno velik, s obzirom da je ono prisutno i nezaobilazno u svakodnevnom radu i funkcionisanju svih organa uprave. Propisima o kancelarijskom poslovanju utvrđena je obaveza da organi uprave vode razne evidencije kojima je obezbijeđeno praćenje kretanja akata i druge dokumentacije, obezbijeđen pregled svih akata koji se nalaze u radu, gdje i u kojoj se fazi rješavanja nalaze i da li su riješeni i kada. Time je omogućen potpuni uvid i u kvantitet i u kvalitet rješavanja upravnih i drugih predmeta, pa se na osnovu toga mogu preduzimati i potrebne mjere za unapređenje rada u rješavanju tih predmeta.

1.2. Načela kancelarijskog poslovanja

Osnovni načela kancelarijskog poslovanja su: načelo tačnosti, načelo ekspeditivnosti, načelo jednostavnosti ili jednoobraznosti, načelo ekonomičnosti i načelo budnosti.

Svi ovi načela usmjereni su na obezbjeđenje organizovanog, preglednog i efikasnog rada organa uprave.

1.3. Načelo tačnosti

Načelo tačnosti nalaže obavezu da se svaki kancelarijski posao mora obavljati isključivo na način i redosljedom kako je propisano. To proizilazi iz činjenice da je svaka radnja u kancelarijskom poslovanju, od prve – prijema akata - do posljednje - arhiviranja akata, precizno i detaljno regulisana, pa je zbog toga neophodno da se te radnje obavljaju tačno onako kako je za svaku od njih predviđeno. Samo ako se radi na takav način, moguće je u svakom trenutku znati gdje se akt nalazi, šta je urađeno i šta dalje treba raditi, a to i jest osnovna funkcija kancelarijskog poslovanja. To podrazumijeva tačno unošenje i razvođenje podataka i arhiviranje i čuvanje spisa predmeta, odgovarajuću stručnost i obučenosť zaposlenih, odnosno određeno iskustvo za rad na tim poslovima.

1.4. Načelo ekspeditivnosti

Prema načelu ekspeditivnosti, svaki posao u kancelarijskom poslovanju mora biti navrijeme započet i u određenom roku završen. To podrazumijeva da se svi poslovi moraju obaviti blagovremeno i bez odgađanja. Za ostvarivanje ovog načela u praksi potrebno je da zaposleni koji rade na tim poslovima moraju, prije svega, dobro poznavati propise o kancelarijskom poslovanju i postupiti u skladu sa njima. Tome svakako doprinosi osavremenjivanje metoda rada korištenjem računara i druge savremene opreme, korištenjem raznih obrazaca za zahtjeve i evidencije, itd.

1.5. Načelo jednostavnosti

Svaki posao u kancelarijskom poslovanju treba da se obavi što jednostavnije, pa ostvarivanje ovog načela podrazumijeva svođenje pojedinih radnji na najmanji mogući broji njihovo vršenje na najjednostavniji način, ali pod uslovima da se to ne odrazi nepovoljno na kvalitet i pravilnost obavljenog posla.

1.6. Načelo jedinstvenosti ili jednoobraznosti

Radi obezbjeđenja provođenja ovog načela za sve organe uprave kancelarijsko poslovanje utvrđeno je propisima na jedinstven i jednoobrazan način.

1.7. Načelo ekonomičnosti

Načelo ekonomičnosti nalaže da se pri izvršenju svake vrste kancelarijskog posla i u svakoj fazi njegovog obavljanja, a uz što manje ulaganje sredstava, psihofizičkog napora i za što kraće vrijeme, postigne što bolji rezultat.

1.8. Načelo budnosti

Kancelarijsko poslovanje organizuje se tako da se cjelokupna dokumentacija nalazi i čuvana sigurnom mjestu i da ne dođe u posjed neovlašćenih lica. To se prvenstveno odnosi na upotrebu i čuvanje službenih pečata, štambilja, strogo povjerljivih i povjerljivih akata i druge dokumentacije, za vrijeme i poslije radnog vremena.

Postupajući u skladu s ovim načelom, poslije radnog vremena sve akte i drugu dokumentaciju, a posebno povjerljivu i strogo povjerljivu poštu i pečate treba obezbijediti i na taj način onemogućiti neovlašćena lica da dođu u njihov posjed.

2. Osnovni pojmovi u kancelarijskom poslovanju

Radi pravilnog vršenja kancelarijskog poslovanja neophodno je poznavati osnovne pojmove u kancelarijskom poslovanju, a to su: akt, prilog, predmet, dosje, fascikl, arhivska građa, registraturski materijal, pisarnica i arhiva.

2.1. Akt

Akt je svaki pisani sastav kojim se pokreće, dopunjuje, mijenja, prekida ili završava neka službena radnja organa uprave.

Akti se dijele po različitim osnovama, a uobičajeno razlikujemo: primljene i vlastite akte, obične akte i povjerljive, odnosno strogo povjerljive, kao i upravne akte i akte poslovanja.

Pod primljenim aktima podrazumijevaju se akti koje organ uprave primi od drugih organa, pravnih i fizičkih lica, a vlastiti akti su oni kojima organ uprave, po vlastitoj inicijativi, prvi put pokreće jednu službenu radnju.

Povjerljivi i strogo povjerljivi akti su akti koji sadrže određene tajne podatke različitih stepena tajnosti.

Obični akti su primljeni i vlastiti akti čiji sadržaj mogu znati svi zaposleni u organu uprave.

Upravni akti su, kao što je već rečeno, oni akti kojima organ uprave rješava o nekoj upravnoj stvari u upravnom postupku.

Akti poslovanja predstavljaju akte kojima se ne rješava u upravnom postupku.

2.2. Prilog

Prilog je pisani sastav (dokument, tabela, grafikon, crtež i sl.) ili fizički predmet, koji se prilaže uz akt radi dopunjavanja, objašnjenja ili dokazivanja sadržaja akata.

2.3. Predmet

Predmet je skup svih akata i priloga koji se odnose na isto pitanje ili zadatak i čine posebnu i samostalnu cjelinu. Npr., svi akti koji se tiču pitanja izdavanja nekog odobrenja po zahtjevu jedne stranke čine jedan predmet.

2.4. Dosje

Dosje predstavlja skup više predmeta koji se odnose na istu materiju ili na isto pravno ili fizičko lice i koji se kao jedna cjelina čuvaju na istom mjestu. Prema tome, dosjei se mogu formirati po „materiji“ i „po pravnom ili fizičkom licu“.

Dosje po materiji postoji kada se na jednom mjestu drže predmeti svih lica koja su se obraćala organu uprave po istom pitanju.

Dosje po pravnom, odnosno fizičkom licu postoji kada se na jednom mjestu skupe svi predmeti koji se odnose na isto pravno ili fizičko lice, bez obzira što se u tim predmetima raspravljaju različita pitanja.

2.5. Fascikl

Fascikl je omot, kutija, sanduk, registrator, korice i slično, u kojima je složeno više predmeta ili više dosjea koji se poslije završenog postupka čuvaju sređeni u tim fasciklima.

2.6. Arhivska građa

Arhivska građa je sav izvorni i reprodukovani (pisani, crtani, štampani, fotografisani, filmovani, fonografisani ili na drugi način zabilježeni) dokumentacioni materijal značajan za historiju, kulturu i ostale društvene potrebe, koji je nastao u radu organa uprave, bez obzira kada i gdje je nastao.

2.7. Registratorski materijal

Registratorski materijal čine: spisi (akti i predmeti), fotografski i fonografski snimci i na drugi način sastavljeni zapisi i dokumenti, kao i knjige i kartoteke o evidenciji tih spisa, zapisa i dokumenta, primljenih i nastalih u radu organa uprave, od značaja za njihov tekućirad ili dok iz tog registratorskog materijala nije odabrana arhivska građa koja će se trajno čuvati.

2.8. Pisarnica

Pisarnica je organizaciona jedinica ili radno mjesto u organu uprave gdje se obavljaju slijedeći poslovi: prijem, otvaranje, pregledanje i raspoređivanje pošte, evidentiranje i združivanje akata, dostavljanje akata u rad, otprema pošte, razvođenje akata i njihovo stavljanje u arhivu (arhiviranje i čuvanje).

2.9. Arhiva

Arhiva je sastavni dio pisarnice gdje se čuvaju završeni (arhivirani) predmeti i akti, evidencije o aktima i predmetima i ostali dokumentacioni materijal iz nadležnosti organa uprave, do njihove predaje nadležnom arhivu ili do njihovog uništenja.

3. Prijem, otvaranje, pregledanje i raspoređivanje pošte, odnosno akata

3.1. Prijem pošte

Prijem pošte obuhvata prijem akata i podnesaka (zahtjeva, molbi, žalbi i dr.), dopisa, telegrama, paketa, novčanih pisama, i dr., upućenih organu uprave, a vrši se, u pravilu, na jednom određenom mjestu u sastavu pisarnice, koja može biti organizovana kao samostalna ili zajednička za sve ili za određeni broj organa uprave.

Službena pošta u organu uprave može biti primljena poštom ili neposredno od stranke ili od dostavljača (kurira). Poštu prima ovlašteni zaposleni u pisarnici tokom cijelog radnog vremena. Način prijema službene pošte van radnog vremena i u dane kada se ne radi određuje rukovodilac organa uprave, zavisno od konkretnih prilika i potreba.

Zaposleni koji prima poštu neposredno od stranke ne smije odbiti prijem, osim ako je podnesak bez takse, a podliježe plaćanju takse. U ovom slučaju službenik je obavezan objasniti stranci da je dužan platiti propisani iznos takse za podnesak i priloge podnesaka, a ako stranka to odbije, to treba konstatovati u vidu kratke zabilješke pored otiska prijemnog štambilja na podnesku, a podnesak primiti.

Ako se prilikom neposredne predaje podneska utvrdi da nije potpisan ili nije ovjeren pečatom, da nema priloga navedenih u podnesku, da nema adrese stranke ili sadrži neki drugi formalni nedostatak i sl., zaposleni ovlašten za prijem pošte dužan je ukazati stranci na te nedostatke i objasniti joj kako da ih otkloni. Ako stranka i pored toga zahtijeva da se podnesak primi, zaposleni ga je dužan primiti, sa tim što na podnesku ili posebnom papirutreba sačiniti službenu zabilješku o datom usmenom upozorenju i priložiti je uz podnesak.

Prijem pošte od drugog organa uprave ili pravnog lica, koja se dostavlja putem dostavljača (kurira), zaposleni potvrđuje tako što upisuje datum i svoj čitak potpis u dostavnojknjizi, na dostavnici, na povratnici ili na kopiji akta čiji se original prima. Pored datuma i potpisa, stavlja se još i otisak pečata organa uprave koji prima poštu. Otisak pečata ne stavlja se u dostavnoj knjizi.

Prijem pošte koja se organu uprave dostavlja preko poštanske službe, kao i podizanje pošte iz poštanskog faha vrše se po propisima kojima je uređen način rada u poštanskom saobraćaju.

Prilikom prijema, odnosno podizanja pošte iz poštanskog faha, ovlašteni zaposleni u pisarnici ne smije podići pošiljku na kojoj je označena vrijednost ili je u pitanju preporučena pošiljka ako utvrdi da je pošiljka oštećena. U tom slučaju on će zahtijevati od odgovornog zaposlenog u pošti, odnosno od nadležne jedinice poštanske službe, da se obim i vrsta oštećenja komisijski utvrde, o čemu treba sačiniti zapisnik, pa tek tada preuzeti tu pošiljku.

Pošiljke primljene u vezi sa nadmetanjem, konkursom i slično, zaposleni u pisarnici ne otvara nego je dužan na koverti uz otisak prijemnog štambilja upisati datum i vrijeme njihovog prijema i odmah dostaviti državnom službeniku zaduženom za obavljanje daljih poslova u vezi sa tim.

Ako je uz kovertu ili akt priložena dostavnica, ovlašteni zaposleni u pisarnici dužan je na dostavnici upisati slovima datum prijema, potpisati dostavnicu i staviti otisak pečata organa uprave i odmah je vratiti pošiljaocu.

Ako stranka lično predaje podnesak i traži da joj se izda potvrda o prijemu podneska, zaposleni koji prima podnesak dužan je izdati potvrdu, nakon što ju je potpisao i ovjerio pečatom organa uprave.

Ova potvrda mora se izdati ako se po podnesku mora donijeti rješenjeili zaključak u upravnom postupku. U potvrdu se mora upisati zakonski rok u kojem podnesaktreba biti riješen. Potvrda se izdaje na propisanom obrascu.

3.2. Postupak s aktima na kojima je obavezna taksa i s aktima za čije rješavanje nije nadležan organ uprave

Zaposleni koji prima poštu neposredno od stranke dužan je naročito voditi računa o tome koji akti i isprave podliježu plaćanju takse, kolika je visina takse predviđena za pojedine vrste akata, isprava ili radnji u upravnom postupku i u kojim slučajevima postoji zakonska osnova za oslobađanje od plaćanja takse.

U pogledu akata bez takse ili akata sa nedovoljnom taksom ili neispravnosti u uplati takse, treba postupiti prema važećim propisima o taksama. U ovim slučajevima zaposleni koji prima poštu od stranke treba joj ukazati na te nedostatke i poučiti je kako da ih otkloni, a ako je podnesak primljen preko poštanske službe, a nema taksu, ili je nedovoljna taksa treba to konstatovati kratkom službenom zabilješkom na podnesku, koja se upisuje pored otiska prijemnog štambilja.

Ako službenik koji prima poštu utvrdi da organ uprave nije nadležan za prijem akata (podnesaka), stranku treba na to upozoriti i uputiti je da se obrati nadležnom organu uprave. Ako stranka zahtijeva da se njen podnesak primi, zaposleni je dužan podnesak primiti, sa tim što treba sačiniti zabilješku na već navedeni način.

3.3. Otvaranje i pregledanje pošte

Ovlašteni zaposleni u pisarnici dužan je cjelokupnu primljenu poštu, neotvorenu, dostaviti rukovodiocu organa uprave ili licu ovlaštenom za otvaranje i pregledanje pošte.

Otvaranje i pregledanje cjelokupne službene pošte (obične, povjerljive i strogo povjerljive, vrijednosne pošiljke i dr.) vrši, u pravilu, rukovodilac organa uprave ili lice koje on za to ovlasti posebnim rješenjem.

Pošiljke koje se odnose na raspisana nadmetanja, konkurse i sl. otvara komisija ili drugi organ osnovan za te poslove, ako nije drugačije odredio rukovodilac organa uprave.

Hitnu poštu koja je primljena van redovnog radnog vremena i u dane kada se ne radi, otvara dežurni zaposleni ako u organu uprave postoji služba dežurstva, a povjerljivu i strogo povjerljivu poštu dežurni zaposleni može otvoriti samo ako je za to posebno u pisanoj formi ovlašten.

Pošta koja glasi na ime određenog državnog službenika ili zaposlenog u organu uprave uručuje se neotvorena tom licu. Ako primalac nakon otvaranja pošiljke utvrdi da pošiljka predstavlja službeni akt, dužan ga je, najkasnije u roku od 24 sata po prijemu, vratiti pisarnici radi evidentiranja.

Prilikom otvaranja pošte mora se paziti da se ne povrijede poštanski žigovi i pečati ili druge oznake na omotu (adresa pošiljaoca, poštanske naljepnice, oznake pismena i dr.), kao i akti i prilozi koji se nalaze u koverti. Naročito treba provjeriti da li se oznake i brojevi napisani na koverti slažu s oznakama i brojevima primljenog akta. Ako neki od akata naznačenih na koverti nedostaje, ili su primljeni prilozi bez propratnog akta i obrnuto, ili se nevidi ko je pošiljalac, o tome treba sačiniti službenu zabilješku koja će se priložiti uz kovertu. Ovlašteni zaposleni u pisarnici je u ovakvim slučajevima dužan o tome, ako za to postoji mogućnost, obavijestiti pošiljaoca.

Uz podnesak primljen u koverti obavezno se prilaže i koverta, kad god datum predaje pošti može biti važan za računanje rokova (rok za podnošenje zahtjeva ili žalbe, rok za učešćena konkursu i sl.), ili kad se iz podneska ne može utvrditi mjesto odakle je poslat ili ime podnosioca, a ti podaci su označeni na koverti.

Prije otvaranja preporučenih pošiljki i paketa ili druge službene pošte, koja je primljena oštećena, a za koju postoji sumnja da je neovlašteno otvarana, treba u prisustvu još dva zaposlena sačiniti službenu zabilješku u kojoj će se konstatovati vrsta i obim oštećenja pošiljke i tu zabilješku priložiti uz pošiljku.

Ako se nakon otvaranja pošte utvrdi da postoje određeni nedostaci, te nedostatke treba na aktu konstatovati kratkom zabilješkom koja se ispisuje neposredno uz otisak prijemnog štambilja (npr. ako aktu nedostaju prilozi navedeni u aktu, upisuje se: „Primljeno bez priloga“, a ako aktu nedostaju samo pojedini prilozi, onda se upisuju nazivi tih priloga i sl.).

Ako se u koverti nađe akt adresiran na neki drugi organ uprave ili pravno ili fizičko lice, na tom aktu upisuje se zabilješka „Pogrešno dostavljen“ i na najpogodniji način, preko kurira ili poštom, dostavlja onome kome je upućen, bez zavođenja u osnovne knjige evidencija.

Ako se prilikom otvaranja pošte utvrdi da je uz akt priložen novac ili neka druga vrijednost, na primljenom aktu treba kratkom zabilješkom konstatovati njihovu vrstu i iznos (npr. „Primljeno 10 KM“ ili „Primljeno poštanskih maraka u vrijednosti od 3 KM“, itd.)

3.4. Raspoređivanje (signiranje) pošte, odnosno akata

Da bi se moglo pristupiti raspoređivanju pošte, rukovodilac organa uprave rješenjem utvrđuje organizacione jedinice, odnosno radna mjesta u okviru kojih je obavljanje pojedinih poslova iz funkcionalne nadležnosti tog organa uprave, te arapskim brojevima određuje njihove brojčane oznake. Tim rješenjem, oznake organizacionih jedinica, odnosno radnih mjesta određuju se prema pravilniku o unutrašnjoj organizaciji organa uprave.

U pravilu, rješenjem se za rukovodioca organa uprave određuje broj 01, za zamjenika rukovodioca 02 (ako postoji zamjenik), a nakon toga slijede brojčane oznake za organizacione jedinice redoslijedom kojim su one utvrđene u pravilniku o unutrašnjoj organizaciji organa uprave. Ako prema tom pravilniku ne postoje organizacione jedinice, onda se u rješenju određuju brojčane oznake za radna mjesta kojima će se pošta dostavljati u rad. Prema tome, rješenje sadrži: nazive organizacionih jedinica, odnosno nazive radnih mjesta i njihovu brojčanu oznaku.

Signiranje pošte znači da se akti, odnosno predmeti raspoređuju na organizacione jedinice, odnosno na radna mjesta kojima predmeti i akti treba da budu dostavljeni u rad.

Signiranje pošte vrši rukovodilac organa uprave ili lice koje je ovlašteno za signiranje pošte, nakon što otvori i pregleda poštu.

Signiranje pošte vrši se tako što se na svaki akt i predmet, poslije otvaranja i pregledanja pošte, na prvoj stranici akta, odnosno predmeta, na slobodnom prostoru upisuje broj organizacione jedinice, odnosno broj radnog mjesta (u pravilu, u desni gornji ugao prve stranice akta) kojem se pošta treba dostaviti u rad, i datum otvaranja i pregledanja pošte (npr. 03/26.04.2023.). Signiranje se vrši u skladu sa rješenjem o određivanju organizacionih jedinica, odnosno radnih mjesta, kojima se pošta dostavlja u rad.

Kada se završi signiranje pošte, akti, odnosno predmeti predaju se ovlaštenom zaposlenom u pisarnici na dalji postupak.

3.5. Pojam i značaj klasifikacionih oznaka predmeta i akata

Klasifikacione oznake predmeta i akata služe za razvrstavanje predmeta i akata koji se pojavljuju ili nastaju u radu organa uprave.

Klasifikacione oznake razvrstane su u odgovarajuće grupe po načelu da predmeti i akti iz iste ili slične oblasti predstavljaju jednu grupu. Na taj način utvrđeno je ukupno 50 grupa, koje su obilježene arapskim dvocifrenim brojevima od 01 do 50.

Razvrstavanje predmeta i akata na klasifikacione oznake ima za cilj da se odredi oblastu koju predmet i akt spada (npr. oblast finansija, komunikacija i saobraćaja, itd.). Nakon utvrđivanja u koju oblast akt spada, određuje se klasifikaciona oznaka koja je predviđena zatu oblast. Razvrstavanje se vrši uvidom u sadržaj predmeta i akata, a onda uvidom u klasifikacione oznake koje su utvrđene za svaku upravnu oblast.

Razvrstavanje predmeta i akata na klasifikacione oznake vrši zaposleni u pisarnici, a neposredno se provodi tako što se klasifikaciona oznaka određenog predmeta upisuje u odgovarajuću rubriku prijemnog štambilja.

Npr., ako se iz sadržaja akta vidi da se taj akt odnosi na organizaciju i rad organa uprave, klasifikaciona oznaka bit će 07 ili ako se akt odnosi na neko pitanje iz oblasti organizacije i rada ombudsmena, klasifikaciona oznaka bit će 12, itd.

Posljednja klasifikaciona oznaka predmeta i akata obilježena je brojem 50 i ova oznaka je rezervnog karaktera, jer se pod nju svrstavaju oni predmeti i akti koji se ne mogu razvrstati u neku od grupa od 01 do 49.

4. Osnovne knjige evidencije u kancelarijskom poslovanju

Osnovne knjige evidencije u kancelarijskom poslovanju vode se u formi upisnika, djelovodnika i knjiga. Postoje slijedeće osnovne knjige evidencije:

4.1. Upisnik prvostepenih predmeta upravnog postupka UP-1

U upisnik prvostepenih predmeta upravnog postupka UP-1 zavode se predmeti u kojima se mora voditi upravni postupak i donijeti rješenje. Podaci se upisuju u odgovarajuće kolone, koje su predviđene u upisniku, a prema uputstvima koja se nalaze uz upisnik.

Upisnik vode svi organi uprave koji u svojoj nadležnosti imaju predmete koji se rješavaju u prvostepenom upravnom postupku.

4.2. Upisnik drugostepenih predmeta upravnog postupka UP-2

Upisnik drugostepenih predmeta upravnog postupka UP-2 vode organi uprave koji u svojoj nadležnosti imaju drugostepeno upravno rješavanje. U ovaj upisnik zavode se predmeti koji se, povodom izjavljene žalbe ili drugog pravnog lijeka, rješavaju u drugostepenom upravnom postupku.

4.3. Djelovodnik predmeta i akata

U djelovodnik predmeta i akata zavode se predmeti i akti po kojima se ne vodi upravni postupak niti se okončavaju donošenjem upravnog akta (rješenja, zaključka). Znači, u ovaj djelovodnik upisuju se svi akti i predmeti koji se odnose na informacije, izvještaje, analize, objašnjenja, upite, uvjerenja i druge podneske, za koje su nadležni organi uprave.

4.4. Djelovodnik za povjerljivu i strogo povjerljivu poštu

Djelovodnik za povjerljivu i strogo povjerljivu poštu služi za evidenciju povjerljive i strogo povjerljive pošte. Radi se o pošti koja je označena kao povjerljiva i strogo povjerljiva ili državna tajna ili službena tajna i ona je, u pravilu, dostupna samo rukovodiocu organa uprave, ili državnim službenicima koje on za to ovlasti. U zaglavlju ovog akta i prijemnog štambilja, ispred broja akta, upisuje se riječ „pov.“ ili „str. pov.“.

4.5. Arhivska knjiga

Arhivska knjiga služi za upisivanje akata koji su završeni i koji se moraju odložiti i čuvati u arhivi.

5. Zavođenje akata

5.1. Način i vrijeme zavođenja akata

Kada ovlaštteni zaposleni u pisarnici primi signiranu poštu, zavodi je (upisuje) u odgovarajuću osnovnu knjigu evidencije. Akti se zavode istog dana kada su primljeni, sa tim da telegrami i akti s određenim rokovima i drugi hitni akti trebaju biti zavedeni prije ostalih akata i trebaju se odmah dostaviti u rad nadležnom državnom službeniku.

Ako se zbog velikog broja primljenih akata ili drugih opravdanih razloga akti ne mogu zvesti istog dana kada su primljeni, ti akti moraju se zvesti najkasnije prvog narednog radnog dana, prije zavođenja nove pošte i to pod datumom kada su primljeni u organu uprave.

U knjige evidencije ne zavode se pošiljke koje ne predstavljaju službenu prepisku (računi, službene novine, časopisi i dr.).

Ako se za određene akte vode posebne evidencije, a ne evidencije predviđene Uputstvom o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja, u tom slučaju podaci o tom aktu upisuju se u posebnu evidenciju, u skladu sa propisom o toj evidenciji.

Zavođenje akata u odgovarajuću osnovnu knjigu evidencije vrši se tako što se, prethodno, mora odrediti broj klasifikacione oznake u koju grupu akt spada. Pri tome treba naročito voditi računa da se odvoje predmeti upravnog postupka od akata poslovanja i ostalih službenih akata. Svojstvo predmeta upravnog postupka određuje se prema tome da li će se postupak po tim predmetima okončati donošenjem upravnih akata (rješenja i zaključka). Ako se ne donosi upravni akt, onda predmet ima svojstvo akta poslovanja, odnosno raspolaganja.

5.2. Prijemni štambilj

Nakon što se akt zavede u odgovarajuću osnovnu knjigu evidencije, pristupa sestavljanju otiska prijemnog štambilja na akt. Otisak tog štambilja stavlja se, u pravilu, u gornji desni ugao prve stranice akta, a ako tu nema dovoljno mjesta, stavlja se na drugo pogodno mjesto na prvoj strani, vodeći pritom računa da tekst akta ostane potpuno čitak i razumljiv. U slučaju da na prednjoj strani akta nema dovoljno mjesta, otisak prijemnog štambilja treba staviti u gornji lijevi ugao poleđine akta.

Ako su sve strane akta u cjelini popunjene tekстом, otisak prijemnog štambilja treba staviti na jednu polovinu ili jednu četvrtinu posebnog papira i pričvrstiti ga uz akt. Otisak prijemnog štambilja ne stavlja se na priloge dostavljene uz akt.

6. Upisivanje podataka u osnovne knjige evidencija

6.1. Upisnici predmeta upravnog postupka UP-1 i UP-2

Upisnik prvostepenih predmeta upravnog postupka (UP-1) i Upisnik drugostepenih predmeta upravnog postupka (UP-2) vode se na jedinstvenom obrascu vodoravnog formata 50x40 cm.

U ove upisnike zavode se akti po hronološkom broju predmeta, koji se označavaju rednim brojevima, a u pogledu popunjavanja ostalih rubrika, data su uputstva na samom obrascu. Upisnici se zaključuju na kraju kalendarske godine (31. decembra), službenom zabilješkom napisanom ispod posljednjeg rednog broja. Ova zabilješka sadrži: ukupan broj prvostepenih, odnosno drugostepenih predmeta upravnog postupka koji su zavedeni u toj godini, datum i potpis službenog lica ovlaštenog za vođenje kancelarijskog poslovanja i otisak pečata organa uprave.

6.2. Djelovodnik predmeta i akata

Djelovodnik predmeta i akata vodi se na propisanom jedinstvenom obrascu vodoravnog formata A3.

U ovom djelovodniku akti se zavode po hronološkom redu predmeta i akata koji se označavaju rednim brojevima, a u pogledu popunjavanja ostalih rubrika, data su uputstva na samom obrascu.

Djelovodnik predmeta i akata zaključuje se na kraju kalendarske godine (31. decembra), službenom zabilježskom napisanom ispod posljednjeg rednog broja.

6.3. Djelovodnik za povjerljivu i strogo povjerljivu poštu

Djelovodnik za povjerljivu i strogo povjerljivu poštu vodi se na propisanom jedinstvenom obrascu vodoravnog formata A4.

Ovaj djelovodnik vodi se i zaključuje na isti način kao i djelovodnik predmeta i akata.

6.4. Arhivska knjiga

Arhivska knjiga vodi se na obrascu koji je utvrđen posebnim propisom o arhivskoj knjizi.

6.5. Računarsko vođenje osnovnih knjiga evidencije

Podaci osnovnih knjiga evidenciju mogu se voditi i na računaru.

7. Omoti za predmete i akte

Svaki predmet i akt mora se uložiti u odgovarajući omot, u koji se odlažu i prilozi koji se odnose na isti predmet. Evidencija u omotu za predmete i akte vodi se na prvoj unutrašnjoj stranici omota i treba da sadrži nazive svih priloga koji se nalaze u omotu. Upisivanje tih podataka vrši zaposleni u pisarnici, nakon što podnesak sa prilozima uloži u odgovarajući omot. Evidencija na prednjoj i unutrašnjoj stranici omota je obavezna.

Omoti za predmete i akte izrađeni su prema vrstama predmeta i akata na jedinstvenom obrascu formata A4, u pet boja i to:

- a) u omot bijele boje ulažu se predmeti i akti koji se zavode u djelovodnik predmeta i akata,
- b) u omot označen zelenom bojom ulažu se prvostepeni predmeti upravnog postupku kojima se postupak pokreće na zahtjev stranke,
- c) u omot označen plavom bojom ulažu se prvostepeni predmeti upravnog postupku kojima se postupak pokreće po službenoj dužnosti,
- d) u omot označen žutom bojom ulažu se drugostepeni predmeti upravnog postupka,
- e) u omot označen crvenom bojom ulažu se predmeti i akti koji su zavedeni u djelovodnik za povjerljivu i strogo povjerljivu poštu.

Na prvoj stranici omota u gornji lijevi ugao stavlja se otisak prijemnog štambilja i on se popunjava predviđenim podacima. Kod oznake „Predmet“ upisuje se naziv akta o kojem se radi, a u gornjem desnom uglu upisuje se redni broj interne dostavne knjige pod kojim je akt evidentiran u toj knjizi.

7.1. Združivanje akata

Prije nego što se akti dostave u rad organizacionoj jedinici, odnosno državnom službeniku nadležnom za rad na tim predmetima i aktima, mora se izvršiti združivanje svih akata sa predmetom na koji se odnose. To se radi tako da se svi akti i prilozi koji se odnose na isti predmet stavljaju u isti omot. Združivanje akata radi ovlaštene zaposleni u pisarnici. Poslije združivanja akata u jedinstven predmet, on se dostavlja u rad nadležnom državnom službeniku preko interne dostavne knjige.

Akte istog predmeta koji naknadno stignu treba uložiti u omot predmeta na koji se dostavljeni akti odnose. Ako se predmet kojem treba pridružiti novi akt nalazi u radu kod organizacione jedinice, odnosno državnog službenika, taj akt dostavlja se toj organizacionoj jedinici, odnosno državnom službeniku koji ga je dužan uložiti u odgovarajući omot predmeta, sa tim što ovlaštene zaposleni u pisarnici treba na primljenom aktu upisati samo datum prijema akta.

7.2. Popis akata

Popis akata služi za zavođenje akata iste ili slične vrste koji se često pojavljuju, po kojem se vodi isti postupak (npr. podnesci za izdavanje raznih uvjerenja, a može se voditi i za predmete za koje se predviđa da će ih u toku kalendarske godine biti veći broj). Za koje vrste će se voditi popis akata određuje se rješenjem rukovodioca organa uprave na početku kalendarske godine. Ako se u vezi sa nekim aktom upisanim u popis akata pokrene poseban postupak, takav akt mora se izuzeti iz popisa i zaveći u djelovodnik pod narednim brojem.

Popis akata može se voditi samo ako rukovodilac organa uprave donese rješenje na osnovu ovlaštenja iz Zakona o upravi.

8. Dostavljanje predmeta i akata u rad

8.1. Interna dostavna knjiga

Interna dostavna knjiga služi za zavođenje akata i predmeta koji se dostavljaju u rad organizacionim jedinicama, odnosno državnim službenicima zaduženim za obradu. Dostavljanje predmeta u rad vrši se istog, a najkasnije narednog radnog dana, u pravilu, prije zavođenja nove pošte.

Rukovodilac organizacione jedinice svojim potpisom u internoj knjizi potvrđuje prijem akta, a po završenoj obradi predmeta i njegovog vraćanja u pisarnicu, to radi ovlašteni zaposleni u pisarnici koji svojim potpisom potvrđuje prijem vraćenog akta. U oba slučaja stavlja se datum prijema, odnosno datum kada je akt vraćen pisarnici.

8.2. Knjiga za ličnu poštu

Preko ove knjige vrši se dostavljanje pošte koja glasi na ime službenog lica koje radi u organu uprave. Primalac te pošte dužan se potpisati u knjizi i upisati datum kada je poštu primio.

Preporučene pošiljke, novčana pisma i druge pošiljke koje glase na ime, čiji je prijemu pisarnici u pisanom obliku potvrđen, predaju se primaocu tako što primalac te pošte treba da na potvrdi o prijemu pošiljke stavi svoj čitak potpis i datum prijema, ako je to potrebno.

8.3. Karton za službena glasila i časopise

Dostavljanje literature, časopisa, službenih glasila i drugih publikacija vrši se državnim službenicima koji su određeni za njihov prijem, preko kartona za službena glasila i časopise. U pravilu, svako glasilo, časopis ili publikacija uvodi se u poseban karton.

8.4. Prijem i otprema računa

Prijem i otprema računa vrši se putem posebnih knjiga koje su za to određene. Knjiga za otpremu računa koristi se za dostavljanje računa i drugih finansijskih akata u rad organizacionoj jedinici, odnosno državnom službeniku nadležnom za finansijsko-materijalno poslovanje u organu uprave. U knjigu za otpremu računa upisuju se računi i druga finansijska dokumentacija koja se otprema nadležnim organima.

9. Rad državnih službenika ovlaštenih za rješavanje predmeta i akata

9.1. Prikupljanje podataka

Ako je za rješavanje nekog predmeta potrebno prikupiti određeni dokaz ili podatke, državni službenik koji je ovlašten za rješavanje predmeta dužan je prikupljanje tih dokaza i podataka vršiti tako da ih dobije u što kraćem roku i sa što manje troškova i da se pri tome izbjegne nepotrebno dopisivanje ili drugi kontakti. Ako se radi o pribavljanju podataka od organizacionih jedinica, odnosno drugih državnih službenika istog organa uprave, to se, u pravilu, treba vršiti najkraćim putem (usmeno, telefonom, e-mailom, faksom). O tome se sastavlja službena zabilješka na posebnom papiru koji se stavlja u omot predmeta.

Ako se po podnesku stranke ne može donijeti i dostaviti rješenje u roku predviđenom Zakonu o upravnom postupku, državni službenik koji je ovlašten za rješavanje predmeta dužan je, obavezno, o tome u pisanoj formi obavijestiti stranku i upoznati je sa razlozima koji su do toga doveli, upućujući je ujedno na mogućnost korištenja sredstava zbog „ćutanja administracije“.

9.2. Sastavni dijelovi službenog akta

Svaki službeni akt koji donosi organ uprave ima određene osnovne i pomoćne dijelove.

Osnovni dijelovi službenog akta su:

- a) zaglavlje sa propisanim sadržajem,
- b) naziv i adresa primaoca akta (piše se ispod zaglavlja akta),
- c) oznaka Predmet i kratak sadržaj pitanja na koje se predmet odnosi (piše se odmah ispod naziva i adrese primaoca akta),
- d) sadržaj teksta akta (piše se ispod oznake Predmet),
- e) potpis ovlaštenog lica (piše se na kraju iza teksta sadržaja akta, sa desne strane),
- f) otisak pečata organa uprave (otisak pečata stavlja se sa lijeve strane potpisa rukovodioca organa uprave, odnosno ovlaštenog državnog službenika).

Pomoćni dijelovi službenog akta su:

- a) veza akta (Vaš akt broj ____ od ____ ili Naš akt br. ____ od _____) koja se piše ispod oznake Predmet,
- b) prilog, ako ga ima (piše se iza sadržaja teksta akta, sa lijeve strane),
- c) način otpreme, koji ukazuje da li je akt otpremljen preporučeno, avionom, poštom ili preko kurira (piše se iza teksta sa lijeve strane).

9.3. Sadržaj osnovnih elemenata akta

Zaglavlje akta sadrži slijedeće podatke koji se pišu jedan ispod drugog: Bosna i Hercegovina, puni naziv organa uprave, broj akta (arapski brojevi), sjedište organa uprave i datum donošenja akta.

Bosna i Hercegovina i puni naziv organa uprave pišu se na jezicima koji su u službenoj upotrebi i na oba pisma i to tako da se sa jedne strane grba Bosne i Hercegovine, koji je u sredini, piše jednim, a sa druge strane drugim pismom koje je u službenoj upotrebi.

Broj akta obilježava se arapskim brojevima i sadrži slijedeće brođane podatke: oznaku organizacione jedinice, klasifikacionu oznaku predmeta ili akta, redni broj akta uzet iz odgovarajuće osnovne knjige evidencije i godinu zavođenja, što čini strukturu broja akta (npr. 01-32-175/23). Ispod se piše sjedište organa uprave i datum pisanja akta.

Naziv i adresa primaoca akta sadrži puni naziv, odnosno ime i prezime primaoca akta, naziv sjedišta i poštanski broj, uz naznaku ulice i broja (poštanskog faha) primaoca.

Oznaka Predmet sadrži kratak sadržaj pitanja ili materije na koji se predmet odnosi, a ispisuje se ispod naziva i adrese primaoca.

Pri određivanju predmeta akta treba se pridržavati slijedećih pravila:

a) za stvarne predmete, odnosno predmete koji se ne odnose na fizička ni na pravna lica navodi se samo kratak sadržaj stvari o kojoj se u aktu raspravlja (npr. kancelarijsko poslovanje, objašnjenje i sl.),

b) za lične predmete (uključujući sve predmete upravnog postupka) koji se odnose na fizička ili pravna lica navodi se: ime, prezime i prebivalište (za fizička lica), odnosno naziv i sjedište (za pravna lica) i kratak sadržaj pitanja koja se odnose na akt (npr. Berislav Borić, Visoko, Stručni ispit ili Bolnica Koševo, Sarajevo, Dodjela sredstava za nabavku bolničke opreme),

c) ako se predmet odnosi na više lica, navodi se samo prvo lice i riječi: „i dr.“.

Sadržaj teksta akta mora biti jasan, sažet i čitak. U tekstu se mogu upotrebljavati samo one skraćenicke koje su uobičajene i lako razumljive. Zakone i druge propise koji se navode u aktu treba, u pravilu, napisati njihovim punim nazivom, uz navođenje naziva, broja i godine službenog glasila u kojima su ti propisi objavljeni.

Naziv funkcije i ime i prezime lica ovlaštenog za potpisivanje akta piše se iza sadržaja teksta akta sa desne strane. Ime i prezime potpisnika akta ispisiuje se bez zgrade, neposredno ispod naziva njegove funkcije.

Otisak pečata organa uprave stavlja se na svaki službeni akt koji se otprema. Otisak pečata stavlja se sa lijeve strane potpisa ovlaštenog službenog lica organa uprave i to tako da otisak pečata ne zahvati tekst naziva funkcije ni potpis ovlaštenog lica.

9.4. Sadržaj pomoćnih dijelova akta

Pomoćni dijelovi akta, u pravilu, obuhvataju slijedeća pitanja, i to:

Ispod oznake Predmet može se radi lakšeg združivanja upisati:

a) broj i datum primljenog akta na koji se odgovara (Veza: Vaš akt broj _____ od _____) ili

b) broj i datum ranije otpremljenih akata, naročito kod reklamacije, urgencija ili naknadnih pošiljki (Veza: Naš broj _____ od _____).

Ako se uz akt dostavljaju prilozi, u tom slučaju oznaka o tome stavlja se ispod završetka sadržaja teksta akta sa lijeve strane. Prilozi se označavaju njihovimukupnim brojem ako se u tekstu akta navode njihovi nazivi (npr. PRILOG 3), odnosno njihovim punim nazivom ako se u tekstu ne navode njihovi nazivi (npr. PRILOG: Uvjerenje o državljanstvu).

Ako se akt ne otprema običnom poštom ili preko kurira, na aktu treba označiti način otpreme (npr. preporučeno, avionom, faksom i sl.). Ova oznaka upisiuje se ispod sadržaja teksta akta sa lijeve strane.

Na kraju sadržaja teksta akta, sa lijeve strane, ispod oznake Prilog upisiuje se oznaka Dostavljeno ispod koje se upisuju rednim brojevima nazivi organa ili fizičkih ili pravnih lica kojima akt treba dostaviti. Na ovaj način treba postupiti i uslučaju kada se primljeni akt dostavlja na rješavanje nadležnom organu uprave, pa se o tome obavještava pošiljalac akta radi znanja.

Radi efikasnijeg rješavanja, odnosno postupanja po aktu, poželjno je navesti kontakt telefon i faks pošiljaoca akta, što može biti i stalni dio podnožja akta.

10. Vraćanje riješenih predmeta pisarnici

Državni službenik koji je ovlašten za rješavanje predmeta i akata dužan je sve riješene predmete i akte vratiti pisarnici, preko interne dostavne knjige.

Pri tome, na primjerku akta koji ostaje u arhivi (kopija akta), ispod sadržaja teksta aktasa njegove lijeve strane, taj službenik mora obavezno napisati uputstvo pisarnici kako dalje s aktom treba postupati.

Uputstvo sadrži slijedeće:

- a) način otpreme (preporučeno, preko kurira, faksom i sl.),
- b) ako se akt treba ustupiti drugoj nadležnoj organizacionoj jedinici ili drugom državnom službeniku istog organa uprave, upisuje se broj organizacione jedinice, odnosno državnog službenika kojima akt treba ustupiti na rješavanje,
- c) ako akt treba staviti u rokovnik predmeta upisuje se oznaka R i datum do kad akt treba biti u rokovniku,
- d) ako se akt treba arhivirati, upisuje se oznaka a/a i slična uputstva,
- e) na kraju, uputstvo potpisuje obrađivač akta i upisuje datum.

Ako je doneseno zajedničko rješenje za više posebnih predmeta, državni službenik koji je bio obrađivač predmeta dužan je, na vidnom mjestu u gornjem dijelu primjerka akta koji se odlaže u arhivu, upisati brojeve svih predmeta koji su zajedno riješeni (npr. Zajedno riješeni predmeti broj: 01-25-114/23, 01-25-237/23 i 01-25-537/23).

Kada zaposleni u pisarnici primi riješene predmete, dužan je odmah provjeriti da li akt sadrži sve podatke koji su važni za pravilno razvođenje akata i predmeta i njihovo otpremanje u arhiviranje. Ta provjera odnosi se prvenstveno na podatke koji su propisani za sastavne dijelove akta, zatim da li je adresa primaoca potpuna i čitka, da li je navedena veza broja akta na koji se odgovara, da li su priloženi navedeni prilozi, da li je jasno uputstvo pisarnici u pogledu daljeg postupanja s aktom (npr. a/a, R itd.) i da li postoji potpis obrađivača i datum ispod ovih naloga.

Zaposleni u pisarnici dužan je upozoriti obrađivača akta na uočene nepravilnosti ikada obrađivač otkloni te nepravilnosti, zaposleni u pisarnici dužan je primiti traženi akt i dalje sa njim postupiti na propisan način.

11. Razvođenje akata i predmeta

Kada zaposleni u pisarnici primi završeni predmet, odnosno akt i utvrdi da nema nikakvih nedostataka, pristupa njegovom razvođenju koje se vrši na slijedeći način:

- a) u odgovarajuće rubrike osnovne knjige evidencije (upisnik ili djelovodnik) u koju je predmet, odnosno akt zaveden, upisuje kako je predmet, odnosno akt riješen. Ovi podaci unose se prema tome kako je upravnom aktom (rješenjem ili zaključkom) riješena određena upravna stvar, odnosno što je sadržano u običnom aktu, ako se radi o drugim predmetima i aktima (udovoljeno zahtjevu, odbijen zahtjev, dostavljeni podaci itd.),
- b) ako je na predmetu, odnosno na aktu upisana oznaka a/a, to podrazumijeva da je potpuno završen i na propisan način odlaže se u arhivu,
- c) ako je na predmetu, odnosno aktu upisana oznaka R i naveden rok čuvanja, tadase predmet, odnosno akt stavlja u rokovnik i čuva do isteka tog roka,
- d) ako je na predmetu, odnosno aktu dato uputstvo da se ustupi drugoj organizacionoj jedinici ili drugom državnom službeniku istog organa uprave, u tom slučaju u podacima koji se nalaze u prijemnom štambilju mijenja se upisana oznaka organizacione jedinice, odnosno radnog mjesta i upisuje se oznaka organizacione jedinice, odnosno radnog mjesta kojoj se predmet, odnosno akt treba dostaviti u rad,

e) ako je u popratnom aktu napisano da se cijeli predmet, odnosno izvorni akt treba dostaviti nekom drugom organu uprave ili drugoj instituciji koja je nadležna za rješavanje tog predmeta, odnosno akta, nakon toga što se to konstatuje u odgovarajuće rubrike osnovne knjige evidencije, popratni akt sa cijelim predmetom, odnosno izvornim aktom treba dostaviti organu ili instituciji, koja je naznačena u popratnom aktu, a jedan primjerak popratnog akta se arhivira.

12. Rokovnik predmeta

Rokovnik predmeta je posebna pomoćna evidencija u koju se stavljaju predmeti, odnosno akti, kada je potrebno da se nakon određenog vremena ponovo uzmu u rad, jer se nisu mogli odmah riješiti iz objektivnih razloga. U rokovnik predmeta stavljaju se svi predmeti i akti na kojima su njihovi obrađivači stavili oznaku R i naznačili rok do koga predviđaju da će predmet, odnosno akt biti moguće uzeti u rad (npr. R - 25. 04. 2023.).

Iako je prvenstveno utvrđeno da rokovnik predmeta predstavlja fasciklu, data je mogućnost da se umjesto fascikla kao rokovnik koriste ormari sa pregradama, iz praktičnih razloga, pa je uobičajeno da se za rokovnike koriste ormari. Svaki rokovnik ima 32 fascikle, odnosno 32 pregrade, koje su označene datumima u mjesecu, tako da svaki datum ima svoju fasciklu, odnosno pregradu. Fascikl, odnosno pregrada označena brojem 32 služi za odlaganje onih predmeta i akata čiji rok će uslijediti u narednom mjesecu.

Zaposleni u pisarnici koji je zadužen za vođenje rokovnika predmeta dužan je, svakodnevno, na početku radnog vremena, izvršiti uvid u fasciklu, tj. pregleda odgovarajući pregradak u ormaru i da predmete i akte koji se nalaze u njima izuzme i odmah dostavi obrađivaču u rad, preko interne dostavne knjige.

Ako traženi dokument stigne prije isteka predviđenog roka, zaposleni u pisarnici je dužan odmah, po prijemu tog dokumenta, izuzeti predmet iz fascikla, odnosno pregrade i dostaviti ga u rad obrađivaču predmeta, bez obzira što rok još nije istekao.

13. Otprema pošte

13.1. Način otpreme pošte

Otpremu pošte vrši ovlaštteni zaposleni u pisarnici, u pravilu, preko poštanske službe ili preko kurira.

Otprema pošte vrši se tako da svi predmeti preuzeti tokom radnog vremena treba da budu otpremljeni istog dana. Predmeti preuzeti poslije zaključivanja otpremnih knjiga, ako nisu hitni, bit će otpremljeni narednog radnog dana prije novopristigle pošte.

Predmeti ili akti koji se istog dana upućuju na istu adresu stavljaju se u jednu kovertu. Ako se jedan od tih predmeta šalje preporučeno, treba u zajedničku kovertu staviti ostale predmete koji bi se otpremali kao obične pošiljke.

Ako se na istu adresu istovremeno otprema veliki broj akata ili neki drugi materijali koji ne mogu stati u kovertu, treba ih upakirati i otpremiti po važećim poštanskim propisima.

Ako nema posebnog štambilja za ove namjene, čitkim rukopisom, računarom ili pisaćom mašinom u gornjem lijevom uglu prve strane koverta upisuje se: tačan naziv i adresa pošiljaoca i naziv akta koji se dostavlja, a na sredini koverta upisuje se: ime i prezime, odnosno naziv primaoca, zatim mjesto, odnosno sjedište primaoca, a ispod toga njegova bliža adresa (poštanski broj, mjesto, ulica i broj).

Koverta sa povjerljivim i strogo povjerljivim aktima moraju biti zapečaćene ili na drugipogodan način obezbijedene. Pečaćenje koverti vrši se tako što se na sredini poleđine koverta utisne žig (metalni pečat) preko rastopljenog pečatnog voska, a na sastavcima, u svakom uglu poleđine koverta, otisak pečata organa uprave ili na drugi pogodan i siguran način.

13.2. Knjiga za otpremu preko kurira

U ovu knjigu unose se podaci o otpremi dokumenata, predmeta, akata i drugih pošiljki, koje se zbog hitnosti dostavljaju drugim organima uprave ili pravnim i fizičkim licima u istom mjestu preko kurira. Primalac svojim potpisom u knjizi potvrđuje da je primio poštu i upisuje datum prijema, bez obaveze da prijem pošiljke ovjeri i pečatom.

13.3. Knjiga za otpremu pošte preko poštanske službe

U knjigu za otpremu pošte preko poštanske službe upisuju se podaci o običnim i o preporučenim pošiljkama, koje se otpremaju preko poštanske službe. Ako za otpremu preporučenih pošiljki postoje posebne otpremne knjige propisane od poštanske službe, obavezno je njihovo korištenje.

Prema tome, prije upisivanja pošiljki u odgovarajuće knjige, treba ih razvrstati na obične i na preporučene pošiljke.

14. Organizacija prijema stranaka, radne prostorije i njihovo korištenje

Organizacija prijema stranaka, radne prostorije i njihovo korištenje, kao i radno vrijeme organa uprave trebaju biti postavljeni tako da se omogući što lakše, brže i jednostavnije ostvarivanje prava i izvršavanje obaveza stranaka u odgovarajućim postupcima pred organima uprave i što organizovaniji i uspješniji rad tih organa uprave.

Prijem stranaka treba organizovati tako da se stranke primaju svakodnevno tokom cijelog radnog vremena, izuzetno, i mimo toga ako za to postoje opravdani razlozi. Prijem stranaka radi davanja potrebnih obavještenja i uputstava u vezi sa njihovim zahtjevima za ostvarivanje prava i izvršavanje obaveza vrši se, u pravilu, u odgovarajućoj prostoriji koja služi kao prijemna kancelarija ili na drugi određeni način. Stranku može, zavisno od potrebe, primiti i državni službenik u organu uprave, koji je nadležan za rješavanje njenog zahtjeva, radi davanja bližih objašnjenja o tome.

Radne prostorije organa uprave raspoređuju se tako da stranke mogu na brz i organizovan način, bez nepotrebnog zadržavanja, obaviti posao zbog koga su došle u organ uprave.

Za pisarnicu treba odrediti prostoriju koja se, u pravilu, nalazi blizu ulaza u zgradu, odnosno na mjestu koje je pristupačno za dolazak stranaka, bez ometanja rada u drugim radnim prostorijama.

Radne prostorije jedne organizacione jedinice trebaju, po mogućnosti, biti povezane i na istom spratu. Spratovi i radne prostorije moraju biti obilježene rednim brojevima radi lakšeg snalaženja stranaka koje se obraćaju organu.

Na vratima radnih prostorija treba napisati naziv organa uprave, naziv i broj organizacione jedinice, oznaku poslova koji su u nadležnosti te jedinice, ime i prezime državnih službenika ili zaposlenika koji rade u toj prostoriji.

U hodniku zgrade, kod ulaznih vrata, treba na vidnom mjestu istaći raspored organa uprave i njihovih organizacionih jedinica, radi lakšeg snalaženja stranaka koje dolaze u organ uprave.

Također, u hodnicima zgrade, na odgovarajućim oglasnim tablama treba istaći potrebna obavještenja i uputstva o načinu ostvarivanja određenih prava, odnosno izvršavanja obaveza stranaka i spisak isprava koje treba priložiti uz određeni zahtjev.

15. Arhivsko poslovanje

Organi uprave, u okviru kancelarijskog poslovanja, obavljaju i određene arhivske poslove, što se propisuje odgovarajućim propisima.

U okviru tih poslova organ uprave obavlja poslove koje se odnose na:

- a) arhiviranje riješenih predmeta i akata, te njihovo čuvanje,
- b) vođenje i korištenje arhivske knjige,
- c) čuvanje registraturskog materijala i arhivske građe nastale u njihovom radu,
- d) odabiranje arhivske građe i registraturskog materijala,
- e) donošenje liste kategorija registraturskog materijala sa rokovima čuvanja,
- f) predaju arhivske građe nadležnom arhivu.

Cilj obavljanja navedenih poslova je da se registraturski materijal i arhivska građa koja nastane u radu organa uprave zaštiti od nestajanja, uništenja te da se sačuva registraturski materijal u sređenom i sigurnom stanju, u arhivama organa uprave do preuzimanja u nadležni arhiv.

Nadležni arhiv za organe uprave Bosne i Hercegovine je Arhiv Bosne i Hercegovine.

15.1. Arhiviranje i čuvanje završenih predmeta i akata

Završna faza u obavljanju kancelarijskog poslovanja je arhiviranje predmeta i akata.

Svaki organ uprave u okviru svoje pisarnice ima arhivu. U arhivu se odlažu završeni (riješeni) predmeti i akti. Predmete i akte u arhivu odlaže ovlašteni zaposleni u pisarnici. Prije stavljanja predmeta u arhivu, taj zaposleni dužan je izvršiti određene provjere čiji je cilj da se utvrdi da li je određeni predmet ili akt u cijelosti završen, bez obzira na činjenicu da je to dužan učiniti i državni službenik koji je bio obrađivač predmeta. Osim toga, zaposleni u pisarnici treba provjeriti da li se u spisu nalazi neki dokument koji treba vratiti stranci, da li u spisu ima dokumenata iz nekog drugog predmeta ili nedostaje akt koji je upisan na prvoj unutrašnjoj strani omota za akte, odnosno da li su upisani svi prilozi koji se nalaze u predmetu.

Prije stavljanja predmeta u arhivu vrši se njihovo sređivanje tako što se slažu po klasifikacionim oznakama, a unutar tih oznaka po rednim brojevima iz odgovarajuće knjige evidencije (upisnik, djelovodnik i dr.) u koju su zavedeni.

Predmeti i akti iste klasifikacione oznake odlažu se, u pravilu, u poseban fascikl namijenjen samo za te predmete i akte. Prema tome, treba formirati onoliko fascikli koliko ima klasifikacionih oznaka, a kao fascikl može služiti omot, kutija, sanduk i sl.

Zaposleni u pisarnici zadužen za poslove arhiviranja neposredno brine o rukovanju i čuvanju predmeta i akata koji su stavljeni u arhivu. Rukovanje podrazumijeva da se arhivirani predmeti ne mogu proizvoljno i samostalno uzimati i koristiti, već se to može raditi samo na propisani način.

Ako se neki predmet ili akt treba izuzeti iz arhive, to se može učiniti samo uz izdavanje reversa. Kada se izuzeti predmet ili akt vrati, revers se poništava. Reversi su, prema tome, svojevrsna privremena evidencija o rukovanju arhiviranim predmetima. Revers se čuva u fasciklu, a po povratku predmeta, revers se poništava i vraća državnom službeniku koji ga je potpisao.

Kada postoji potreba da se predmet ili akt koji se nalazi u arhivi razgleda ili prepíše, te radnje mogu se obaviti u skladu s odredbom ZUP-a. Ako zainteresovano lice koje ima određeni pravni interes treba razgledati ili prepisati neki predmet ili akt, može, u pisanoj formi ili usmeno, podnijeti odgovarajući zahtjev da mu se to omogući, uz istovremeno podnošenjedokaza o postojanju tog pravnog interesa.

O aktima, dokumentima, uvjerenjima, potvrđama i sl., koje se nalaze u arhivi organa uprave, mogu se izdavati njihovi prepisi na način kako je to regulisano propisima o ovjeravanju potpisa, rukopisa i prepisa.

15.2. Vođenje i korištenje arhivske knjige

Arhivsku knjigu, u koju se evidentira ukupni registratorski materijal koji nastane u radu organa uprave u toku jedne godine, dužni su voditi svi organi uprave.

Registratorski materijal upisuje se u arhivsku knjigu na kraju svake godine.

Predmet upisa u arhivsku knjigu su registratorske jedinice u kojima se, poodgovarajućim predmetnim cjelinama, odlaže registratorski materijal. Predmeti i akti upisuju se po godinama, klasifikacionim oznakama, vrsti i količini materijala. Upis se vrši po sistemu arhiviranja koji se primjenjivao u vrijeme nastajanja registratorskog materijala.

Kada se registratorska jedinica upiše u arhivsku knjigu, onda se na registratorskoj jedinici upisuju slijedeći podaci: redni broj iz arhivske knjige pod kojim je jedinica zavedena, klasifikaciona oznaka predmeta ili akta koji su odloženi u registratorsku jedinicu i rok čuvanja. Rok čuvanja određuje se prema listi kategorija registratorskog materijala sa rokovima čuvanja.

Nakon što se izvrši upis u arhivsku knjigu cjelovitog registratorskog materijala, organi uprave dužni su, najkasnije do 30. aprila naredne godine, dostaviti nadležnom arhivu prepis ili fotokopiju onog dijela arhivske knjige u kojem je upisan registratorski materijal za proteklu godinu.

15.3. Uslovi za čuvanje registratorskog materijala i arhivske građe

Organi uprave dužni su registratorski materijal i arhivsku građu iz svoje nadležnosti čuvati u sređenom stanju i na sigurnom mjestu, sve do njihove predaje nadležnom arhivu.

Za čuvanje registratorskog materijala i arhivske građe moraju se obezbijediti propisani uslovi u posebno obezbijedenim prostorijama s odgovarajućim klimatskim, hemijsko-biološkim i fizičkim uslovima, koji se redovno kontrolišu, i odgovarajućom arhivskom opremom. Pod arhivskim prostorijama podrazumijeva se pisarnica i arhivski depo. U pisarnici se čuvaju riješeni predmeti i akti najduže godinu dana od dana kada su riješeni. Nakon isteka tog roka, registratorski materijal i arhivska građa treba biti iz pisarnice prenesena i smještena u arhivski depo. U tom depou čuva se do predaje nadležnom arhivu.

U odnosu na arhivsku opremu i održavanje klimatskih, hemijsko-bioloških i fizičkih uslova, propisani su konkretni standardi. Ti standardi imaju za cilj da se registratorski materijal i arhivska građa zaštiti i čuva od oštećenja i propadanja. To je posebno važno i neophodno zbog dugih rokova čuvanja registratorskog materijala i arhivske građe, a naročito one koja se mora čuvati trajno.

15.4. Lista kategorija registratorskog materijala sa rokovima čuvanja

Radi odabiranja arhivske građe iz registratorskog materijala i pravilnog arhiviranja i čuvanja registratorskog materijala i arhivske građe organa uprave, izrađuje se i donosi lista kategorija registratorskog materijala sa rokovima. Ovu listu donosi rukovodilac organa uprave, a može se primjenjivati tek kada na nju saglasnost da nadležni arhiv.

Listu kategorija izrađuje komisija sastavljena od stručnih lica koja poznaju vrstu i značaj predmeta i akata iz nadležnosti organa uprave i koja su sposobna da ocijene značaj tih akata i predmeta za naučne, historijske i druge društvene potrebe.

Osnovni zadatak liste je utvrđivanje kategorija registratorskog materijala i rokova čuvanja tog materijala. Kategorije registratorskog materijala određuju se u okviru klasifikacionih oznaka u koju spadaju pojedini akti i predmeti, a rokovi čuvanja mogu biti određeni na mjesec, godine i trajno. Rok čuvanja određuje se prema procjeni od kakvog je značaja registratorski materijal za historiju, nauku i druge društvene potrebe, a uzimaju se u obzir i potrebe samog organa uprave.

15.5. Postupak odabiranja arhivske građe iz registraturskog materijala

Arhivska građa odabire se iz registraturskog materijala. To se vrši na način da se iz registraturskog materijala izdvoje oni dijelovi registraturskog materijala za koje se ocijeni da je prestala važnost za tekući rad (bezvrijedni registraturski materijal), a nemaju svojstvo arhivske građe. Odabiranje arhivske građe dužan je vršiti svaki organ uprave iz svog registraturskog materijala koji je nastao u njihovom radu ili se kod njih nalazi na čuvanju po bilo kojem osnovu.

Odabiranje arhivske građe i izdvajanje bezvrijednog registraturskog materijala vrši se, u pravilu, iz sređenog registraturskog materijala koji je upisan u arhivsku knjigu. Izdvajanje bezvrijednog registraturskog materijala vrši se na osnovu liste kategorija.

Odabiranje arhivske građe i izdvajanje bezvrijednog materijala vrši komisija koju imenuje rukovodilac organa uprave. Komisija sastavlja spisak bezvrijednog registraturskog materijala. Taj spisak sastavlja se na osnovu liste kategorija i dostavlja se nadležnom arhivu. Predstavnik nadležnog arhiva, zajedno sa tom komisijom, razmatra spisak i provjerava da li je materijal predložen za izdvajanje pravilno određen. Nakon toga, predstavnik arhiva i komisija sastavljaju zapisnik na osnovu koga arhiv izdaje rješenje za otpis bezvrijednog registraturskog materijala.

15.6. Primopredaja arhivske građe između organa uprave i nadležnog arhiva

Svaki organ uprave dužan je nadležnom arhivu predati arhivsku građu iz svoje nadležnosti. Ta građa mora se predati najkasnije po isteku 30 godina od njenog nastanka. Ovaj rok može se, u dogovoru sa nadležnim arhivom, skratiti ili produžiti.

Arhivska građa predaje se arhivu u registraturski sređenom stanju. To znači da građa mora biti odložena u arhivske kutije, u skladu sa listom kategorija registraturskog materijala i upisana u arhivsku knjigu.

Ako organ uprave prestaje raditi, arhivsku građu tog organa uprave treba preuzeti organ uprave koji preuzima poslove organa uprave koji prestaju raditi. O primopredaji se sačinjava zapisnik, čiji se jedan primjerak mora dostaviti nadležnom arhivu.

Primopredaju arhivske građe vrši komisija. Ona je sastavljena od predstavnika nadležnog arhiva i organa uprave koji predaje arhivsku građu. Komisija ima zadatak da pregleda arhivsku građu i sačini zapisnik o primopredaji. Zapisnik se sastavlja u pet primjeraka i sadrži sve podatke bitne za preuzetu arhivsku građu. Tako sačinjen zapisnik o primopredaji arhivske građe ovjerava se pečatom arhiva i pečatom organa uprave koji predaje građu. Spisak arhivske građe koji je podnio organ uprave sastavni je dio zapisnika o primopredaji.

Zajedno s arhivskom građom, nadležnom arhivu moraju se predati i osnovne evidencije o kretanju predmeta i akata koje se odnose na preuzetu građu.

16. Ovjeravanje potpisa, rukopisa i prepisa

Sva pitanja koja se odnose na postupak ovjere potpisa, rukopisa i prepisa u BiH regulisana su na sličan način. Da bi se neka privatna isprava mogla koristiti u pravnom prometu kao pravno valjana, mora prethodno biti ovjerena od nadležnog organa. Samo pod tim uslovima takva isprava može poslužiti kao dokaz o onome što se njome treba potvrditi, odnosno dokazati. Pored toga, veoma često je potrebno prepise ili kopije javnih isprava, koje posjeduju pojedina lica, ovjeriti, kako bi se u raznim postupcima pred nadležnim organima, ustanovama i službama na osnovu njih moglo dokazati postojanje određenih činjenica značajnih za ostvarivanje pojedinih prava ili pravnih interesa.

Prema tome, predmet ovjere može biti potpis, rukopis i prepis, pri čemu se:

- a) kod ovjere potpisa ili rukopisa potvrđuje njihova autentičnost,
- b) kod ovjere prepisa isprave potvrđuje njena istovjetnost s izvornom ispravom.

Autentičnost potpisa znači da ovjereni potpis stvarno potiče od lica čiji je potpis ovjeren, a autentičnost rukopisa znači da rukopis potiče od lica koje je označeno kao njegov autor.

Važno je napomenuti da se ovjerom potpisa, odnosno rukopisa ne potvrđuje istinitost sadržaja isprave na kojoj je izvršena ovjeravanje potpisa i rukopisa, već samo autentičnost potpisa i rukopisa.

16.1. Nadležnost organa za ovjeru potpisa, rukopisa i prepisa

Prema važećim propisima, poslove ovjere potpisa, rukopisa i prepisa obavljaju nadležne općinske službe za upravu, sa tim da one ne mogu ovjeravati potpise na ispravama koje se odnose na zemljišnoknjižne stvari, nego nadležni sudovi i javni notari.

Ovjeru potpisa i prepisa isprava potrebnih za regulisanje radnih odnosa lica u radnom odnosu može vršiti i ovlašteno lice u organu, odnosno u drugoj instituciji ili pravnom licu u kojem se to lice nalazi na radu ili je radilo.

16.2. Ovjeravanje potpisa i rukopisa

Prilikom ovjere potpisa i rukopisa ovlašteni zaposleni dužan je prvo utvrditi istinitost potpisa, odnosno istinitost rukopisa, pa tek nakon toga može pristupiti ovjeri potpisa, odnosno rukopisa.

Utvrđivanje istinitosti potpisa, odnosno rukopisa obuhvata postupak u kojem treba da se utvrdi da li potpis, odnosno rukopis stvarno pripada licu čiji se potpis, odnosno rukopis treba ovjeriti.

Istinitost potpisa utvrđuje se na redovan i poseban način.

Redovan način utvrđivanja istinitosti potpisa može se vršiti na dva načina, i to da podnosilac isprave pred ovlaštenim službenim licem:

- a) svojeručno potpiše ispravu,
- b) izjavi da je potpis, koji se nalazi na ispravi, njegov potpis.

Ovjeravanje potpisa na poseban način postoji u slučaju kada se:

- a) ovjerava potpis ili otisak prsta slijepih ili lica koja ne znaju čitati, tada službeno lice mora prvo podnosiocu isprave pročitati ispravu na kojoj se ovjerava potpis ili otisak prsta,
- b) ovjerava potpis ili otisak prsta gluhih koji ne znaju čitati, tada službeno lice mora prvo podnosiocu pomoću tumača pročitati ispravu na kojoj se ovjerava potpis ili otisak prsta,
- c) ovjerava potpis ili otisak prsta lica koje ne razumije jezik na kojem je isprava napisana, tada se podnosiocu mora prvo prevesti sadržaj isprave, što čini službeno lice koje vrši ovjeru ako razumije taj jezik, a ako ne, onda to vrši sudski tumač.

Utvrđivanje istinitosti rukopisa vrši se tako da podnosilac isprave, pred ovlaštenim službenim licem, izjavi da je ta isprava napisana njegovom rukom.

Kada se utvrdi istinitost potpisa ili otiska prsta, odnosno rukopisa na navedeni način, pristupa se njihovoj ovjeri. Ovjeravanje se vrši tako što se na izvornu ispravu upisuje tekst potvrde ovjeri. Ta potvrda može biti izrađena u obliku štambilja u koji se upisuje datum ovjere i brojpod kojim je isprava zavedena u upisnik za ovjeru. Nakon toga, potvrda o ovjeri potvrđuje se pečatom organa i potpisom ovlaštenog službenog lica.

Tekst potvrde o ovjeri potpisa i rukopisa utvrđuje se posebnim uputstvom o ovjeri potpisa, rukopisa i prepisa.

Prije nego što se stavi otisak štambilja o ovjeri potpisa, odnosno rukopisa (potvrda o ovjeri), mora se utvrditi identitet podnosioca isprave koji traži ovjeru potpisa ili rukopisa, odnosno prepisa. Ako službeno lice lično ne poznaje podnosioca isprave, njegov identitet utvrdit će na osnovu lične karte, pasoša, a ako nema ovih isprava, svjedočenjem dva punoljetna svjedoka.

U potvrdi o ovjeri mora se navesti način na koji je utvrđen identitet podnosioca isprave.

16.3. Ovjeravanje prepisa

Ovjeravanje prepisa neke isprave vrši se radi potvrđivanja istovjetnosti tog prepisa sa svojim izvornikom.

Tako je i u ovom slučaju potrebno prvo utvrditi da li je tekst prepisa istovjetan sa tekstom izvorne isprave, pa tek onda izvršiti ovjeru samog prepisa.

U ovim slučajevima nije potrebno utvrđivati identitet lica koje traži ovjeru prepisa isprave.

Istovjetnost prepisa teksta isprave sa tekstom izvorne isprave utvrđuje se tako što se cijeli tekst prepisa mora pažljivo uporediti sa tekstom izvorne isprave. Pri tome se mora obratiti pažnja ne samo na tekst, već i na to da li na prepisu ima nekih ispravaka (preinačenjeteksta, brisanje, precrtavanje, umetanje ili dodavanje novog teksta i sl.).

Pored toga, prepis se mora slagati sa tekstom izvorne isprave i u pravopisu, interpunkciji i skraćivanju riječi. To znači da tekst prepisa isprave mora u svim pitanjima biti istovjetan tekstu izvorne isprave.

Na isti način utvrđuje se istovjetnost fotokopije isprave s izvornom ispravom, jer se i fotokopija smatra prepisom.

Kada se na navedeni način utvrdi istovjetnost teksta prepisa isprave sa tekstom izvorne isprave, pristupa se stavljanju potvrde, odnosno otiska štambilja o ovjeri na prepis isprave. Potvrda (štambilj) o ovjeri prepisa stavlja se iza teksta na kraju isprave čiji se prepis ovjerava.

Potvrda (štambilj) o ovjeri prepisa isprave treba sadržavati slijedeće podatke:

- a) da li se radi o prepisu izvorne isprave ili prepisu ovjerenog prepisa izvorne isprave,
- b) da li je na prepisu bilo kakvih oštećenja i koja su,
- c) da li je izvorna isprava pisana rukom ili nekim drugim mehaničkim ili hemijskimsredstvom, olovkom ili perom,
- d) broj listova izvorne isprave i gdje se isprava nalazi,
- e) broj i datum ovjere prepisa.

Na kraju, potvrdu o ovjeri prepisa isprave potpisuje ovlašteno službeno lice i stavlja otisak pečata organa koji vrši ovjeru.

U slučaju kada se treba izvršiti ovjeravanje samo jednog dijela isprave ili izvoda iz isprave, takav prepis mora biti tako sačinjen da se iz njega može jasno vidjeti koji su dijelovi izvorne isprave ostali neprepisani.

Ako ovlašteno službeno lice koje vrši ovjeru prepisa isprava ne razumije jezik na kojem je isprava sačinjena, zatražit će od sudskog tumača da utvrdi istovjetnost prepisa s izvornom ispravom. Nakon toga, izvršit će se ovjeravanje prepisa isprave.

16.4. Posebni slučajevi ovjere isprava

Poseban postupak ovjere odnosi se na isprave koje su namijenjene za upotrebu u inostranstvu. Ovjeru ovih isprava vrše nadležni sudovi i Ministarstvo pravde BiH.

Postupak ovjere tih isprava provodi se tako što ispravu prvo ovjerava nadležni sud. Nakon toga, taj sud ovjerenu ispravu treba dostaviti Ministarstvu pravde BiH. Ovo ministarstvo vrši ovjeru potpisa službenog lica suda, koje je izvršilo ovjeru pečatom suda u kojem je ovjeravanje isprave izvršena.

Postoje određeni izuzeci u kojima nije potrebno vršiti ovjeru isprava koje su namijenjene za upotrebu u inostranstvu. Taj izuzetak predviđen je za isprave koje izdaju organi uprave u BiH. Ovi izuzeci važe samo ako zakonom BiH ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Takve isprave koriste se u inostranstvu bez ovjere.

16.5. Ovjeravanje isprava prema Haškoj konvenciji

Osim navedenog načina ovjere isprava, postoji i poseban način ovjere određenih isprava. Radi se o ispravama koje su navedene u Haškoj konvenciji o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava. Ovu konvenciju ratifikovala je naša zemlja 19. maja 1992. godine. U toj konvenciji navedeno je koje se javne isprave sačinjene na teritoriji jedne države mogu upotrebljavati na teritoriji druge države ugovornice, koja je takođe prihvatila (ratifikovala) tu konvenciju. Kod tih isprava legalizacija se sastoji u tome što se na ispravu treba staviti potvrda utvrđena u Konvenciji. Ova potvrda naziva se Apostille i njome se potvrđuje vjerodostojnost potpisa, zatim svojstvo u kojem je potpisnik isprave postupio i, u slučaju potrebe, istovjetnost pečata ili žiga koji je na ispravi. Potvrda (apostille) se stavlja na samu ispravu ili na njen dodatak, a može biti sastavljena na službenom jeziku one države koja ispravu izdaje, sa tim da naslov „Apostille (Convention de la Haye du 5 octobre 1961)“ mora biti na francuskom jeziku.

Ovjeru isprava predviđenih navedenom konvencijom vrši nadležni sud, ako zakonom BiH nije predviđeno da tu ovjeru vrši Ministarstvo pravde BiH. Važno je ukazati da sud ovjerava samo one isprave koje su izdali organi sa područja mjesne nadležnosti suda.

16.6. Evidencija i mjesto ovjere potpisa, rukopisa i prepisa

O izvršenim ovjerama potpisa, rukopisa i prepisa moraju se voditi propisane evidencije u vidu upisnika. Upisnik se vodi u formi knjige, propisanih dimenzija i utvrđenog sadržaja.

Ovjeravanje potpisa, rukopisa i prepisa vrši se u službenim prostorijama.

Ali, postoji jedan izuzetak kada se ovjeravanje potpisa i rukopisa može izvršiti van službenih prostorija. To se može učiniti u slučaju kada se utvrdi da je stranka, kojoj treba ovjeriti potpis ili rukopis, iz objektivnih razloga (bolest, nepokretnost i sl.) spriječena da dođe u službene prostorije gdje se ovjeravanje vrši.

Za ovjeru potpisa, rukopisa i prepisa koja se vrši u službenim prostorijama nije potreban pisani podnesak već se to vrši na usmeno traženje. Ali, ovjeravanje potpisa i rukopisa van službenih prostorija može se vršiti samo na pisani zahtjev stranke. U zahtjevu se moraju navesti razlozi zbog kojih se traži da se ovjeravanje izvrši van službenih prostorija. Odobrenje za ovjeru van službenih prostorija izdaje, na osnovu podnesenog zahtjeva, rukovodilac organa zaupravu, odnosno predsjednik nadležnog suda.

17. Pečati

17.1. Namjena pečata

Pečat organa vlasti služi za potvrđivanje autentičnosti službenih akata.

Autentičnost službenog akta znači da akt potiče od organa vlasti čijim je pečatom ovjeren. Prema tome, svaki službeni akt mora biti ovjeren pečatom organa vlasti koji je taj akt izdao. Samo takav akt je pravno valjan i može poslužiti u svrhu u koju je izdat.

Otisak pečata stavlja se na službeni akt sa lijeve strane pored potpisa lica ovlaštenog za potpisivanje službenih akata i djelimično ga zahvata, ako zakonom ili drugim propisom nije drugačije određeno.

Polazeći od namjene pečata organa vlasti i njegovog značaja, sva pitanja u vezi sa pečatom moraju biti regulisana odgovarajućim propisima. Tim propisima obavezno se mora utvrditi:

- a) koji organi vlasti imaju pravo na pečat,
- b) oblik, veličina i sadržaj pečata,
- c) postupak izdavanja odobrenja za izradu pečata i postupak izrade pečata,
- d) čuvanje i upotreba pečata,
- e) evidencija o pečatima,
- f) postupak o oštećenjima, izgubljenim, odnosno nestalim pečatima,
- g) postupak zamjene, odnosno izrade novog pečata.

Navedena pitanja u BiH nisu regulisana jedinstvenim propisom, nego je to prepušteno pojedinim nivoima vlasti, pa se tako pitanja u vezi sa:

- a) pečatom BiH, koji koriste organi vlasti BiH, uređuju propisima BiH,
- b) pečatom entiteta BiH, koji koriste entitetski organi vlasti, uređuju entitetskim propisima, a BD BiH njegovim propisima,
- c) pečatom kantona, koji koriste kantonalni organi vlasti, uređuju propisima kantona,
- d) pečatom općine, odnosno grada, koji koriste njihovi organi vlasti, uređuju propisima općinskog, odnosno gradskog vijeća.

17.2. Oblik i sadržaj pečata

Pečat organa vlasti u BiH je okruglog oblika različito propisane veličine. Obično se pečati po veličini dijele na tzv. velike i male, zavisno od njihovog prečnika. Pečati manjeg prečnika izrađuju se iz praktičnih razloga (npr. za potvrđivanje finansijskih dokumenata, zdravstvenih knjižica i sl.).

Svaki pečat organa vlasti u BiH sadrži u sredini tekst Bosna i Hercegovina, a za državni nivo i grb BiH. Ako se radi o entitetskom i nižem nivou, pečat sadrži i naziv entiteta, a za entitetski nivo i grb entiteta. Od kantonalnog i nižeg nivoa u Federaciji BiH pečat sadrži i naziv kantona, kao i grb kantona. Na opštinskom nivou pečat sadrži grb kantona i naziv općine u Federaciji BiH, a grb Republike Srpske u Republici Srpskoj. Svi navedeni pečati sadrže i naziv i sjedište organa uprave o čijem se pečatu radi. Tekst u pečatu upisuje se oko grba u koncentričnim krugovima jedan ispod drugog. Tekst se ispisuje na tri jezika koji su u službenoj upotrebi u BiH, sa tim da je u pečatu osigurana i ravnopravna upotreba pisama latinice i ćirilice, uskladu s odlukom o konstitutivnosti tri naroda u BiH.

17.3. Izrada pečata

Postupak izrade pečata, u pravilu, obuhvata dvije faze koje se sastoje u slijedećem:

- a) rješavanje o zahtjevu za odobravanje izrade pečata,
- b) izrada pečata.

Pečati organa vlasti, bilo koga nivoa vlasti, ne mogu se izraditi prije nego što toodobri nadležni organ. Sa tim ciljem zahtjev za dobivanje odobrenja za izradu pečata podnosi se nadležnom organu koji, u daljem postupku, na odgovarajući način utvrđuje da li podnosilac zahtjeva ima pravo na pečat ili ne.

Za odlučivanje o ovim zahtjevima na nivou BiH nadležno je Ministarstvo pravde BiH, a na nivou entiteta, BD BiH, kantona, odnosno općine i grada, organ određen propisom o pečatu tih nivoa vlasti.

Po odobravanju izrade pečata, može se pristupiti izradi pečata u pečatoreznici koja je za to od nadležnog organa posebno ovlaštena. Ovlaštena pečatoreznica može biti jedna, iliviše njih, a pečate izrađuje samo na osnovu rješenja kojim se odobrava izrada, pri čemu se u cijelosti mora pridržavati tog rješenja, što znači da ne smije odstupati od rješenjem utvrđenog oblika, dimenzije i sadržaja. Posebnim propisom utvrđuje se rad ovlaštene pečatoreznice, obaveza vođenja evidencije o izrađenim pečatima i način obezbjeđenja pečata u postupku njihove izrade, zloupotrebe i dostupnosti neovlaštenim licima.

17.4. Upotreba i čuvanje pečata

Pravilo je da pečatom rukuje i da ga upotrebljava rukovodilac organa, ali postoji mogućnost da rukovodilac može posebnim rješenjem ovlastiti drugo službeno lice za čuvanje i upotrebu pečata. To rješenje treba da sadrži lične podatke službenog lica, ovlaštenje tom licu da rukuje, čuva i upotrebljava pečat i mjesto gdje se pečat čuva. Prema tome, pečat se ne može dati na rukovanje i čuvanje službenom licu dok se prethodno ne donese navedeno rješenje.

S obzirom na značaj pečata, neophodno je da se njegovom čuvanju mora posvetiti posebna pažnja. Sa tim ciljem neophodno je da se pečat u toku radnog vremena čuva na takvom mjestu da ne može doći u posjed neovlaštenih službenih i drugih lica te da se i time onemogućí njegova zloupotreba. Poslije završetka radnog vremena, pečat se mora čuvati na bezbjednom mjestu, koje treba odrediti rukovodilac organa uprave. Obaveze u vezi sa rukovanjem i upotrebom pečata uređuju se propisom o pečatu, a određena pitanja u vezi sa rukovanjem i upotrebom pečata uređena su i propisima o kancelarijskom poslovanju organa vlasti.

Pečat, u pravilu, treba čuvati i upotrebljavati u službenoj prostoriji koju odredi rukovodilac organa. Pečat se može, izuzetno, ako je to neophodno radi obavljanja neke službene radnje, iznijeti i upotrijebiti i van službene prostorije, ali samo po odobrenju rukovodioca organa uprave. Sve te mjere imaju za cilj da se spriječi mogućnost zloupotrebe pečata i njegovo korištenje od neovlaštenih lica.

17.5. Evidencija o pečatima

O pečatima se vode propisne evidencije čiji je cilj kontrola nad izrađenim pečatima, njihovim korisnicima i stanju upotrebljivosti izrađenih pečata. Te evidencije omogućavaju nadležnim organima da u svakom trenutku mogu utvrditi koji pečati su izrađeni na pojedinim nivoima vlasti, koji pečati su u upotrebi i od kada, i ko je ovlašten za njihovo čuvanje i upotrebu.

Prema postojećim propisima, utvrđena je obaveza vođenja slijedećih evidencija:

- a) evidencije o izrađenim pečatima u ovlaštenoj pečatoreznici, koju je obavezna voditi svaka ovlaštena pečatoreznica,
- b) evidencije o svim izrađenim pečatima, bez obzira u kojoj ovlaštenoj pečatoreznici su izrađeni (koja je veoma značajna jer sadrži i datum predaje pečata na upotrebu),
- c) evidencije o pečatima organa u svim organima kojima je odobrena izrada tih pečata,
- d) evidencije o uništenim pečatima koja sadrži podatke o uništenim pečatima svih organa.

Sve navedene evidencije vode se na propisanim obrascima.

Odgovarajuće evidencije vode se i o pečatu drugih nivoa vlasti u BiH.

17.6. Uništavanje pečata

Pečat organa vlasti koji zbog istrošenosti ili iz drugih razloga postane neupotrebljiv, kao i u slučaju promjene naziva ili sjedišta organa ili prestanka rada organa, mora biti uništen.

Uobičajeno se propisuje da se takvi pečati dostavljaju na uništavanje uz poseban zahtjev organu koji je i odobrio izradu tih pečata.

Prema tome, organi BiH dužni su svoj pečat koji treba uništiti dostaviti Ministarstvu pravde BiH.

Uništavanje pečata vrši komisija koju osniva ministar pravde BiH, po posebno propisanom postupku.

Postupak za uništavanje pečata drugih nivoa provodi se po njihovim propisima.

17.7. Oglašavanje nevažećim nestalog pečata i izrada novog umjesto nestalog pečata

Ako pečat bilo koga organa vlasti nestane (izgubi se ili na bilo koji drugi način nestane), postoji obaveza da se u vezi sa tim nestankom odmah preduzmu odgovarajuće mjere koje imaju za cilj da se nestali pečat pronađe ili proglasi nevažećim.

Oglašavanje nevažećim nestalog pečata vrši se tako što su ti organi dužni nestanak svog pečata odmah prijaviti nadležnom organu i taj pečat oglasiti nevažećim u „Službenom glasniku BiH“, nakon čega, od dana objavljivanja tog oglasa, pečat postaje nevažeći.

Oglašavanje nevažećim nestalog pečata ima za cilj da se pečat stavi van snage i time otkloni mogućnost njegovog korištenja od neovlaštenih lica. Naime, u slučaju da se nakon oglašavanja pečata nevažećim pojavi službeni akt ovjeren tim pečatom, taj akt ne može proizvesti nikakvo pravno dejstvo, jer je ovjeren nevažećim pečatom.

Obavezu prijavljivanja nestalog pečata ima svaki organ čiji je pečat izgubljen, odnosno nestao, o čemu se neposredno brine rukovodilac organa čiji je pečat nestao.

Ako se nestali pečat naknadno pronađe, on se mora uništiti na način utvrđen za uništavanje pečata.

Kad se provede postupak o oglašavanju nevažećim nestalog pečata, organ o čijem se pečatu radi podnosi zahtjev organu nadležnom za davanje odobrenja za izradu novog pečata.

Pečat izrađen umjesto nestalog pečata mora biti posebno označen da bi se napravila razlika između nestalog i novog pečata i time otklonila mogućnost zloupotrebe nestalog pečata. To se, uobičajeno, čini na način da se u sadržaj pečata unose posebne oznake rezervisane samo za obilježavanje pečata izrađenih umjesto nestalog pečata.

Npr., ako je izrađeno više pečata iste dimenzije i istog sadržaja, svaki od njih označava se posebnim arapskim brojem, a u slučaju kad se umjesto nestalog pečata izrađuje novi pečat, on mora obavezno sadržavati i posebnu za to određenu oznaku (rimski broj, zvjezdicu ili dr.).

**Priručnik možete naći na našem web site-u
www.mpr.gov.ba**