

Prof. dr. Sead Dedić, redovni profesor
Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu

UDK 35.072.6(497.6)
351.9(497.6)

Pregledni naučni rad

**OSVRT NA ORGANIZIRANJE INSPEKCIJSKOG
NADZORA U BOSNI I HERCEGOVINI**

Sažetak

Početni dio ovog rada odnosi se na opće razmatranje pozitivnopravnog uređenja upravnog nadzora u Bosni i Hercegovini kao jedne od funkcija organa uprave, s tim što se naglašava da je inspeksijski nadzor najvažniji oblik upravnog nadzora, a to je našlo svog odraza i u zakonodavnoj regulativi.

U narednom dijelu rada prikazana je u osnovnim naznakama regulativa u BiH o inspeksijskom nadzoru. Akcentirana je zakonodavna praksa koja se svodi na napuštanje donošenja posebnih zakona o pojedinim vrstama inspekcija i stupanje na scenu tzv. sistemskih, odnosno kompleksnih zakona o jedinstvenom uređenju najvećeg broja inspekcija. Ovaj proces je značajnije započeo 2005. godine i dalje traje. To je karakteristično za zakonodavstvo u entitetima i u BDBiH, jer je evidentno da je na nivou BiH zadržan raniji način uređenja pojedinih inspekcija, koji se, u pravilu, svodi na predviđanje posebnih odredbi o inspekcijama kako u materijalnim, tako i u organizacijskim zakonima BiH o pojedinim upravnim oblastima. Ta regulativa je inače dosta skromna s obzirom na nadležnosti institucija BiH iz Dejtonskog ustava BiH. Zbog toga je reguliranje inspeksijskog nadzora šire prikazano u odnosu na entitetsku regulativu i regulativu BDBiH s ovog područja.

Treći dio rada odnosi se na ukazivanje na specifičnosti organiziranja inspeksijskog nadzora u entitetima i u BDBiH, s posebnim osvrtom na funkcionalni princip organiziranja ovog nadzora, za razliku od resornog principa koji je i dalje dominantan u organiziranju uprave na višim nivoima vlasti. To je predmet pažnje i u narednom dijelu rada.

Formalnopravno posmatrano, inspeksijski organi su samostalni organi uprave. Međutim, oni su de facto organi entitetskih vlada i Vlade BDBiH.

U završnim konstatacijama pokušano je ukazati na neke dileme u domenu ovog segmenta upravnog sistema u entitetima i u BDBiH.

Ključne riječi: *upravni nadzor, inspeksijski nadzor, funkcionalni princip, resorni princip, jedinstveni organ uprave*

OVERVIEW OF THE ORGANIZATION OF INSPECTION CONTROL IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

The initial part of this paper deals with the general consideration from positive legislation of administrative supervision in Bosnia and Herzegovina as one of the functions of state organs. It is especially emphasized the inspection as the most important form of administrative control, which has found its reflection in the legislative regulations.

In the next part of the paper is shown in primary indications regulations in BiH of inspection system. Accentuated the legislative practice, which is tantamount to abandoning the special laws on certain types of inspections and enforcement on the systematic and complex laws of the unique arrangement of the largest number of inspections. This process is initiated in 2005 and it is still ongoing. It is characteristic of the legislation in the entities and BD, because it is evident that the level of BiH held earlier way of settling certain inspections, which are, as a rule, tantamount to predicting specific provisions on inspections as in material, so also in the organizational laws of Bosnia and Herzegovina on certain administrative areas. This regulation is usually quite modest given the responsibility of the institutions of Bosnia and Herzegovina from the Dayton Constitution of Bosnia and Herzegovina. Therefore, the regulation of inspection in shown wider in relation to the entity legislation and regulation BDBiH this area.

The third part of the paper refers to point out the specific organization of inspections of entities and BD, with special emphasis on the functional principle of organization of supervision, as opposed to the principles of the line that is still dominant in organizing the administration at higher levels of government. It is an object of interest also in the next part of the paper.

Formally, the inspection authorities are autonomous administrative bodies. However, they are de facto authorities of the entity governments and the Government of BDBiH. In the final conclusions it is attempted to draw attention to some issues in the domain of this segment of the administrative system of the entities in BDBiH.

Keywords: *administrative supervision, inspection, functional principle, departmental principle, unique administrative body.*

1. POZITIVNOPRAVNI OBLICI UPRAVNOG NADZORA U BOSNI I HERCEGOVINI

Organiziranje i funkcioniranje organa državne uprave u BiH uređeno je posebnim materijalnim zakonima kako na nivou BiH, tako i u njenim entitetima (FBiH i RS), a u FBiH i kantonalnim zakonima, te zakonom BDBiH.¹

Nesporno je da vršenje upravnog nadzora spada u jednu od osnovnih funkcija, odnosno djelatnosti organa uprave. Općenito posmatrano, u obavljanju upravnog nadzora organi uprave nadziru provedbu zakona i drugih propisa, te zakonitost rada i postupanja kada su za to ovlašteni zakonom.

Za sve nivoe vlasti u BiH može se konstatovati da se upravni nadzor ostvaruje kroz tri slijedeća oblika:

1. nadzor nad zakonitošću pojedinačnih akata kojima se rješava u upravnim stvarima;

2. nadzor nad zakonitošću rada ustanova, javnih preduzeća, dioničarskih društava i drugih subjekata kada je to zakonom predviđeno;

3. inspeksijski nadzor.

(1) Nadzor nad zakonitošću upravnih i drugih akata kojim se rješava u upravnim stvarima u upravnom postupku je zapravo instancioni nadzor, jer se, u pravilu, svodi na drugostepeni upravni postupak, u skladu s ovlaštenjima koja su procesnim zakonom data drugostepenom organu.

(2) U okviru nadzora nad zakonitošću rada raznovrsnih subjekata, a najčešće su u pitanju subjekti kojima je povjereno vršenje javnih ovlaštenja, organi uprave pored instancionog nadzora, imaju pravo da ostvaruju uvid u njihovo organiziranje i poslovanje, u skladu sa zakonom.

¹ Zakon o upravi ("Sl. glasnik BiH", broj 32/02), čijim je stupanjem na snagu prestao da važi Zakon o državnoj upravi (Novi PT – "Sl. list RBiH", broj 26/03), Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH ("Sl. novine FBiH", broj 35/05), Zakon o administrativnoj službi u upravi RS ("Sl. glasnik RS", br. 16/02, 62/02, 42/04, 49/06, 20/07).

(3) S obzirom na naslov rada, treći oblik upravnog nadzora bit će predmet daljeg razmatranja.

2. POZITIVNOPRAVNO UREĐENJE ORGANIZACIJE INSPEKCIJSKOG NADZORA U BOSNI I HERCEGOVINI

2. 1. Reguliranje inspeksijskog nadzora u zakonima o upravi

U pravilu, u materijalnim, a djelomično i u organizacijskim zakonima o upravi, inspeksijski nadzor je posebno reguliran, jer je izvjesno da je ovaj nadzor posebno značajan za svaku savremenu državu. Taj trend prate i naši zakonodavci.

(1) U Zakonu o upravi, kojim se uređuje organizacija uprave na nivou BiH, izričito je navedeno da u obavljanju inspeksijskog nadzora organi uprave ostvaruju neposredan uvid u zakonitost rada, poslovanja i postupanja javnih korporacija, komora, javnih preduzeća, agencija i drugih pravnih lica BiH u vezi s provođenjem zakona i drugih propisa, te preduzimaju upravne i druge mjere za koje su ovlašteni zakonom.

U posebnom poglavlju ovog zakona navedene su zajedničke odredbe o inspeksijskom nadzoru i posebne odredbe o upravnoj inspekciji.²

(2) Slično je postupljeno i u Zakonu o organizaciji uprave u FBiH u čijem 12. poglavlju se nalaze (1) zajedničke odredbe o inspeksijskom nadzoru, (2) posebne odredbe o odnosu federalne inspekcije prema kantonalnoj i općinskoj inspekciji, (3) odredbe o federalnoj inspekciji i (4) odredbe o upravnoj inspekciji.

(3) U RS Zakonom o administrativnoj službi u upravi RS, kao materijalnim zakonom o upravi, bliže su regulirani poslovi inspeksijskog nadzora. Posebno su regulirani prava i obaveze republičkih upravnih inspektora.³

2. 2. Reguliranje inspeksijskog nadzora u posebnim zakonima

Iz kratkog osvrta na zakonske odredbe o inspekcijama iz zakona o upravi mogu se izvesti dva zaključka. Prvi se svodi na nastojanje zakonodavaca u BiH da u sferi sistemskog

² Član 14. u vezi s čl. 71–89. Zakona o upravi.

³ Čl. 19–29. Zakona o administrativnoj službi u upravi RS.

uređivanja organiziranja i funkcioniranja organa uprave bude obuhvaćen i inspekcijski nadzor, kao najvažniji oblik upravnog nadzora. Drugi zaključak je posebno značajan u odnosu na upravnu inspekciju koja je jedina od svih inspekcija obuhvaćena materijalnim zakonima o upravi.

Ostale inspekcije prvobitno su bile prepuštene posebnim zakonima o inspekcijama, odnosno materijalnim zakonima o pojedinim djelatnostima, granama, upravnim oblastima.

Ovaj trend o posebnoj regulativi u odnosu na većinu inspekcija “zaustavljen” je 1995. godine kada su doneseni cjeloviti kompleksni zakoni o inspekcijama u FBiH i RS. Zakon o inspekcijama u RS iz 2005. godine stavljen je van snage novim Zakonom o inspekcijama iz 2010. godine. Zakon o inspekcijama BDBiH donesen je od strane Skupštine Distrikta maja 2008. godine.⁴

Dakle, pozitivnopravno posmatrano, u entitetima i u BDBiH na “sceni” su sistemski zakoni o inspekcijama, za razliku od zakonodavstva na nivou BiH na kojem su i dalje na snazi zakonske opće odredbe o inspekcijama iz Zakona o upravi BiH, kao i specijalne, posebne odredbe o pojedinim inspekcijama u materijalnim zakonima u onim oblastima koje su “dodijeljene” BiH Dejtonskim ustavom.

Stupanjem na snagu navedenih zakona o inspekcijama, u pravilu, prestali su da važe do tada važeće odredbe iz drugih zakona koje su se odnosile na organiziranje i funkcioniranje pojedinih inspekcija, a koje su sada obuhvaćene cjelovitim zakonima o inspekcijama u FBiH, RS i u BDBiH.

Treba napomenuti da su novim zakonima o inspekcijama uspostavljene i nove inspekcije koje ranije nisu bile organizirane, što je posljedica razvoja društvenih odnosa u BiH, kao i u drugim savremenim državama.

(1) Tako je u Zakonu o inspekcijama u FBiH izričito navedeno da njegovim stupanjem na snagu prestaju da važe odredbe drugih federalnih zakona i drugih federalnih propisa koji

⁴ Zakon o inspekcijama u FBiH (“Sl. novine FBiH”, broj 69/05), Zakon o inspekcijama u RS (“Sl. glasnik RS”, broj 74/10) kojim je stavljen van snage prethodni Zakon o inspekcijama u RS (“Sl. glasnik RS 113/05 i 1/08), Zakon o inspekcijama BDBiH (“Sl. glasnik BDBiH”, br. 24/08, 20/13).

propisuju djelatnost inspekcija obuhvaćenih ovim zakonom, osim odredbi koje propisuju predmet njihovog inspeksijskog nadzora i ovlasti u tom nadzoru.⁵

Prema tome, Zakon o inspekcijama u FBiH regulira djelatnost sljedećih 10 inspekcija:

1. Tržišno-turistička inspekcija,
2. Sanitarno-zdravstveno-farmaceutska inspekcija,
3. Inspekcija rada,
4. Urbanističko-ekološka inspekcija,
5. Saobraćajna inspekcija,
6. Poljoprivredna inspekcija,
7. Šumarska inspekcija,
8. Vodoprivredna inspekcija,
9. Veterinarska inspekcija,
10. Tehnička inspekcija.

Iz razmatranih zakonskih odredbi jasno proizlazi da raniji federalni zakoni i drugi propisi koji se odnose na inspekcije samo djelomično prestaju da važe stupanjem na snagu Zakona o inspekcijama u FBiH, tj. prestaju da važe njihove odredbe o djelatnosti 10 navedenih inspekcija, a ostaju na snazi odredbe koje propisuju predmet nadzora 10 federalnih inspekcija. Nejasna je pravna situacija o kantonalnim propisima s ovog područja.

Ovakvo neuobičajeno prelazno rješenje može izazvati neke nedoumice kako u pogledu naziva pojedinih inspekcija, tako i u vezi sa zakonima o inspekcijama koji se djelomično stavljaju van snage, a naročito o drugim federalnim propisima koji se odnose djelomično i na inspekcije.

Federalni zakonodavac je pravnu situaciju učinio nešto jasnijom predviđevši posebnom zakonskom odredbom ukidanje 10 ranijih inspekcija. Prava, obaveze i nadležnosti ovih inspekcija preuzimaju inspekcije obrazovane Zakonom o inspekcijama u FBiH (član 157.).

Posebno je značajno što je federalni zakonodavac predvidio i mogućnost organiziranja i funkcioniranja i drugih inspekcija, osim onih koje su uspostavljanje Zakonom o inspekcijama u FBiH. U pitanju su tzv. *ostale inspekcije*.

⁵ Član 158. Zakona o inspekcijama u FBiH. U ovom članu precizirano je da se njegove odredbe odnose na 10 inspekcija, koje su поближе navedene u čl. 31–40.

Ove ostale inspekcije mogu se predvidjeti kako federalnim, tako i kantonalnim zakonom, ako njihova zakonodavna tijela ocijene da je to neophodno zbog prirode djelatnosti i funkcionalne povezanosti s drugim poslovima državne uprave u određenoj oblasti.

Ostale inspekcije mogu se organizirati kako u sastavu federalnih i kantonalnih organa uprave, tako i u “sklopu drugih radnih mjesta” u tim organima, ako se radi o manjem obimu inspeksijskih poslova. Na ove ostale inspekcije supsidijarno se primjenjuju na odgovarajući način odredbe Zakona o inspekcijama u FBiH.⁶

(2) U RS prvim Zakonom o inspekcijama u RS predviđen je prestanak s radom 13 inspekcija. Po prestanku s radom ovih inspekcija, njihova prava, nadležnosti, ovlaštenja i djelokrug rada u cjelini preuzimaju inspekcije koje su osnovane tim Zakonom o inspekcijama. Radi se o 10 inspekcija čije su nadležnosti i ovlaštenja detaljno regulirane ovim zakonom.⁷

Stupanjem na snagu prvog Zakona o inspekcijama u RS prestalo je da važi u cjelini pet zakona o pojedinim inspekcijama, kao i odredbe o drugim inspekcijama koje se nalaze u materijalnim zakonima RS o pojedinim upravnim oblastima.⁸ Ovakvim “prelaznim rješenjem” u RS, s aspekta teorije prava, situacija je mnogo jasnija nego u FBiH.

Drugim Zakonom o inspekcijama u RS iz 2010. godine kojim je stavljen van snage prethodni Zakon o inspekcijama u RS, predviđeno je umjesto 10, 13 inspekcija, i to:

1. Inspekcija za hranu,
2. Tržišna inspekcija,
3. Poljoprivredna inspekcija,
4. Šumarska inspekcija,
5. Veterinarska inspekcija,
6. Vodna inspekcija,
7. Tehnička inspekcija,
8. Saobraćajna inspekcija,
9. Urbanističko-građevinska inspekcija,
10. Inspekcija rada,
11. Zdravstvena inspekcija,

⁶ Član 41. Zakona o inspekcijama u FBiH.

⁷ Član 89. u vezi s čl. 58–81. i član 90. Zakona o inspekcijama u RS.

⁸ Člana 90. Zakona o inspekcijama u RS.

12. Prosvjetna inspekcija,
13. Inspekcija za zaštitu od požara.⁹

Međutim, treba podsjetiti da su odredbe čl. 58–82. kojima su regulirana ovlaštenja inspektora iz prvog Zakona o inspekcijama u RS i dalje ostale na snazi sve do donošenja posebnih materijalnih zakona kojim će se bliže urediti inspeksijski nadzor u određenoj oblasti, pod uvjetom da nisu u suprotnosti sa Zakonom o inspekcijama u RS.¹⁰

Posebno je značajno što je zakonodavac RS posvetio značajnu pažnju inspeksijskom nadzoru u jedinicama lokalne samouprave.¹¹ U pitanju je institut povjeravanja javnih ovlaštenja, jer je izričito navedeno da jedinice lokalne samouprave obavljaju povjerene poslove inspeksijskog nadzora, i to po principu funkcionalne povezanosti s inspekcijama Inspektorata RS.

(3) Stupanjem na snagu Zakona o inspekcijama BDBiH prestala je primjena šest posebnih zakona o inspekcijama.¹²

Prema oblastima nadzora koje “pokrivaju” pojedine inspekcije predviđeno je 19 inspekcija, i to:

1. Tržišna inspekcija,
2. Urbanističko-građevinska inspekcija,
3. Inspekcija rada,
4. Geodetska inspekcija,
5. Saobraćajna inspekcija,
6. Komunalna inspekcija,
7. Inspekcija za puteve,
8. Termoenergetska inspekcija,
9. Elektroenergetska inspekcija,
10. Inspekcija zaštite od požara,
11. Inspekcija za obrazovanje,

⁹ Član 6. Zakona o inspekcijama u RS.

¹⁰ Član 88. Zakona o inspekcijama u RS.

¹¹ Čl. 8–12. Zakona o inspekcijama u RS.

¹² “Sl. glasnik BDBiH”, br. 24/08, 25/08 – isp, 20/13. Stupnjem za snagu ovog zakona prestala je primjena sljedećih zakona o: (1) tržišnoj inspekciji, (2) inspekciji rada, (3) energetske inspekciji, (4) sanitarnoj inspekciji, (5) poljoprivrednoj inspekciji i (6) prosvjetnoj inspekciji.

12. Vodoprivredna inspekcija,
13. Inspekcija za zaštitu životne sredine,
14. Veterinarska inspekcija,
15. Zdravstvena inspekcija,
16. Sanitarna inspekcija,
17. Poljoprivredna inspekcija,
18. Fitosanitarna inspekcija,
19. Šumarska inspekcija.¹³

U Zakonu o inspekcijama BDBiH predviđeno je da se poslovi inspeksijskog nadzora u oblastima koje nisu obuhvaćene ovim zakonom regulišu posebnim zakonom.¹⁴

3. ORGANIZACIJA INSPEKCIJSKOG NADZORA U BOSNI I HERCEGOVINI

3. 1. Osvrt na principe organiziranja organa uprave

Organiziranje organa uprave spada u organizacijsko pravo odgovarajućeg predstavničkog tijela političko-teritorijalne zajednice. Ali to ne znači da se u pravnoj literaturi, kao i u praksi, ne postavlja pitanje principa, odnosno osnovnih načela od kojih bi se trebalo polaziti pri uspostavljanju makro organizacije uprave jedne konkretne društveno-političke teritorijalne zajednice bez obzira na njen nivo u ukupnoj organizaciji jedne države. Ipak, opredjeljenje za jedan ili drugi princip ili za njihovo kombinovanje ovisi od niza konkretnih okolnosti u datoj zajednici. Opredjeljujući faktor za uspostavljanje globalne organizacije jednog nivoa vlasti trebalo bi da bude mogućnost efikasnog ostvarivanja poslova, odnosno funkcija, koji su tom nivou vlasti stavljeni u nadležnost, odnosno organima uprave tog nivoa vlasti, što je, u pravilu, predmet ustavnih dokumenata, a za niže nivoe vlasti i zakona.

U teoriji upravnog prava razmatra se više različitih principa obrazovanja organa uprave. Iz mnoštva tih razmatranja čini se uputnim da se navedu tri osnovna principa, i to (1) realni,

¹³ Čl. 71–108. Zakona o inspekcijama BDBiH. Ovi članovi razvrstani su u posebne glave Zakona, tako da se svaka glava odnosi na jednu od navedenih 19 inspekcija. U njima se nalaze detaljne odredbe (1) o oblasti nadzora (2) o ovlaštenjima i dužnostima inspektora.

¹⁴ Stav 4. člana 5. Zakona o inspekcijama BDBiH.

(2) teritorijalni i (3) personalni princip. U okviru realnog principa vrši se i uža podjela na resorni i funkcionalni princip.

3. 1. 1. Realni princip

Organi uprave na svim nivoima vlasti obavljaju veliki broj raznovrsnih zadataka i poslova u okviru odgovarajuće političko-teritorijalne zajednice. Svi ti organi su, u pravilu, višefunkcionalni mehanizmi, odnosno sistemi. Načelno, organi uprave su obrazovani za obavljanje globalnih istovrsnih funkcija odnosno grupa poslova, djelatnosti, ali se ti poslovi razlikuju kako međusobno, tako i u odnosu na ovlaštenja koja imaju pojedini organi u odnosu na nivo vlasti kojem oni i pripadaju.

Polazeći od vrste poslova, kao kriterija za njihovo razvrstavanje, što se svodi na realni princip, koji se dalje razvrstava na resorni princip, odnosno na funkcionalni princip po osnovu bližeg razvrstavanja upravne materije.

3. 1. 1. 1. Resorni princip

Resorni princip znači osnivanje posebnih organa uprave za pojedinu granu, oblast društvenog života, odnosno za više srodnih upravnih grana, odnosno oblasti društvenog života (npr. za odbranu, unutrašnje poslove, spoljnu politiku, finansije, obrazovanje). Objektivno postojanje različitih društvenih oblasti koje su sve složenije i sve se više javljaju nove i složenije u odnosu na klasične upravne oblasti dovodi sve nivoe društvene organiziranosti, odnosno političko-teritorijalne zajednice pred dilemu kako i na koji način u datom društvenom trenutku “pokriti” organizacionom makro šemom one oblasti društvenog života koje su u datom vremenskom presjeku najvažnije. Naime, nikada se sve oblasti društvenog života ne mogu obuhvatiti makro organizacijom državne uprave bilo kojeg nivoa vlasti. Umješnost subjekata osnivanja organa uprave, posebno predlagača da u datim društvenim okolnostima predlože, odnosno usvoje takvu globalnu organizaciju uprave koja će maksimalno zadovoljiti narasle društvene potrebe.

Osnovna prednost resornog organiziranja uprave svodi se na lakše obezbjeđenje jedinstva uprave, bolju koordinaciju i jednostavnije i adekvatnije određivanje djelokruga pojedinih organa. To ima za posljedicu i rjeđe javljanje sukoba nadležnosti.

Nedostaci primjene ovog principa su težnja predstavnika pojedinih djelatnosti da imaju “svoj” organ uprave, posebno na višim nivoima vlasti i otežana specijalizacija kadrova, što slabi proces profesionalizacije uprave.

3. 1. 1. 2. Funkcionalni princip

Funkcionalni princip obrazovanja organa uprave temelji se na težnji razvrstavanja, odnosno grupiranja poslova uprave prema njihovoj sličnosti, odnosno njihovim osnovnim karakteristikama. Takvim grupiranjem poslova uprave zapravo se dolazi do podfunkcija uprave na nivou jedne društveno-političke zajednice.

U literaturi upravnog prava najčešće se navode sljedeće grupe poslova organa uprave:

1. Upravnopravno rješavanje pojedinačnih stvari,
2. Upravno-nadzorni poslovi,
3. Normativno-pravni poslovi,
4. Studijsko-analitički poslovi,
5. Stručno-operativni poslovi,
6. Informativno-dokumentacioni poslovi,
7. Računovodstveno-materijalni poslovi,
8. Administrativno-tehnički i pomoćni poslovi.

U prednosti ovog principa uvrštava se olakšana specijalizacija kadrova u obavljanju određenih vrsta poslova, što ima za posljedicu stručnije i bolje obavljanje poslova. U uvjetima resornog formiranja organa uprave vrši se specijalizacija kadrova za pojedine oblasti društvenog života, ali se zanemaruje obrazovanje za pojedine vrste poslova. Zbog toga u resornim organima uprave poslove u nekim slučajevima obavljaju i lica koja nisu dovoljno stručna za konkretne poslove svoga radnog mjesta.

Kao značajniji nedostaci u primjeni ovog principa navode se problem održavanja jedinstva uprave na jednom nivou vlasti, kao i otežano koordiniranje između organa uprave. Češće se javljaju sukobi nadležnosti nego u organima uprave koji su organizirani po resornom principu.

3. 2. Teritorijalni princip

Teritorijalni princip obrazovanja organa uprave počiva na kriteriju područja na kojem će organ uprave obavljati poslove iz svoga djelokruga. Organ uprave koji je obrazovan po ovom principu vrši sve poslove koji su uvršteni u djelatnost organa uprave na jednoj određenoj teritoriji. Prioritetna je teritorija kao kriterij, dok se zanemaruje priroda posla, njihova vrsta i drugi kriteriji.

U prednosti ovog principa uvrštava se lakša izmjenjivost kadrova, jer se radi o kadrovima opće stručnosti, ali se dodaje da je to i nedostatak s obzirom na pojavu slabijeg kvaliteta rada.

3. 3. Personalni princip

Personalni princip najčešće se obrađuje zajedno s teritorijalnim. Ipak, izvjesna je i razlika među njima. Osnovna razlika u odnosu na teritorijalni princip svodi se na stanovište da uprava formirana po personalnom principu polazi od povezivanja kadrova za pojedine vrste poslova. To su slučajevi kada se iz samog naziva organa uprave može zapaziti na koju se grupaciju lica odnosi djelovanje konkretnog organa uprave i koji su poslovi prioritetni (npr. organ uprave za starateljstvo, organ uprave za boračko-invalidsku zaštitu, organ uprave za pitanja izbjeglica i raseljenih lica).

4. ORGANIZACIJA INSPEKCIJSKOG NADZORA U BOSNI I HERCEGOVINI

Organizacija državne vlasti u Bosni Hercegovini odraz je sadašnjeg ustavnog uređenja naše države, koje je uspostavljeno pod posebnim okolnostima kako domaćeg, tako i međunarodnog karaktera. Mirovnim ugovorom, posebno Dejtonskim ustavom BiH, kao Aneksom 4. tog ugovora, izvršena je unutrašnja transformacija zatečenog ustavnog uređenja.

Prije razmatranja organizacije inspeksijskog nadzora, potrebno je podsjetiti da je jedan od principa na kojem se temelji ustavno uređenje BiH obezbjeđenje unutrašnjeg pravnog kontinuiteta BiH. U okviru priznatog međunarodnopravnog kontinuiteta BiH, Dejtonskim ustavom izvršena je modifikacija njene unutrašnje državne strukture.¹⁵ Uspostavljena je

¹⁵ Kasim Trnka, Ustavno pravo, Pravni fakultet Bihać i Studentska štamparija Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2000, str. 309–331. Pored navedenih zapažanja, ovaj autor kao najznačajnije vrijednosti i principe na kojima se

složena država umjesto unitarne. Dejtonskim ustavom kreirani su entiteti – Federacija BiH i Republika Srpska, koji, su, prema tome nastali devolucijom.

Slijedi da nova ustavnopravna struktura države BiH nije nastala udruživanjem njena dva entiteta, već su entiteti Dejtonskim ustavom priznati kao ravnopravni dijelovi složene specifične državne zajednice. To znači da entiteti nisu prenosili svoja ovlaštenja na BiH, nego je Dejtonskim ustavom, u skladu s Međunarodnim mirovnim sporazumom, izvršena distribucija nadležnosti između BiH, odnosno njenih institucija i njenih entiteta.

Iz ustavnog prava može se uočiti sva složenost strukture državne vlasti u BiH, što neminovno dolazi do izražaja kako u odnosu na zakonodavnu, sudsku, političko-izvršnu, tako i u odnosu na izvršno-upravnu i upravnu vlast.

Što se tiče organizovanja organa uprave, kao nosioca upravne vlasti, može se konstatovati da je ova vlast na višim nivoima (nivo BiH, FBiH, RS, kantona, i BDBiH) organizirana po resornom principu, što se ogleda u uspostavljanju ministarstava, kao inokosnih organa uprave koji čine okosnicu sistema uprave na višim nivoima vlasti. U BDBiH tu ulogu imaju razni odjeli i druga upravna tijela u skladu sa Statutom BDBiH.

Ovi inokosni organi bili su ovlašteni da u okviru svoga djelokruga, odnosno nadležnosti vrše i upravni nadzor u cjelini, pa time i inspekcijski nadzor, kao najvažniji oblik upravnog nadzora.

Međutim, iz prikaza pravnih izvora o inspekcijskom nadzoru, što već konstatovano, vidljivo je da je od 2005. godine došlo do primjene funkcionalnog principa organizovanja inspekcijskog nadzora, i to kako u entitetima, tako i u BDBiH, za razliku od organizovanja uprave na nivou BiH na kojem se i dalje upravni nadzor, pa tako i inspekcijski nadzor nalazi u djelokrugu, odnosno nadležnosti odgovarajućih ministarstava.

Da bi se dao početni uvid u specifičnosti organiziranja inspekcijskog nadzora u entitetima i BDBiH nužno je ukratko interpretirati zakonska rješenja o uspostavljanju posebnih organa za vršenje poslova većine inspekcija u FBiH, RS i u BDBiH.

temelji ustavno uređenje BiH analizirao je i: 1. očuvanje suverenosti, teritorijalnog integriteta i političke neovisnosti BiH, 2. međunarodnopravni kontinuitet BiH, 3. unutrašnji pravni kontinuitet BiH.

(1) U Zakonu o inspekcijama u FBiH već je u osnovnim odredbama naglašeno da inspeksijski nadzor vrše federalne inspekcije organizirane u Federalnoj upravi za inspeksijske poslove i kantonalne inspekcije organizirane u kantonalnim upravama za inspeksijske poslove, osim za inspekcije za koje je na drugi način organizirano obavljanje inspeksijskih poslova. Predviđen je i izuzetak prema kojem se poslovi inspeksijskog nadzora iz kantonalne uprave mogu prenijeti na općine i gradove u kojima postoje uvjeti i potreba za organizacijom inspeksijskog nadzora.¹⁶

Iz ovih zakonskih odredbi može se zaključiti da je federalni zakonodavac “ušao” u sferu organizacionog prava kantonalnih zakonodavnih organa, jer je regulirao obrazovanje kantonalnih inspekcija bez njihove saglasnosti. Osim toga, predviđeni izuzetak ograničio je na mogućnost prenosa inspeksijskog nadzora na općine i gradove iz nadležnosti kantonalnih uprava, što znači da se ne mogu na lokalne zajednice u FBiH prenijeti i poslovi Federalne uprave za inspeksijske poslove.

Posebno je regulirano da inspeksijski nadzor kako federalni, tako i kantonalni vrše inspektori, odnosno inspektorice u svojstvu državnih službenika s posebnim ovlaštenjima i odgovornostima.

Izričito je predviđena supsidijarna primjena zakona i drugih propisa koji važe za druge organe uprave u FBiH i na organiziranje inspekcija i na radnopravni status inspektora.¹⁷

Predmet reguliranja u domenu osnovnih odredbi Zakona o inspekcijama u FBiH je, pored načela, i nadzor nad radom uprava za inspeksijske poslove, koji se razlaže na (1) opšti nadzor koji u odnosu na Federalnu upravu vrši Vlada FBiH, a vlade kantona nad radom kantonalnih uprava za inspeksijske poslove i (2) stručni nadzor koji vrše resorna federalna i kantonalna ministarstva, i to samo putem izvještavanja i planiranja, s tim da ovaj nadzor ne obuhvata neposredni nadzor. Precizirano je da stručni nadzor nad radom kantonalnih uprava u provođenju federalnih zakona vrši Federalna uprava. Vlada FBiH obavezna je da donese podzakonski akt o načinu kontrole inspeksijskih organa.¹⁸

¹⁶ Član 5. Zakona o inspekcijama u FBiH.

¹⁷ Član 7. Zakona o inspekcijama u FBiH.

¹⁸ Član 16. Zakona o inspekcijama u FBiH.

Organizacija uprava za inspekcijske poslove predmet je normiranja u drugom dijelu Zakona.¹⁹ U tim zakonskim odredbama precizirano je da je Federalna uprava samostalni federalni organ u čijem su sastavu federalne inspekcije određene Zakonom o inspekcijama u FBiH. Ova uprava može imati i svoje detašmane, odnosno isturene organizacione jedinice van svoga sjedišta u Sarajevu, što uređuje pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji, koji donosi direktor, uz saglasnost Vlade FBiH.

Propisano je da Federalna uprava, u okviru svoga djelokruga, obavlja 17 raznovrsnih upravnih i stručnih poslova po oblastima, pa se može pretpostaviti da ima i toliko inspekcija. Ovi poslovi bliže se određuju federalnim zakonima i drugim propisima.

Direktora Federalne uprave imenuje Vlada FBiH, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u FBiH, i to na usaglašen prijedlog premijera i zamjenika premijera. Direktor za svoj rad odgovara Vladi FBiH.

Zakonom su predviđeni slijedeći rukovodeći državni službenici u Federalnoj upravi:

1. sekretar Federalne uprave,
2. pomoćnik direktora.

Slične zakonske odredbe predviđene su i za kantonalne uprave za inspekcijske poslove. I ove uprave mogu imati isturene jedinice po općinama u kantonu, u skladu s pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji.

Direktora kantonalne uprave imenuje vlada kantona.

Direktor Federalne uprave može predložiti smjenjivanje direktora kantonalne uprave, ako kantonalna uprava neefikasno vrši poslove inspekcijskog nadzora u provedbi federalnih propisa ili ne izvršava svoje obaveze prema Federalnoj upravi.

Uprave za inspekcijske poslove obavezno donose kako godišnje programe rada, tako i mjesečne planove rada.

¹⁹ Čl. 17–30. Zakona o inspekcijama u FBiH.

Direktori uprava obavezni su pri izradi programa i planova rada zatražiti mišljenje resornih ministarstava. Direktor Federalne uprave dužan je donijeti poseban program rada za cijelo područje FBiH, koji je obavezan i za sve kantonalne uprave.

Kantonalna uprava svoj godišnji program i planove rada u odnosu na provedbu federalnih propisa obavezno dostavlja Federalnoj upravi na mišljenje i mjesečno istu upravu izvještava o izvršenju ovih dokumenata.

Treći dio Zakona o inspekcijama u FBiH “posvećen” je djelokrugu rada svih inspekcija pojedinačno. Treba ponovo podsjetiti da su i dalje ostale na snazi odredbe federalnih zakona i drugih federalnih propisa koje propisuju predmet inspeksijskog nadzora ovih inspekcija, kao i ovlasti u tom nadzoru.

Federalna inspekcija vrši nadzor nad izvršavanjem federalnih propisa, kao i kantonalna u okviru nadležnosti određene tim propisima.

S aspekta ustavnosti i zakonitosti, interesantna je zakonska odredba prema kojoj direktor Federalne uprave može rješenjem odrediti da inspeksijski nadzor u izvršenju federalnih propisa izvrši kantonalni inspektor iz jednog kantona u drugom kantonu, i to samo na zahtjev direktora kantonalne uprave. Protiv ovog rješenje nije dozvoljena žalba.

Predviđena je i negativna nadležnost u korist kantonalne inspekcije kada federalni, odnosno kantonalni propis nije jasan o nadležnosti.

(2) U drugom Zakonu o inspekcijama u RS u osnovnim odredbama početno je istaknuto da inspeksijski sistem RS čine inspekcije u sastavu Republičke uprave za inspeksijske poslove i inspekcije u jedinicama lokalne samouprave, s tim što se dalje navodi da je skraćeni naziv ove uprave Inspektorat RS.

Inspektori Republičke uprave za inspeksijske poslove, odnosno Inspektorata RS vrše inspeksijski nadzor na teritoriji RS. Na teritoriji lokalne jedinice poslove inspeksijskog nadzora vrše inspektori u tim jedinicama, kao povjerene poslove od strane RS, i to u sljedećim zvanjima: 1. inspektor za hranu, 2. tržni inspektor, 3. turistički inspektor, 4. poljoprivredni inspektor, 5. veterinarski inspektor, 6. vodni inspektor, 7. inspektor za drumski saobraćaj, 8. urbanističko-građevinski inspektor, 9. ekološki inspektor, 10. inspektor za sanitarnu zaštitu i

11. inspektor rada. Dakle, od 13 inspekcija čiji se poslovi obavljaju u Inspektoratu, 11 inspekcija vrše i lokalni inspektori kao povjerene poslove RS.²⁰

Slijedi preciziranje položaja Republičke uprave za inspeksijske poslove, odnosno Inspektorata u upravnom sistemu RS. Uprava, odnosno Inspektorat je samostalni organ uprave RS, koji obavlja poslove od opšteg značaja za RS, i to putem inspektora organiziranih u 13 inspekcija.

Nadzor nad radom Inspektorata povjeren je Vladi RS, koji jednom godišnje podnosi izvještaj Vladi. Osim godišnjeg izvještaja, Inspektorat preko 13 glavnih inspektora podnosi informacije resornim ministrima o izvršenom inspeksijskom nadzoru u odgovarajućoj upravnoj oblasti.²¹

Svakom inspekcijom neposredno rukovodi glavni inspektor, koji ima položaj pomoćnika direktora Uprave, odnosno Inspektorata.

Inspeksijski nadzor u jedinicama lokalne samouprave posebno je reguliran u više zakonskih odredbi.²² Jedinice lokalne samouprave obavljaju povjerene poslove inspeksijskog nadzora po principu funkcionalne povezanosti s inspekcijama Inspektorata, što je već naglašeno.

Jedinice lokalne samouprave obavezne su da u okviru svoje administrativne službe, odnosno lokalne uprave uspostave posebnu organizacijsku jedinicu za obavljanje povjerenih inspeksijskih poslova od strane RS. Posebnom odlukom, koju donose sporazumno nadležni organ jedinice lokalne samouprave i Inspektorat, utvrđuje se potreban broj inspektora po oblastima nadzora. Nije navedeno koji organ jedinice lokalne samouprave učestvuje u ovom složenom postupku odlučivanja. Može se pretpostaviti da to spada u nadležnost opštinskog načelnika, odnosno gradonačelnika.

Nadležni organ jedinice lokalne samouprave postavlja inspektore u tim jedinicama, s tim što je i za akt o tome potrebna prethodna saglasnost Inspektorata.

²⁰ Čl. 2. i 3. Zakona o inspekcijama u RS.

²¹ Čl. 8–12. Zakona o inspekcijama u RS.

²² Čl. 7–12. Zakona o inspekcijama u RS.

Dvije ili više jedinica lokalne samouprave mogu se sporazumjeti da inspektor jedne jedinice trajno obavlja inspekcijski nadzor na teritoriji druge jedinice pod uvjetom da se s tim saglasi Inspektorat.

Inspektorat može ovlastiti da inspektor iz jedne jedinice lokalne samouprave izvrši inspekcijski nadzor na teritoriji druge jedinice, ako postoje opravdani razlozi za to. Opštinski inspektor može izvršiti i nadzor iz nadležnosti, odnosno djelokruga Inspektorata, ako Inspektorat ocijeni da postoje opravdani razlozi za to. Nije predviđena saglasnost lokalnog organa.

Inspektorat, preko glavnog republičkog inspektora za pojedinu inspekciju, pored opštih ovlaštenja u nadzoru, ima i posebna prava i dužnosti, u okviru kojih može da:

1. oduzme saglasnost inspektorima, koji poslove ne obavlja blagovremeno, stručno, zakonito i savjesno,
2. organizuje zajedničke inspekcije s inspektorima Inspektorata, kada to potrebe zahtijevaju i da
3. traži izvještaje, podatke i obavještenja o izvršenju pojedinih poslova nadzora.

Posebna organizaciona jedinica za obavljanje inspekcijskih poslova u sastavu lokalne uprave dužna je podnositi redovne mjesečne izvještaje o svom radu Inspektoratu, i to na način kako to odredi ovaj organ.

Bez šire analize, može se zaključiti da su zakonom uspostavljene jedinice za obavljanje inspekcijskog nadzora u jedinicama lokalne samouprave u RS svojevrsni detašmani republičke uprave, odnosno njenog Inspektorata. Pri tome je veoma istaknut hijerarhijski odnos između ovih jedinica i Inspektorata. S druge strane, nejasan je odnos ovih jedinica prema lokalnim organima, posebno prema općinskom načelniku, odnosno gradonačelniku, koji je nominalno šef cjelokupne lokalne uprave, kao nosilac izvršno-upravne vlasti. Treba dodati da nije jasan način finansiranja ovih jedinica.

U Zakonu o inspekcijama RS nalaze se i posebne odredbe o odnosima inspekcijskih i drugih organa.

Nadležnost i djelokrug rada inspekcija, kao i inspeksijska zvanja i radnopravni status inspektora, te postupak inspektora u obavljanju nadzora regulirani su bliže u posebnim dijelovima Zakona o inspekcijama RS, što spada u domen funkcioniranja inspekcija.

(3) Zakon o inspekcijama BDBiH, koji je donesen krajem maja 2008. godine, dosta detaljno je uređio šta koja inspekcija obavlja i koja su ovlaštenja i dužnosti inspektora u 19 posebnih glava Zakona koliko je i predviđeno inspekcija u BDBiH.²³

Sve ove inspekcije nalaze se u Inspektoratu, koji kao sektor Vlade Distrikta obavlja samostalno svoje poslove za koje odgovara gradonačelniku u skladu sa zakonom.

Unutrašnja organizacija detaljno se uređuje organizacijskim planom Vlade koji na prijedlog šefa Inspektorata donosi gradonačelnik u skladu sa Zakonom o državnoj službi.

Šefa Inspektorata imenuje gradonačelnik na osnovu javnog konkursa, u skladu sa Zakonom o državnoj službi. Šef ima status rukovodećeg državnog službenika.

Gradonačelnik donosi godišnji plan rada Inspektorata koji predlaže šef.

Šef je dužan podnijeti Vladi kako godišnji, tako i kvartalne izvještaje o radu Inspektorata.

Šef ima pomoćnika u zvanju glavnog inspektora, koji također ima status rukovodećeg državnog službenika. Glavni inspektor za svoj rad odgovara šefu Inspektorata.

Vlada Distrikta vrši nadzor nad radom Inspektorata na osnovu godišnjeg plana rada i izvještaja o radu.²⁴

5. ZAVRŠNE KONSTATACIJE O ORGANIZIRANJU INSPEKCIJSKOG NADZORA U BOSNI I HERCEGOVINI

(1) Dejtonskim ustavom izvršena je modifikacija zatečene unutrašnje državne strukture BiH, koja se prvenstveno ogleda u kreiranju entiteta – FBiH i RS kao sastavnih dijelova BiH, kojima je kasnije pridodat i Distrikt Brčko BiH, a sve to prati i znatno smanjivanje nadležnosti institucija BiH, a jačanje entitetskih ovlasti. Za razliku od organizacije vlasti u

²³ Čl. 71–108. Zakona o inspekcijama BDBiH.

²⁴ Čl. 14–17. Zakona o inspekcijama BDBiH.

RS, koja je unitarnog karaktera, FBiH je decentralistički organizirana po kantonima, koji imaju znatna ovlaštenja u skladu s Dejtonskim, odnosno federalnim Ustavom.

(2) U skladu s navedenim, sva složenost državne vlasti posebno dolazi do izražaja kada je u pitanju organiziranje političko-izvršne, odnosno izvršno-upravne i upravne vlasti, što je u nadležnosti zakonodavnih entitetskih organa, a u FBiH i zakonodavnih kantonalnih organa. To se znatnim dijelom odnosi i na BDBiH, koji također ima značajna zakonodavna ovlaštenja, posebno u domenu organizacije organa vlasti.

(3) Navedene opšte konstatacije imaju znatnog odraza i na organizaciju inspekcija u BiH, jer je evidentno da se u “okviru” nadležnosti institucija BiH, posebno onih upravno-pravnog karaktera, nalazi veoma mali broj ovlaštenja s područja upravnog nadzora, a posebno inspeksijskog oblika ovog nadzora. Zbog poznatih okolnosti, ovaj nadzor je i normativno, a posebno praktično zanemaren, što objektivno pruža mogućnost entitetima i BDBiH da vrše funkciju inspeksijskog nadzora u ime institucija BiH bez ikakve odgovornosti prema ovim institucijama. Inače, ono malo inspekcija na nivou BiH nalaze se, po pravilu, u odgovarajućim resornim organima BiH, što znači da slijede princip resornog organiziranja, kao i ministarstva čiji su sastavni dio.

(4) Zbog navedenih konstatacija pažnja u ovom radu bila je usmjerena na organiziranje inspekcija u entitetima i u BDBiH. Ovo posebno iz razloga što je organizacija inspekcija u entitetima i u BDBiH zasnovana na funkcionalnom principu, odnosno na principu objedinjavanja većine inspekcija u jednom organu – upravi, odnosno inspektoratu bez obzira na njihove specifičnosti. To znači da su inspekcije “izvučene” iz resornih organa i organizacija i “smještene” u jedinstven samostalni organ uprave odgovarajućeg nivoa vlasti. Iako su ovi organi zakonima proglašeni kao samostalni organi uprave, ipak oni nisu u rangu ministarstava na nivou entiteta, odnosno kantona u FBiH. U pitanju je “samostalni organ uprave” odgovarajuće vlade, kao nosioca izvršno-upravne vlasti. Zato se može postaviti pitanje koliko je ovo rješenje u skladu sa sistemskim zakonima o upravi. Izvjesno je da su inspeksijski organi ustrojeni van globalne strukture uprave u entitetima, kantonima i u BDBiH.

Posljedica ovakvog razvlašćivanja resornih organa “njihovih” inspekcija je da ministri, odnosno drugi rukovodioci u ovim organima teško mogu imati uvid u stanje onih društvenih

oblasti za koje su odgovorni kako pred vladom, tako i pred predstavničkim tijelom, pa i javnosti.

Iz zakonodavnih rješenja je vidljivo da ovako uspostavljena inspekcija prioriteto odgovara vladi odgovarajućeg nivoa vlasti, a ne drugim tijelima, uključujući i predstavnička tijela, koja su ih i osnovali svojim zakonodavnim aktima. U praksi, zakonima o inspekcijama ojačala je pozicija vlada, odnosno njihovih čelnih ljudi, a oslabljena je odgovornost resornih rukovodilaca organa uprave.

(5) U teoriji upravnog prava analizirane su eventualne prednosti funkcionalnog organiziranja organa uprave u odnosu na resorni princip.²⁵ Međutim, uočen je glavni nedostatak funkcionalnog organiziranja uprave koji se svodi na problem koordiniranja funkcioniranja uprave. Objektivno, jačanje inspekcija smanjuje odgovornost čelnih ljudi resornih organa.

²⁵ U ranijem sistemu vlasti eksperimentiralo se s organiziranjem opštinske uprave primjenom funkcionalnog sistema, posebno u odnosu na inspeksijski nadzor, ali pokušaji nisu urodili plodom. Odbranjena je i jedna doktorska teza o prednostima funkcionalnog organiziranja inspekcija (Hrnjaz, Radovan. Inspeksijska kontrola u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji: doktorska disertacija, Pravni fakultet Sarajevo, 1974.).