

DOI: 10.7251/GFP1404186V

UDC: 341.218:35.07/.08

Pregledni rad

Datum prijema rada:
14. jun 2014.Datum prihvatanja
rada:
23. jun 2014.

Položaj uprave u sistemu podjele vlasti

Sažetak: Pojam uprave, upravne djelatnosti, razgraničenja i odnosa uprave sa drugim granama vlasti predstavlja predmet širih teorijskih razmatranja te naučnih i stručnih sporenja. Predmet rada je položaj uprave u sistemu podjele vlasti. Kako demokratske države prati načelo trojne podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, u radu se detaljnije analizira odnos uprave sa ove tri grane vlasti. U tom smislu, istražuje se, da li se o upravnoj djelatnosti može govoriti kao o zasebnoj grani vlasti ili se ona nalazi na terenu izvršne vlasti.

Gljučne riječi: uprava, vlast, zakonodavna vlast, izvršna vlast i sudska vlast.

POJAM I PODJELA VLASTI

Državna vlast¹ se kroz istoriju pojavljivala na različite načine. Naime, tražena je suština porijekla autoriteta vlasti. O samoj suštini i porijeklu vlasti postoje različite teorije. Tri od njih se smatraju najznačajnijima.

Teokratska teorija smatra da je vlast od Boga data. Pravi vladar je Bog, a oni vladari i vlast koji su na zemlji samo su emisari koji su božji izaslanici. Zemaljska vlast je legitimna ako je po božjoj volji i milosti, te joj se građani moraju povinovati.

Autokratska teorija potiče iz antičkog doba. Platon je ovaj oblik vladavine smatrao najboljim. U kasnijem vremenu, ova teorija dobija drugu konotaciju, u smislu da državna vlast gradi svoj autoritet na osnovu sopstvene moći. Njena moć je najviša, budući da na državnu vlast nema uticaja niko, ni narod, a ni Bog.

¹ O samom pojmu vlasti, vidjeti: Jovanović, P., Dimitrijević, N.: *Savremeni politički sistemi I deo*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni Fakultet, Novi Sad, 1991, str. 20 – 22, a o pojmu državne vlasti i njenju podjeli vidjeti: Jovanović, S.: *O državi, osnovi jedne pravne teorije, treće pregledano i dopunjeno izdanje*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd, 1922, str. 250–277.

Dr
**Nevenko
Vranješ**
docent, Fakultet
pravnih nauka,
Panevropski
univerzitet
„APEIRON“ Banja
Luka

Demokratska teorija o vlasti temelji se na vladavini naroda (većini naroda).² I samo etimološko značenje riječi ukazuje na narod, na vladavinu naroda, (*demos* – narod; *kratein* – vladati).

Oblici državne vlasti se određuju prema odnosu tri osnovne državne vlasti. Kao tri osnovna oblika državne vlasti uzimaju se: zakonodavna, izvršna i sudska vlast. Vršenje ove tri vlasti može biti različito organizovano. Od načina na koji je to učinjeno zavisi i oblik državne vlasti. Dakle, oblik državne vlasti predstavlja način na koji je organizovano vršenje zakonodavstva, egzekutive i sudstva, kao i odnos među njima.

Tradicionalne teorije razlikuju: (1) teoriju o podjeli vlasti sa varijantama krute i gipke podjele ili saradnje vlasti i (2) teoriju o jedinstvu ili preplitanju vlasti, i to na: (1) predsjednički sistem (nastao na podlozi teorije krute podjele vlasti; (2) parlamentarni sistem (stvoren na podlozi teorije gipke podjele ili saradnje vlasti; (3) mješoviti sistem (kao kombinacija obilježja predsjedničkog i parlamentarnog sistema); (4) skupštinski sistem (nastao na podlozi teorije o jedinstvu vlasti izvedenom u korist zakonodavne funkcije vlasti) i (5) autoritarni sistem (na podlozi teorije o jedinstvu vlasti izvedenom u korist izvršne funkcije vlasti).³

Temelje podjele vlasti uspostavio je francuski filozof Montesquije. U svom glavnom djelu *Duh zakona (L'Esprit de Lois)*, iz 1748. godine, Montesquije, po prvi put, ističe ideju o podjeli vlasti na izvršno–upravnu, sudsku i zakonodavnu, kakvu i danas poznaje praksa demokratskih država. Ovaj filozof poznat je i po svom konceptu federalizma. Pored Montesquijea, značajan doprinos u koncepciji podjele vlasti dao je i engleski filozof i empirista Džon Lok. Otuda se Engleska i smatra državom u kojoj je najranije i na najtradicionalniji način zaživio koncept podjele vlasti.

Podjelu vlasti možemo shvatiti kao: organizaciono–tehničku i pravno–političku. Organizaciono–tehnička podjela vlasti sprovodi se iz čisto praktično–tehničkih razloga, budući da jedan organ ne može da obavlja sve državne poslove i zadatke. Ovakva podjela je nastupila još u ranim fazama nastanka države. Podjela vlasti u pravno–političkom pogledu nastala je kasnije, evolucijom pravne države. Nastala je iz potrebe da se ograniči apsolutistički koncept vladavine, prema kojem je sva vlast bila koncentrisana u rukama jednog čovjeka, koji je sebe poistovjećivao sa državom. Kao još bitniji razlog podjele vlasti, javlja se potreba obuzdavanja jedne vlasti od strane druge vlasti. Naime, vlast treba razdvojiti, te između njih uspostaviti ravnotežu i balans, kao i mehanizme kontrole. U tom pogledu, zakonodavna vlast kontroliše izvršnu, a sudska vlast kao samostalna i nezavisna kontroliše i zakonodavnu i izvršnu.

² Kuzmanović, R.: *Ustavno pravo, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci, Banjaluka, 2002, str. 431.

³ Todorčić, S., Mladenović, M., i Gostović, D.: *Politički sistem*, Vojna akademija, Beograd, 2001, str. 49.

Život i praksa takođe nameću podjelu vlasti. Budući da je nemoguće cjelokup- nu vlast koncentrisati u jednoj oblasti, u jednom segmentu, kao razlog više, razvoj ljudskog društva je nametnuo da se gotovo stereotipna trojna podjela vlasti preva- zide i u smislu kapacitativnosti proširi. Kumulacijom poslova države, formi- ralo se shvatanje da u državi ne postoje samo tri, već više funkcija. Kao dodatna funkcija državne vlasti javlja se upravna vlast, koja je inkorporirana u izvršnu vlast. U ranim fazama podjele i imenovanja vlasti, upravna vlast je zauzimala rav- nopravno mjesto, pored zakonodavne i sudske. Vremenom se situacija promijenila, tako da izvršna funkcija u sebi apsorbuje upravnu. U tom smislu, uprava ima karak- ter službe u okviru izvršne vlasti.

Na osnovu principa podjele vlasti, uprava se vezuje za državu i određuje kao jednu od tzv. pravnih funkcija države. Kako je djelatnost države u vršenju poli- tičke vlasti regulisana pravom, to su i uprava (egzekutiva), u vidu upravne funk- cije, vidi kao jedna posebna pravna funkcija državne vlasti.⁴

Podjelu vlasti ne treba shvatiti kao potpuno odvajanje tri funkcije državne vlasti. Štaviše, funkcije državne vlasti su u međusobnoj interakciji, imajući u vidu složenost poslova koje obavljaju.

ETIMOLOŠKI, TEORIJSKO-PRAVNI I POZITIVNO-PRAVNI POJAM UPRAVE

Etimološki, riječ uprava potiče od latinske riječi *administratio*, što zna- či znači upravljanje, vođenje, pomaganje, pomoć, i *administrare* što znači upravlja- ti, izvršavati, vršiti javnu službu. U italijanskom jeziku u upotrebi je riječ *amministrazione*, u ruskom *upravljenie*, a u francuskom *administration*. Sve ove riječi su sa različitim, kako glavnim, tako i sporednim značenjima.⁵ Riječ uprava nala- zi se u svim slovenskim jezicima i ima više značenja koja se izvlače iz smisla imenice i glagola upravljati. Kod nas su se, sve do Drugog svjetskog rata, više ko- ristili izrazi administracija i administrativno pravo, dok se danas uglavnom koristi izraz germanskog porijekla uprava (*Verwaltung*) i upravno pravo.⁶ Načel- no, pojmovi uprava i administracija su sinonimi, s tim da je pojam uprava ši- reg značenja. Pojam administracija svodi se na označavanje određenih stručnih i tehničkih službi.

U nauci, kao i u svakodnevnom životu, figurira i izraz javna uprava. Javna up- rava (*public administration*) preovladava u anglosaksonskom pravnom i političkom sistemu. Upotrebom ovakve determinante, sa osloncem na riječ javna, pravi se jasna distinkcija između javnih državnih službi i administracije u privrednim pre- duzećima, bankama ili nekim privatnim institucijama (*business administration*). Takođe, javna uprava obuhvata i nedržavne organizacione oblike, vršioce up-

⁴ Dimitrijević Predrag: *Upravno pravo, knjiga prva*, Centar za publikaciju Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2008, str. 71.

⁵ Vidi šire: Pusić, E.: *Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Školska knjiga, Zagreb, 1993, str. 5.

⁶ Dimitrijević Predrag: *Op. cit.*, str. 82.

ravnih djelatnosti kojima su od strane države povjerena javna ovlaštenja (elektrodistribucija, pošta, urbanizam i sl.). Najzad, javna uprava obuhvata stručni, odnosno upravni aparat lokalnih samoupravnih zajednica (pokrajina, opština i drugih teritorijalnih jedinica javnog karaktera). Iz ovog proizilazi da postoji pojam autoritativne i neautoritativne uprave. Razlika je u tome, da li organi uprave prema drugim subjektima istupaju s javnim ovlaštenjima i autoritetom vlasti ili to ne postoji.⁷

U teorijskom smislu⁸, razlikujemo određenje uprave u *organizacionom (formalnom) i sadržinskom (funkcionalnom) smislu*. Organizacioni pojam uprave je vezan za subjekte (organe) i organizacije koje vrše poslove uprave. U zavisnosti od širine obuhvata, odnosno da li ti organi obuhvataju uži krug subjekata razlikujemo *upravu u organskom smislu* (obuhvata organe državne uprave i upravne organizacije) i *javnu upravu*, koju čini širi krug subjekata – vršilaca upravne djelatnosti (organi državne uprave, subjekti sa javnim ovlaštenjima i organi jedinica lokalne samouprave).

Funkcionalno određenje uprave obuhvata *funkcionalno određenje uprave u formalnom smislu i funkcionalno određenje uprave u materijalnom smislu*.

Funkcionalno određenje uprave u formalnom smislu obuhvata određenje uprave na osnovu nekih spoljnih determinanti kao što su: organi i organizacije koje čine upravu, način rada organa uprave, formu upravnih akata, postupak vršenja upravne djelatnosti, oblike kontrole rada uprave i posebna pravila odgovornosti za štetu koju uprava nanese u svome radu građanima, tj. fizičkim i pravnim licima.

S druge strane, funkcionalno određenje uprave u materijalnom smislu polazi od nekih unutrašnjih (sadržinskih) obilježja upravne aktivnosti. Funkcionalno određenje uprave u materijalnom smislu se nadalje diferencira na *negativno određenje funkcionalnog pojma uprave i pozitivno određenje funkcionalnog pojma uprave*.

S naučnog aspekta, veoma je interesantno negativno određenje funkcionalnog pojma uprave. Najpoznatiji teoretičari našeg podneblja, pobornici negativnog određenja uprave, bili su Laza Kostić, Ivo Krbeć i Velimir Ivančević.

⁷ Vidi šire: Dimitrijević Predrag: *Menadžment javne uprave, skripta*, Pravni fakultet, Banjaluka, 2009, str. 3.

⁸ O teorijskopravnom pojmu uprave šire vidjeti: Kunić, P.: *Upravno pravo, opšti i posebni dio*, Pravni fakultet u Banjaluci, Banjaluka, 2001, str. 3–28; Marković, R.: *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 25–26; Dimitrijević Pavle, Marković, R.: *Upravno pravo I*, NIU Službeni list SFRJ, Beograd, 1986, str.18; Dimitrijević Predrag.: *Upravno pravo, opšti deo, knjiga prva*, Centar za publikacije pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2008, str. 86; Lilić, S., Kunić, P., Dimitrijević Predrag i Marković, M.: *Upravno pravo, univerzitetski udžbenik*, Savremena administracija, Beograd, 1999, str. 73–74; Myers, P.: *An Introduction to Public Administration*, London, 1970, p. 1; Otenyo, E., Lind, N.: *Research in Public Policy Analysis and management*, Volume 15, Elsevier, Netherland, 2006.

Svoju normativističko–organsku teoriju uprave Ivo Krbek je, oslanjajući se na austrijsku normativističku školu stvaranja i izvršavanja prava, formulisao između dva svjetska rata. Po ovom autoru, pristalici negativnog kriterijuma definisanja upravne djelatnosti, uprava je onaj golemi ostatak u državnoj djelatnosti koji vrše organi uprave, a koji preostaje nakon izdvajanja zakonodavstva i sudstva.⁹

Prema ovakvom razmišljanju, i dalje je nepoznato šta uprava zapravo jeste iako su se teoretičari odredili šta nije. Kritičari ovog pravca smatrali su ovako određenoje u najmanju ruku neozbiljnim, ali ne treba zaboraviti da su pobornici negativnog shvatanja uprave ipak pozicionirali upravu na teren izvršne vlasti gdje njoj zparavo i jeste mjesto.

Pozitivno određenje funkcionalnog pojma uprave u središte stavlja djelatnost (poslove) koje obavlja uprava, i to na pozitivan način, u smislu kakva je to djelatnost, u čemu se sastoje poslovi uprave, koji su akti, postupci i radnje organa uprave i sl.

Pozitivno određenje funkcionalnog pojma uprave razmatra upravu sa sljedećih aspekata: uprava kao jedna od funkcija državne vlasti, uprava kao djelatnost države koja se dalje diferencira na upravu kao javnu službu i upravu kao stvaralačko – praktičnu državnu djelatnost, a postoji i shvatanje uprave kao kombinacije državne vlasti i javne službe.

Sušтина shvatanja *uprave kao državne vlasti* sastoji se u određenju upravne djelatnosti kao autoritativne volje političke vlasti, te da svako izvršenje zakona nalaže korišćenje autoritativnih ovlašćenja, pri čemu se država, odnosno vlast, koristi sredstvima prinude kojima ekskluzivno raspolaže demonstrirajući pri tome pravo jače strane. Pri tome, država je ta koja izdaje zadatke, naređenja i zabrane, dozvole i odobrenja, pri čemu ima poziciju nadređenog, dok, s druge strane, građani imaju podređenu poziciju i potčinjeni su državi. U takvoj situaciji, aktivnosti uprave, dakle, javljaju se kao autoritativne aktivnosti izricanja zapovijesti i ograničenja, odnosno primjene prinude.¹⁰

Koncepcija *uprave kao javne službe* potiče iz francuskog pravnog sistema. Najdosljednije shvatanje uprave kao javne službe promovisao je francuski pravni teoretičar Leon Digi. Po njemu, država treba da vrši poslove kao javne službe, umjesto da vrši vlast.

Ovakvo promišljanje naišlo je na podršku nekoliko pravnih mislilaca našeg podneblja. Tako, kritikujući tradicionalno shvatanje uprave, oni naglašavaju, da shvatanje uprave kao puke vlasti donošenja upravnih akata i materijalnih radnji prinude ne odgovaraju savremenom poimanju uprave i današnjem ekonomskom i teh-

⁹ Bačanin, N.: *Teorija uprave Ive Krbeka*, naučni rad, Glasnik prava, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, broj 2/2010, str. 48–62.

¹⁰ Lilić, S.: *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2009, str. 46.

nološkom razvoju u društvu. Najizrazitiji primjer ovakvog stajališta nalazimo kod Stevana Lilića koji smatra, da u našoj upravno-pravnoj nauci postoji „otpor“ prihvatanju savremenog modela upravne djelatnosti kao javne službe („javnog ser- visa građana“), te da je to posljedica teorijskog oslanjanja na sovjetsku doktrinu o državi i pravu, ističući da: „sovjetski model uprave i dalje živi u našoj teoriji upravnog prava iz sledbenika profesora Pavla Dimitrijevića, i to posebno u udž- benicima upravnog prava profesora Ratka Markovića, Zorana R. Tomića i Nevenke Bačanin.“ Kao polazište za takvo nešto, profesor Lilić uzima radove profesora Radomira D. Lukića i njegova učenja o teoriji države i prava, zasnovano na državi kao organizaciji sa monopolom fizičke prinude i pravu kao izrazu volje vladajuće klase.¹¹

Shvatanje uprave kao *kombinacije državne vlasti i javne službe* može pred- stavljati kompromisno rješenje između dva, reklo bi se, teško pomirljiva gle- dišta.

Postoje dvije formule kombinovanja. Jedna formula kombinovanja počiva na relaciji sredstvo – cilj, a druga se svodi na dualističko pominjanje upravne dje- latnosti, kao zbir autoritativnih i neautoritativnih komponenti.

Prvi upravni model teorijskog povezivanja javne vlasti i javne službe vidi ih kao dvije strane iste pojave. Formalna strana – sredstvo, služi postizanju mate- rijalne istine – cilja.¹² Javna vlast je sredstvo upravne djelatnosti za ostvarivanje upravnog cilja, javnog interesa, tj. „javne službe“.

Drugi upravni model kombinovanja ogleda se u obrascu: uprava je vlast i ne – vlast – i državna sila (kada ima jaču volju) i javna služba (kada je upravna volja jednaka volji korisnika) u odgovarajućim sektorima sopstvene heterogene delat- nosti.¹³

Najzad, shvatanje uprave kao *stvaralačko–praktične državne djelatnosti* polazi od činjenice, da uprava samo formalno izvršava ono što donosi zakono- davna vlast. Pri tome, zakonodavstvo vrši intelektualnu funkciju (razmišlja i rezonuje), kada donosi opšte pravne akte, a sudstvo, takođe razmišlja nešto kon- kretnije u odnosu na zakonodavstvo, pogotovo kada donosi odluke rešavajući kon- kretnne sporove.¹⁴ Valja napomenuti da je ovakav stav kod nas zastupao Slobodan Jo-

¹¹ Lilić, S.: *Uticao sovjetske doktrine o državi i pravu na našu teoriju upravnog prava*, Pravni kapaciteti Srbije za evropske integracije, Naučni projekt Ministarstva nauke Republike Srbije i Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006, str. 1–27. Takođe, vidjeti: Lilić, S.: *Državna uprava, instrument vlasti ili javna služba, kritički osvrt na važeće zakonodavstvo o državnoj upravi u Srbiji*, u: *Upredna iskustva državnih uprava*, Magna Agenda, Beograd, 2003, str. 37–69.

¹² Bénéit, P.: *Le droit administratif français*, Librairie Daloz, Paris, 1968, str. 84, navedeno prema: Tomić, Z.: *op. cit.*, str. 43.

¹³ Tomić, Z.: *Opšte upravno pravo, peto, skraćeno i osavremenjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2009, str. 43.

¹⁴ Laband, P.: *Le Droit Public de L'Empire Allemand II*, V. Giard & Briere Libraires – Éditions, Paris, 1903, str.

vanović.¹⁵

Pozitivno-pravni pojam uprave je zadat, unapred određen, pravnim aktima utvrđen, propisan i definisan. Oko pozitivno-pravnog pojma uprave ne bi trebalo biti sporova, osim u situacijama kad se on kreira u ustavnoj i zakonskoj proceduri. Kao što sama riječ kaže, pozitivno-pravni pojam uprave prati pozitivno, aktuelno pravno stanje. Naravno, da kao takav, pozitivno-pravni pojam uprave predstavlja relativno promjenjivu kategoriju i mijenja se sa promjenom pozitivno-pravnih propisa.

U pozitivno-pravnom smislu uprava se prikazuje deskriptivno, kroz normiranje organa i organizacija uprave, kroz nabiranje poslova koje uprava obavlja, determinisanje prirode poslova uprave, nadležnost uprave, odgovornost uprave i sl. Zakon je taj koji izričito definiše pozitivno-pravni pojam uprave (u većini slučajeva i Ustav). Zakoni koji regulišu upravu najčešće figuriraju pod sljedećim nazivima: Zakon o upravi, Zakon o administraciji, Zakon o administrativnoj službi, a i u Zakonu o lokalnoj samoupravi definiše se uprava na određenom – lokalnom nivou.

Pozitivno-pravni pojam uprave obuhvata dvije dimenzije: organizacionu i funkcionalnu

Organizaciona dimenzija determiniše koji subjekti (organi i organizacije), prema Ustavu i pozitivnim zakonskim propisima obavljaju upravnu djelatnost, uopšte.

Funkcionalna dimenzija uprave ide detaljnije i eksplicitno određuje koji subjekat obavlja koju vrstu upravne djelatnosti, ponaosob.

Dakle, razlikujemo *pozitivno-pravni pojam uprave u funkcionalnom (materijalnom) i pozitivno-pravni pojam uprave u organizacionom (organskom, formalnom) smislu.*

Pozitivno-pravni pojam uprave u funkcionalnom smislu je određivanje pojma uprave na osnovu poslova koje uprava jedne zemlje obavlja. On podrazumijeva utvrđivanje konkretnih poslova, koji se u konkretnom pozitivnom upravnom pravu označavaju kao „poslovi državne, odnosno javne uprave“.¹⁶

Određivanje pozitivno-pravnog pojma uprave u funkcionalnom smislu, pola-

505–511.

¹⁵ Tako, Slobodan Jovanović smatra da se zakonodavstvo i uprava ne razlikuju kao „izdavanje zapovesti i njihovo izvršavanje“ već kao „ovlašćenje za izdavanje zapovesti i njihovo izdavanje“, s obzirom da zakon stavlja u nadležnost upravnim vlastima izdavanje zapovesti, a ne izdaje ih neposredno. Jovanović, S.: *Država I*, Beograd, 1936, str. 418.

¹⁶ Dimitrijević Predrag: *op. cit.*, str. 96.

zi od poslova i zadataka koje državna uprava obavlja prema važećem pravu.¹⁷ Tako, na osnovu člana 65 Zakona o republičkoj upravi Republike Srpske, organi državne uprave: (1) vode politiku razvoja; (2) prate stanja u pojedinim oblastima; (3) vrše normativnu djelatnost; (4) izvršavaju zakone i druge propise; (5) vrše upravni nadzor; (6) odlučuju u upravnom postupku o pravima i obavezama učesnika u postupku; (7) postupaju u prekršajnom postupku; (8) staraju se o javnim službama i (9) vrše ostale stručne poslove uprave.¹⁸

Zakonski tekstovi pod pojmom uprave u organizacionom smislu propisuju određene vršioce organa uprave koji obavljaju određene funkcije.

Uprava u organizacionom smislu podrazumijeva utvrđivanje nomenklature, odnosno konkretnih upravnih organa prema vrsti i obliku, a koji su prema pozitivnim propisima označeni kao vršioći poslova državne uprave. U tom smislu, članom 12 Zakona o republičkoj upravi, propisano je da poslove državne uprave u Republici Srpskoj obavljaju ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije.¹⁹

ODNOS UPRAVE I ZAKONODAVNE VLASTI

Parlament²⁰ je organ državne vlasti koji donosi izvorne propise i koji originarno reguliše društvene odnose.²¹ Osnovna funkcija zakonodavne vlasti (najčešćeg naziva Parlament) jeste donošenje ustava i zakona. Svakako, da pored navedenih akata, zakonodavna vlast donosi i neke druge akte pravne prirode (poslovnik o radu, odluke, i sl.) ali i akte političke prirode (deklaracije, rezolucije, preporuke i sl.)

Zakonodavna vlast prema upravi ima tri aspekta nadležnosti: organizacioni, finansijski i kadrovski (personalni).

Organizacioni aspekt se sastoji u činjenici, da zakonodavna vlast formira, mijenja i ukida organe uprave, daje im nadležnost odnosno djelokrug (krug) poslova i zadataka. Naime, u našem pravnom sistemu, pravilo je, da se organi uprave osnivaju i ukidaju zakonom.²²

¹⁷ Kunić, P.: *Upravno pravo, opšti i posebni dio*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci, Banjaluka 2001, str. 36.

¹⁸ Član 65 Zakona o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 i 121/12.

¹⁹ Član 12 Zakona o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 i 121/12.

²⁰ Različiti su nazivi za zakonodavna tijelo u svakoj zemlji. Tako, u SAD je Kongres, u Izraelu Kneset, u Njemačkoj Bundestag, u Islandu Alting, u Norveškoj Storting, u Švedskoj Riksdag, u Danskoj Folketing, u Španiji Cortes, u Iranu Medžlis, u Bugarskoj Narodno sobranje, u Hrvatskoj Sabor, u BiH Parlamentarna skupština, u Republici Srpskoj Narodna skupština, kao i u Srbiji, itd.

²¹ Marković, R.: *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremenjeno izdanje*, Službeni glasnik i Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2008, str. 273.

²² Za vrijeme trajanja Savezne Republike Jugoslavije, uočeno je formiranje organa uprave uredbom.

Finansijski aspekt nadležnosti zakonodavne vlasti nad organima uprave ogleda se kroz dodjeljivanje budžetskih sredstava neophodnih za rad i funkcionisanje organa uprave. Naime, svake godine, zakonodavna vlast donosi u složenoj proceduri Zakon o budžetu kojim se kroz detaljno razrađene budžetske stavke precizira finansiranje aktivnosti svih budžetskih korisnika pa tako i organa uprave. Takođe, na prihodovnoj strani budžeta, pojedinim organima uprave daje se obaveza da prikupe određena finansijska sredstva. U tom smislu, organi uprave nisu samo budžetski potrošači nego i organi koji prikupljaju sredstva te organi koji doprinose dohodovnoj strani budžeta kao poreski obveznici.

Kadrovska (personalna) nadležnost zakonodavne vlasti nad organima uprave ogleda se u činjenici da zakonodavna vlast kroz formiranje vlade odnosno imenovanje ministara kao inokosnih organa direktno utiče na rukovođenje organima uprave kroz određivanje strateškog (top) menadžmenta.

Pored navedenog, u okviru svojih nadležnosti, može se reći da, zakonodavna vlast provodi i određene oblike kontrole uprave kroz sljedeće institute: poslaničko pitanje, parlamentarna interpelacija, anketni odbori, parlamentarne komisije, parlamentarni odbori za različite oblasti isl.

Propisivanjem opštih pravnih pravila završava se radnja zakonodavne vlasti, a otpočinje radnja izvršne vlasti. Ova druga vlast sada ima da se stara o izvršavanju odluka zakonodavne vlasti. Ona, dakle, izvršava zakone, druge propise i opšte akte parlamenta. Tri vrste obaveza stoje u vezi s tim zadatkom pred organima izvršne vlasti: (1) donošenje podzakonskih akata; (2) izdavanje pojedinačnih pravnih akata i (3) vršenje određenih materijalnih akata (upravnih radnji).²³

Slijedom navedenog, uočavamo ulogu izvršne vlasti u realizaciji zakona ne samo kroz njihovo predlaganje i pravno uobličavanje već i kroz njihovo razrađivanje donošenjem podzakonskih akata, a radi izvršavanja. Stoga, neki autori, govore i o zakonodavnoj ulozi izvršne vlasti ili tzv. podzakonodavstvu.²⁴

ODNOS UPRAVE I SUDSKE VLASTI

Sudska vlast je samostalna i nezavisna. Čitav je niz međunarodnih dokumenata i instrumenata koji uspostavljaju standarde nezavisnosti sudstva. Među njima, posebno mjesto zauzima Preporuka (94)12 Komiteta ministara Savjeta Evrope o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija. Navedena preporuka, prepušta državama rješavanje mnogih pitanja. Još detaljnije je Mišljenje br. 1 (2001) Konsultativnog Savjeta evropskih sudija o standardima za nezavisnost sudstva i stalnost sudija.²⁵

Univerzalna deklaracija o nezavisnosti pravosuđa, usvojena u Montrealu,

²³ Milosavljević, B.: *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 31.

²⁴ Marković, R.: *Izvršna vlast*, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 82.

²⁵ Vidjeti: Mišljenje Venecijanske komisije o odredbama o pravosuđu u Nacrtu ustava Republike Srbije, br. 349/2005, Strazbur, 2005.

1983. godine, daje preporuke o nezavisnosti, postavljenju, nadležnostima, imuni- tetima i privilegijama, napredovanju i usavršavanju te o disciplinskoj odgovor- nosti i prestanku rada sudija.²⁶

Nezavisnost sudstva podrazumijeva institucionalnu nezavisnost (nezavi- snost sudstva kao institucije) i personalnu nezavisnost (nezavisnost sudija kao ličnosti). Svakako, da nezavisnost sudova i sudija ne znači njihovu otuđenost od organa državne vlasti pogotovo organa zakonodavne vlasti.²⁷

Iako *prima facie* uprava i sudstvo predstavljaju dvije potpuno odvojene vlasti one se ipak nalaze u određenoj relaciji. Ta relacija se najviše ispoljava kroz je- dan poseban vid kontrole – sudske kontrole uprave. Naime, sudovi imaju moguć- nost kontrole pojedinačnih pravnih akata, tj. upravnih akata (najčešće rješenja) kojima u određenom zakonom uređenom postupku organi državne uprave, subjekti sa javnim ovlaštenjima i organi jedinica lokalne samouprave rješavaju o pravi- ma, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica u nekoj upravnoj stvari. Naime, ovi akti mogu biti predmet upravnog spora²⁸ pred nadležnim su- dom ukoliko su ispunjeni uslovi, da je njima povrijeđeno nečije pravo, da sam akt ima karakter pojedinačnog pravnog (upravnog akta) i da postoji spoljašnja incija- cija (tužba) za sudske preispitivanje konačnog upravnog akta. Kao ishod upravnog spora, može doći do kasacije upravnog akta ali u izuzetnim slučajevima sud može u upravnom sporu pune jurisdikcije i meritorno riješiti spornu situaciju pri čemu sudski akt u potpunosti zamjenjuje upravni i obavezuje upravu na činjenje shod- no pravnom shvatanju suda. Budući da, u demokratskim državama preovladava troj- no načelo podjele vlasti pri čemu jedna vlast ne bi smjela da se miješa u poslove druge vlasti, ovakva pravna situacija, gdje sud u sporu pune jurisdikcije rješava upravnu stvar, po većini teoretičara, smatra se najdirektnijim i eklatantnijim primjerom zadiranja sudske vlasti u nadležnost upravne vlasti. Pri čemu je mo- guće i da sud, na određen način interveniše i naruši, jedan upravni svojstven in- stitut – institut diskrecione (slobodne) ocjene.

ODNOS UPRAVE I IZVRŠNE VLASTI

U organizacionom pogledu izvršnu vlast čine vlada i šef države (predsjed- nik, predsjedništvo, car, kralj, ili organ nekog drugog naziva).

²⁶ Na međunarodnom nivou postoje još i: Osnovna načela nezavisnosti sudstva, usvojena od strane Sedmog kongresa UN i prihvaćena od strane Generalne skupštine UN, 1985; IBA (International Bar Association) minimum standarda za nezavisnost sudstva, 1982; Preporuka R (94) 12 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija; Evropska povelja o zakonu za sudije i Bagalorski principi sudijskog ponašanja, 2002. Šire vidjeti: Uporednopravni pregled osnovnih načela o nezavisnosti sudstva, ABA CELLI, 2007.

²⁷ U zemljama regiona i evropskim zemljama neupitna je uloga zakonodavne vlasti na izbor tužilaca i sudija uz posredovanje stručnih tijela kao što su sudski i tužilački savjeti (Srbija, Hrvatska, Crna Gora, Makedonija, Moldavija, Mađarska). Štaviše, u mnogim evropskim zemljama, izvršna vlast (vlada i šef države) imaju takođe, ulogu u izboru tužilaca (Francuska, Bugarska, Rumunija, Portugalija). BiH je gotovo jedinstven primjer zemlje u svijetu u kojoj sudije i tužiocu biraju sami sebe bez ikakve odgovornosti prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti.

²⁸ Šire vidjeti: Rađenović, M.: *Predmet upravnog spora*, Moderna uprava, časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu, br. 7/8, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2012, str. 7 – 17.

Dok zakonodavna vlast istorijski nastaje kasno, dotle je upravna djelatnost uvijek postojala. U početku, ona se sastojala uglavnom iz materijalnih radnji samih državnih organa, ali se kasnije sve više razvija donošenjem konkretnih i pojedinačnih propisa kojima se zahtjeva vršenje materijalnih radnji od građana.²⁹

Danas, mnogi autori razlikuju četiri državno – pravne funkcije, stavljajući upravnu funkciju kao zasebnu (kod nas: Jovan Đorđević, Ratko Marković, Milan Petrović i dr.). Ovakva teorijska shvatanja uobličena su u okviru tzv. kvadrilističkih teorija o državnim funkcijama (vlastima).

Pojam izvršne vlasti je veoma diskutabilan pogotovo s aspekta uprave. U tom pogledu razvile su se mnogobrojne teorije o podjeli i položaju vlasti.³⁰ Nema sumnje, da izvršna vlast ima dvije grupe poslova, neki kažu najmanje dvije funkcije. Jedna funkcija izvršne vlasti je politička funkcija i ona podrazumijeva upravljanje (vladanje) državom. U tom smislu, vlada je organ vlasti koji planira i realizuje ključne politike (spoljnu, unutrašnju, odbrambenu i dr.). Takođe, vlada (zajedno s a šefom države) predstavlja i zastupa državu na unutrašnjem i međunarodnom planu. Druga funkcija izvršne vlasti ima stručno – izvršilački (provedbeni) karakter i ona podrazumijeva veliku grupu administrativnih poslova koje organi uprave obavljaju svakodnevno u cilju održavanja funkcionisanja sistema odnosno zadovoljavanja vitalnih potreba građana. Na tom planu, u organizacionom smislu, a u okviru izvršne vlasti formiraju se mnogobrojni organi uprave. Prema našem pravnom sistemu to su ministarstva, republičke uprave i republičke upravne organizacije koje obavljaju upravne djelatnosti, tj. poslove administracije, a što je uobičajeno u svim sistemima. Oni samo organizaciono pripadaju vladi, tako da je pojam vlade širokog značenja kako organizaciono tako i funkcionalno.

ZAKLJUČAK

Uobičajena podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku ne može biti dosljedno sprovedena pogotovo s aspekta upravne djelatnosti. Zakonodavna vlast donosi ustav i zakone, ali ih uprava pravno priprema i oblikuje te izvršava. Kada je u pitanju sudska vlast, dosta je jasno razgraničenje uprave i sudstva budući da sudska vlast obuhvata aktivnosti donošenja sudskih akata kojima se rješavaju sporne situacije dok uprava donosi upravne akte kojima se rješavaju uobičajne životne vansporne situacije od opšteg značaja. Međutim, nesporno je miješanje sudske vlasti u rad organa uprave kroz kontrolu uprave u vidu pravnog spora, pogotovo onog pune jurisdikcije.

Po svemu sudeći, uprava nalazi na terenu izvršne vlasti i to prvenstveno na funkciji obavljanja svakodnevene upravne djelatnosti za potrebe uobičajenih životnih aktivnosti i servisiranja potreba države i građana. U tom smislu, upravu nikako ne možemo svesti na puku vlast izdavanja autoritativnih upravnih akata i vršenja materijalnih radnji prinude budući da se razvojem društva i društve-

²⁹ Lukić, R., sa Košutić B.: *Uvod u pravo*, Naučna knjiga, Beograd, 1988, str. 184 – 185.

³⁰ Šire vidjeti: Popović, S., Petrović, M. i Prica M.: *Upravno pravo, opšti deo, novo izmenjeno izdanje*, Sven, Niš, 2010, str. 45-48.

nih odnosa uprava bavi i velikim brojem aktivnosti koje su proizašle iz zahtjeva građana za određenim potrebama vanspornog karaktera te raznim javnim službama.

Analizirajući funkciju izvršne vlasti, s pravom možemo govoriti o dvije funkcije vlade, jednoj političkoj i drugoj administrativnoj, ali se ne može poistovjetiti funkcija uprave sa funkcijom izvršne vlasti niti se može govoriti o zasebnoj upravnoj funkciji državne vlasti.

Široka teorijska razmatranja nameću dilemu da li teorijska shvatanja uprave determinišu njeno pozitivno-pravno određenje ili je obrnuto. Analizirajući pozitivno-pravni položaj uprave, možemo potvrditi snažan teorijski uticaj shvatanja uprave na njeno pozitivno-pravno uređenje ali u tom slučaju prevagu ima politički ambijent i u novije vrijeme uticaj integracijskih procesa.

BIBLIOGRAFIJA:

1. Bénoit, P. *Le droit administratif français*. Librairie Daloz, Paris, 1968.
2. Laband, P. *Le Droit Public de L'Empire Allemand II*. V. Giard & Briere Libraires – Éditions, Paris, 1903.
3. Myers, P. *An Introduction to Public Administration*, London, 1970.
4. Otenyo, E., Lind, N. *Research in Public Policy Analysis and management*. Volume 15, Elsevier, Netherland, 2006.
5. Dimitrijević, Predrag. *Menadžment javne uprave*. skripta, Banjaluka: Pravni fakultet, 2009.
6. Dimitrijević, Predrag. *Upravno pravo*. knjiga prva, Niš: Centar za publikaciju Pravnog fakulteta u Nišu, 2008.
7. *Zakon o republičkoj upravi*. Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10 i 121/12.
8. Jovanović, P., Dimitrijević, N. *Savremeni politički sistemi I deo*. Novi Sad: Univerzitet u Novom Sadu, Pravni Fakultet, 1991.
9. Jovanović, S. *O državi, osnovi jedne pravne teorije, treće pregledano i dopunjeno izdanje*, Beograd: Izdavačka knjižarnica Gece Kona, 1922.
10. Lilić, S. *Upravno pravo i upravno procesno pravo*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, 2009.
11. Lukić, R. sa Košutić B. *Uvod u pravo*. Beograd: Naučna knjiga, 1988.
12. Marković, R. *Izvršna vlast*, Beograd: Savremena administracija, 1980.
13. Milosavljević, B. *Upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i JP Službeni glasnik, 2007.
14. Petar, Kunić. *Upravno pravo—drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Banjaluka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci i Uprava za policijsko obrazovanje MUP-a Republike Srpske, 2010.
15. Popović, S., Petrović, M. i Prica, M. *Upravno pravo*. opšti deo, novo izmenjeno izdanje, Niš: Sven, 2010.
16. Pusić, E. *Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Zagreb: Školska knjiga, 1993.
17. Kuzmanović, Rajko. *Ustavno pravo*. četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Banjaluka: Fakultet poslovne ekonomije, 2006.
18. Marković, Ratko. *Ustavno pravo i političke institucije*. dvanaesto osavremenjeno

- izdanje, Beograd, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, 2008.
19. *Teorija uprave Ive Krbeka*, naučni rad, Glasnik prava, Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, broj 2/2010.
 20. Todorić, S., Mladenović, M., i Gostović, D. *Politički sistem*. Vojna akademija, Beograd, 2001.
 21. Tomić, Z. *Opšte upravno pravo*. peto, skraćeno i osavremenjeno izdanje, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, 2009.

Nevenko Vranješ, PhD

Law College, Pan-European University APEIRON, Banjaluka

Abstrakt: The concept of administration, administrative activities, demarcation and relations of administration with the other branches of government is subject to wider theoretical considerations as well as scientific and technical disputes. The paper deals with the position of administration within power-sharing. As democratic states follow the principle of tripartite division of powers on the legislative, executive and judiciary, the paper analysis in detail the relationship between the administration and those three branches of government. In this sense, article explores, whether an administrative activities can be referred to as a separate branch of power, or it is located on the area of executive power.

Key words: administration, power, legislative, executive and judiciary.