

OSNOVNE KARAKTERISTIKE I ORGANIZACIJA REPUBLIČKE UPRAVE U REPUBLICI SRPSKOJ

Doc. dr Zorica Drljača, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i obezbjeđivanje kvaliteta BiH

UDK 353(497.6RS)

Sažetak: Republička uprava Republike Srpske čini dio izvršne vlasti. Pojam republičke uprave sublimiše shvatanje uprave u organizacionom smislu, kada se radi o određivanju organa republičke uprave, a u funkcionalnom smislu, kada se radi o poslovima organa republičke uprave. Organi republičke uprave određuju se u tri oblika: ministarstva, uprave i upravne organizacije. Republička uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom. Nadzor nad radom organa uprave vrši Vlada Republike Srpske i Narodna skupština Republike Srpske preko nadzora nad radom Vlade i članova Vlade. Zakonom su po sistemu enumeracije određeni poslovi uprave tako da je zakonodavac poslove uprave ustanovio kao zatvorenu cjelinu, ne ostavljajući mogućnost da se ona zakonskim ili drugim propisima proširi novim vrstama poslova i zadataka.

Ključne riječi: republička uprava, organi državne uprave, ministarstva, uprave, upravne organizacije, poslovi uprave...

1. POJAM UPRAVE

Riječ uprava ima dva osnovna značenja. Prema jednom značenju, koji je u teoriji označen kao pojam uprave u organizacionom smislu, terminom "**uprava**" označava se određen krug subjekata, organa i organizacija u okviru državnog aparata, koji se razlikuju od drugih vršilaca državnih aktivnosti po tome što im je povjerena funkcija uprave. Određivanjem teorijskog pojma uprave u organizacionom smislu, u suštini, poimanje pojma uprave svodi se na određenu vrstu državnih organa koji predstavljaju nosioce upravne djelatnosti uprave kao funkcije. Osnovna karakteristika ovog stanovišta jeste da državna uprava predstavlja cjelinu organa državne uprave koji čine integralni dio državnog aparata. Koji će se organi smatrati organima državne uprave određuje se propisima svake države. Upravo zbog ovakvog načina određivanja pojma uprave, umjesto termina uprava u organizacionom smislu upotrebljava se termin „državna uprava“. Prema drugom značenju koji se u teoriji označava kao pojam uprave u funkcionalnom smislu, terminom „uprava“ označava se određena vrsta aktivnosti koja se po nekim specifičnim obilježjima razlikuju od ostalih državnih aktivnosti. U ovom slučaju, osnova za određivanje pojma uprave je sadržaj upravne djelatnosti, odnosno posmatranje upravne funkcije kao funkcije državne vlasti.³² Osnovno obilježje upravne funkcije je njena formalna strana koja se sastoji:

- u izdavanju pojedinačnih upravnih akata kojima se određuju pravila ponašanja za određene subjekte u konkretnim situacijama radi izvršavanja opštih obaveza sadržanih u zakonima i drugim propisima;
- u vršenju određenih upravnih radnji u cilju realizacije opštih i pojedinačnih obaveza sadržanih u zakonima i drugim propisima i pojedinačnim aktima, ako se za to ukaže potreba, te radnji koje se preduzimaju za ostvarivanje javnih interesa.

³² Prof. dr Petar Kunić, Upravno pravo (opšti i posebni dio) Grafid, Banja Luka, 2001. godina, str.5.

2. OSNOVNE KARAKTERISTIKE REPUBLIČKE UPRAVE

U Republici Srpskoj pojam republičke uprave sublimiše i jedno i drugo shvatanje, u organizacionom smislu, kada se radi o određivanju organa republičke uprave, au funkcionalnom smislu, kada se radi o poslovima organa republičke uprave.

Republička uprava u Republici Srpskoj je dio njene izvršne vlasti koji, u skladu sa Ustavom i zakonom, obavlja poslove državne uprave u okviru prava i dužnosti Republike Srpske. Organi republičke uprave u Republici Srpskoj osnovani su Zakonom o republičkoj upravi.³³ Navedenim Zakonom utvrđuju se načela djelovanja republičkih organa uprave, poslovi uprave, unutrašnja organizacija organa uprave, uređenje organa uprave, unutrašnji nadzor, sukob nadležnosti, rješavanje o žalbi, odnos organa uprave sa drugim organima i organizacijama, javnost rada i odnosi sa građanima, kancelarijsko poslovanje organa uprave i druga pitanja koja su značajna za osnivanje, organizaciju i rad republičke uprave.³⁴

Republička uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom. Nadzor nad radom organa republičke uprave vrši Vlada Republike Srpske i Narodna skupština Republike Srpske preko nadzora nad radom Vlade i članova Vlade.

3. OSNOVNE KARAKTERISTIKE ORGANA REPUBLIČKE UPRAVE

Organi republičke uprave su državni organi, sastavni dio državnog organizma sa brojnim obilježjima kako sa onim koja susvojstvena državnim organima uopšte, tako i speci-

³³ Zakon o republičkoj upravi objavljen u "Službenom glasniku Republike Srpske" broj 118/08. Izmjene i dopune Zakona objavljene su u "Službenom glasniku Republike Srpske" broj 11/09, 74/10 i 85/10. Član 2. Zakona o republičkoj upravi, određuje definiciju republičke uprave naglašavajući da je republička uprava dio izvršne vlasti. Treba imati u vidu da je stupanjem na snagu navedenog Zakona prestao da važi Zakon o ministarstvima objavljen u "Službenom glasniku Republike Srpske" broj 70/02, 33/04, 118705, i 33/06, i koji je uređivao osnivanje republičkih organa uprave, njihovu organizaciju, prava i obaveze rukovodioca republičkih organa uprave i upravnih organizacija i njihov djelokrug rada.

³⁴ Pogledati član 1 Zakona o republičkoj upravi.

fičnim obelježjima po kojima se razlikuju od drugih državnih organa.³⁵

Najprije, organi republičke uprave su, kao i svi drugi državni organi, organi vlasti, koji imaju mogućnost autoritativnog istupanja. Osobnosti njihovog autoritativnog istupanja ogleđa se u tome što svoju jaču volju nameću donošenjem upravnih akata i vršenjem upravnih radnji. Drukčije rečeno, oni su državni organi obrazovani za vršenje upravne funkcije kao svoje osnovne i redovne djelatnosti.

Zatim, organi republičke uprave se obrazuju zakonom. Zakonom se određuje i njihov djelokrug, u čijem ostvarivanju oni u podjednakoj mjeri vode računa o ostvarivanju i zaštiti javnog interesa i zakona.

Takođe, organi republičke uprave su jedina vrsta državnih organa koja ima mogućnost vršenja neposredne fizičke prinude. Nemaju svojstvo pravnog lica, sa izuzetkom kada se radi o upravama i upravnim organizacijama,³⁶ finansiraju se iz budžeta Republike Srpske, organizovani su uglavnom na monokritskom principu i odlikuju se samostalnošću u vršenju svojih poslova.

Konačno, rad organa republičke uprave podliježe nadzoru Vlade Republike Srpske, dok Narodna skupština Republike Srpske taj nadzor ostvaruje preko nadzora nadradom Vlade i njenih članova. Kontrola rada organa uprave ostvaruje se vršenjem upravnog i drugog nadzora, i sudskom kontrolom, preko upravnog spora ispitivanjem zakonitosti pojedinačnih upravnih akata organa državne uprave donesenih u upravnim stvarima.³⁷

4. ORGANIZACIONI OBLICI ORGANA REPUBLIČKE UPRAVE

U Republici Srpskoj organi uprave se određuju u tri organizacione forme tj. tri oblika,³⁸ kao ministarstva, uprave i upravne organizacije.³⁹

³⁵Članom 69 Ustava Republike Srpske propisano je da se državna vlast u Republici Srpskoj organizuje na načelu podjele vlasti. Ustavotvornu i zakonodavnu vlast ostvaruje Narodna skupština, izvršnu vlast vrši Vlada, sudska vlast pripada sudovima, a zaštitu ustavnosti i zakonitosti obezbjeđuje Ustavni sud.

³⁶Pogledati član 13 Zakona o republičkoj upravi

³⁷Član 5 Zakona o republičkoj upravi.

³⁸Pogledati član 12 Zakona o republičkoj upravi.

³⁹U našoj pravnoj teoriji postoje različita mišljenja o smislu i domašaju dva izraza: "oblici organa uprave" i "vrste organa uprave". Tako se, po mišljenju jednog broja autora, vrstama organa uprave označavaju klasifikacije izvedene prema obilježjima koja postoje kod svih organa uprave i koja se pojavljuju u većini pravnih sistema. Oblici organa uprave, po ovim pravnim piscima, su samo one klasifikacije organa uprave koje su karakteristične za pravni sistem određene zemlje. Na ovaj način rezonuje P. Dimitrijević. Po shvatanju D. Milkova, "o vrstama bi se moglo govoriti kao o podjeli koja se zasniva na razlikama između pojedinih organa s obzirom na njihov međusobni odnos, teritoriju i nadležnosti". Oblici organa uprave bi predstavljali "različite forme, odnosno vidove organizovanja, u kojima se pojedini organi javljaju, bez obzira na teritoriju, nadležnost i međusobne odnose sa drugim organima". Shvatanje D. Milkova o oblicima i vrstama organa uprave se čini prihvatljivim jer unosi više jasnoće u definisanju ovih pojmova i olakšava prezentiranje oblika i vrsta organa uprave, posebno oblika organa uprave. (Dimitrijević, Pavle, Upravno pravo, I, Beograd, 1986, str. 151; Milkov, Dragan, Upravno pravo, I, Novi Sad, 1997, str. 71).

Ministarstva se osnivaju za poslove uprave u jednoj ili više međusobno povezanih upravnih oblasti, zavisno od vrste, značaja i obima tih poslova i potrebe obezbjeđenja strategije razvoja Republike. Zakonom je određeno da se za obavljanje određenih poslova uprave iz djelokruga ministarstva, koji zbog svoje prirode, cjelovitosti i načina obavljanja zahtijevaju određenu samostalnost i posebno organizovanje, formiraju organi uprave u sastavu ministarstva. Tako u sastavu ministarstva mogu da se formiraju sekretarijati, zavodi, direkcije, fondovi, agencije i centri. Zakonom o republičkoj upravi je osnovano 16 ministarstava:

1. Ministarstvo uprave i lokalne samouprave,
2. Ministarstvo pravde,
3. Ministarstvo finansija,
4. Ministarstvo prosvjete i kulture,
5. Ministarstvo unutrašnjih poslova,
6. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite,
7. Ministarstvo porodice, omladine i sporta,
8. Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva,
9. Ministarstvo trgovine i turizma,
10. Ministarstvo rada i boračko- invalidske zaštite,
11. Ministarstvo saobraćaja i veza,
12. Ministarstvo nauke i tehnologije,
13. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
14. Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju,
15. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica,
16. Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju.

Uprave se osnivaju za neposredno izvršavanje zakona i drugih propisa i za odlučivanje o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica. Osnovano je šest uprava od kojih se pet nalazi u sastavu odgovarajućeg ministarstva, a samo jedna ima status samostalne upravne organizacije, kako se i navodi u tekstu:

1. Republička uprava za geodetske i imovinsko pravne poslove, nalazi se u sastavu Ministarstva pravde,
2. Poreska uprava, Republički devizni inspektorat i Republička uprava za igre na sreću, nalazi se u sastavu Ministarstva finansija,
3. Republička uprava civilne zaštite, nalazi se u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova,
4. Republička uprava za inspeksijske poslove, je osnovana kao samostalna uprava.

Upravne organizacije se osnivaju za stručne i sa njima povezane upravne poslove čija priroda zahtjeva veću samostalnost od one koju imaju organi uprave u sastavu ministarstava. Drukčije rečeno, osnovna djelatnost upravnih organizacija je neka stručna djelatnost, koja se po pravilu ispoljava u obavljanju različitih, većinom neautoritativnih, društveno značajnih poslova. Upravo veliki društveni značaj ovih poslova nameće potrebu da se njihovo nesmetano i kontinuirano obavljanje obezbjeđi mogućnošću njihovog autoritativnog istupanja. Tako se i zato seautoritativna ovlaštenja, posebno upravna, posebnim organizacijama ne moraju naknadno delegirati. Upravne organizacije se pojavljuju se kao sekretarijati,

zavodi, direkcije, fondovi, agencije i centri. U okviru uprave Republike Srpske osnovano je 27 upravnih organizacija. Od toga samo Agencija za državnu upravu i Sekreterijat za zakonodavstvo imaju status samostalne upravne organizacije, dok su ostale u sastavu odgovarajućeg ministarstva. Tako se npr. u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nalazi šest Agencija.

5. POSLOVI ORGANA UPRAVE

Metodom enumeracije, Zakonom o republičkoj upravi određeno je darepubličkih organa uprave izvršavaju poslove:

1. vođenje politike razvoja, što obuhvata utvrđivanje razvojnih strategija i podsticanje privrednog, socijalnog, kulturnog, sportskog, ekološkog i ukupnog društvenog razvoja;
2. praćenje stanja u oblastima iz svog djelokruga, što znači da organi republičke uprave imaju obavezu da prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svog djelokruga, proučavaju posljedice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, sami preduzimaju mjere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mjera na koje je ovlaštena;
3. normativne djelatnosti, što podrazumijeva ovlaštenje republičkih organa da mogu donositi određene propise, odnosno pravilnike, naredbe i uputstva samo kada su na to izričito ovlašteni zakonom ili propisom Vlade. Pri tome, treba imati u vidu da ne mogu svojim propisima određivati svoje ili tuđe nadležnosti, niti fizičkim i pravnim licima ustanovljavati prava i obaveze koje nisu već ustanovljene zakonom ili propisom Vlade.
4. izvršavanje zakona i drugih propisa, što znači da organi republičke uprave izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, zatim, organi republičke uprave u domenu „izvršni poslova” rješavanjem u upravnim stvarima, izdavanjem javnih isprava i preduzimanjem upravnih mjera i upravnih radnji, praćenju njihovog izvršenja, davanje obavještenja, izdavanjem stručnih uputstava i instrukcija za rad i pružanje stručne pomoći.
5. vršenje upravnog nadzora, obuhvata nadzor nad zakonitošću upravnih akata i nadzor nad cjelishodnošću rada organa uprave, te inspekcijske nadzor koji obuhvata kontrolu zakonitosti akata kojima se na osnovu zakona rješava o pravima, obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica i preduzimanjem zakonom propisanih mjera.
6. odlučivanje u upravnom postupku o pravima i obavezama učesnika u postupku, obuhvata pokretanje i vođenje upravnog postupka, preduzimanje mjera i radnji u upravnom postupku, donošenje rješenja o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica i njihovo neposredno izvršavanje.
7. postupanje u prekršajnom postupku, obuhvata pokretanje prekršajnog postupka i druge radnje u toku prekršajnog postupka.

8. staranje o javnim službama, daje obavezu organima republičke uprave da se staraju da se rad javnih službi odvija prema zakonu i drugom propisu.

9. ostali stručni poslovi⁴⁰ što znači da su organi lokalne uprave obavezni da prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svog djelokruga, sačinjavaju analize, izvještaje, informacije i druge materijale i da obavljaju druge stručne poslove, kojima doprinose razvoju oblasti iz svog djelokruga.

Treba imati u vidu da su poslovi uprave jednim dijelom određeni i Ustavom Republike Srpske. Tako je u okviru odjeljka V Ustava koji propisuje organizaciju Republike određeno da poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi republički organi, i da ti organi: provode zakone, druge propise i opšte akte Narodne Skupštine i Vlade, kao i akte predsjednika Republike, rješavaju u upravnim stvarima, vrše upravni nadzor i obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom.⁴¹

6. ODNOS VLADE PREMA REPUBLIČKIM ORGANIMA UPRAVE

Odnos Vlade prema republičkim organima uprave regulisan je Zakonom o vladi Republike Srpske⁴² Članom 40 navedenog Zakon, propisano je da Vlada donosi smjernice i instrukcije za izvršenje Zakona i drugih opštih akata koji su obavezujući za ministarstva i druge republičke organe uprave.

Vlada može naložiti ministarstvu da u određenom roku donese propise ili preduzme radnju za koju je ovlašćeno, ili da podnese izvještaj o pojedinim pitanjima sa odgovarajućim prijedlozima.

Ministarstva i drugi republički organi uprave podnose Vladi izvještaj o svom radu, jednom godišnje.

Vlada može, do donošenja odluke Ustavnog suda Republike, obustaviti od izvršenja propise, opšte i na njima zasnovane pojedinačne akte, za koje u vršenju nadzora nad radom ministarstva ocijeni da su protivustavni ili protivzakoniti i čijim bi izvršenjem u materijalnom smislu mogle nastupiti štetne posljedice koje su neotklonjive. Ovakva odluka Vlade obavezuje Vladu da u roku od osam dana od njenog stupanja na snagu pokrene postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Srpske.

ZAKLJUČAK

Iz izloženih zakonskih odredbi proizilazi da je republička uprava u Republici Srpskoj organska cjelina organa uprave, kao osobene vrste državnih organa, i posebnih organizacija, kao specifičnih državnih organizacija, za čije označavanje zakonodavac koristi izraz „organi republičke uprave”. Ona je dio izvršne vlasti Republike Srpske, i to onaj njen dio koji se, prema izričitoj zakonskoj odredbi, obrazuje za vršenje upravnih poslova u okviru prava i dužnosti Republike Srpske, a koje zakonodavac

⁴⁰ Pogledati član 65. Zakona o upravi.

⁴¹ Pogledati član 97 Ustava Republike Srpske.

⁴² Zakon objavljen u “Službenom glasniku Republike Srpske” broj 118/08.

označava terminom „poslovi uprave”. Poslovi uprave su: vođenje politike razvoja, praćenje stanja, izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, upravni i inspekcijski nadzor, staranje o javnim službama, razvojni poslovi i ostali stručni poslovi. Zakonodavac je poslove uprave ustanovio kao zatvorenu cjelinu, ne ostavljajući mogućnost da se ona zakonskim ili drugim propisima proširi novim vrstama poslova i zadataka.

Pri obavljanju poslova svog djelokruga, organi državne uprave obavljaju brojne i različite aktivnosti, koje se, osloncem na različite kriterijume, mogu grupisati u uže i šire cjeline.

LITERATURA:

1. Kunić, Petar, Upravno pravo (opšti i posebni dio) Grafid, Banja Luka, 2001, godina.
2. Dimitrijević, Pavle, Upravno pravo I, Beograd, 1986, godine.
3. Milkov, Dragan, Upravno pravo I, Novi Sad, 1997, godine.
4. Ustav Republike Srpske.
5. Zakon o republičkoj upravi „Službeni glasnik“ Republike Srpske broj 118/08, 11/09, 74/10, 85/10.
6. Zakon o vladi Republike Srpske „Službeni glasnik Republike Srpske broj 118/08.
7. Web stranica Agencije za državnu upravu Republike Srpske, www.ads.vladars.net