

Purišević, Fuad, *Opće upravno pravo, Tom prvi, Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije*, 2022, 371 str. i *Opće upravno pravo, Tom drugi, Teritorijalna organizacija uprave i radni/službenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini*, Planjax komerc, Tešanj, 2022, 222 str.

Upravno pravo (engl. *administrative law*) je grana prava koja uređuje upravnu djelatnost. Čini je sistem pravnih normi koje uređuju organizaciju uprave i javnih službi, upravni postupak, obavljanje upravnih poslova, donošenje pravnih odluka uprave i kontrola uprave. U tom smislu, upravno pravo predstavlja poseban pravni podsistem, koji sa ostalim granama prava, kao posebnim pravnim podsistemima, čini pravni sistem jedne zemlje.

U obavljanju svoje djelatnosti uprava donosi upravne propise kojima propisuje opšte pravilo za neodređen broj slučajeva i lica, zatim upravne akte kojima uprava propisuje posebno pravilo za konkretan slučaj i određeno lice, sklapa upravne ugovore i čini upravne radnje kojima uprava pruža građanima javne usluge. Od velike važnosti su one procesne norme koje se odnose na upravni postupak zato što se njima propisuje postupak donošenja upravnih akata kojima se odlučuje o pravima i obavezama u upravnim stvarima.

Snažan razvoj upravnog prava kao samostalne pravne discipline je i u bh. nauci popraćen odgovarajućim djelima koja se sveobuhvatno i sistemski bave upravnim pravom, posebno: Dedić, Sead, *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću – “Magistrat”, Sarajevo, Bihać – Sarajevo, 2001; Kamarić, Mustafa; Festić, Ibrahim, *Upravno pravo*, Editio Iuristica, Sarajevo, 2004; Kunić, Petar, *Upravno pravo, drugo izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Banja Luci, 2010. i Dimitrijević, Predrag, *Upravno pravo – materijalno pravo*, Primaprom, Banja Luka, 2014. Hvale vrijednom nizu pridružila su se i izdanja *Opće upravno pravo, Tom prvi, Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije* i *Opće upravno pravo, Tom drugi, Teritorijalna organizacija uprave i radni/službenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini*, univerzitetski udžbenik dr Fuada Puriševića, vanrednog profesora Fakulteta za kriminalistiku, sigurnosne studije i kriminalistiku

* Pravni fakultet u Lukavici. E-mail: milena.s@blic.net.

Univerziteta u Sarajevu. Udžbenik je objavljen u januaru 2022. godine u izdanju Izdavačko-štampane kuće Planjax komerc iz Tešnja.

U novom udžbeniku sadržana su poglavlja o temama kojima se autor kontinuirano duži niz godina bavi u svom naučnom radu, što posebno doprinosi naučnoj utemeljenosti udžbenika. Iako je ponajprije riječ o udžbeniku namijenjenom studentima, djelo prof. Puriševića ima izraženu pravnonaučnu vrijednost, na što ukazuje i obim bibliografije i korištenih pravnih izvora.

Recenzenti su, osim autora ovog priloga, dr Sead Dedić, profesor emeritus Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu; dr Predrag Dimitrijević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu; dr Marinko Đ. Učur, redovni profesor i naučni savjetnik iz Rijeke, i dr Sanjin Omanović, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Sarajevu.

Prije detaljnijeg komentara teksta, širu čitalačku javnost vrijedi upozoriti na nekoliko biografskih podataka o autoru, čiji je opus nesporno poznat svim naučnicima upravnog prava s teritorije bivše jugoslavenske države, ali i šire. Tako izdvojimo činjenicu da je prof. Purišević autor šest udžbenika i monografija: Purišević, F.; Dedić, S., *Službeničko pravo u Bosni i Hercegovini*, Službeni list Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2016; Purišević, F., *Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini (Upravno procesno pravo – Prvi dio)*, Službeni list Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2012; Purišević, F.; Rahić, T., *Upravna i sudska zaštita javnih nabavki u Bosni i Hercegovini sa osvrtom na Evropsku uniju i zemlje okruženja*, Dobra knjiga, Sarajevo, 2017; Purišević, F., *Fenomeni postupnog prava*, Službeni list Bosne i Hercegovine; Sarajevo, 2011; Purišević, F., *Boračka prava u Bosni i Hercegovini i državama okruženja*, Službeni list Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2010. i Purišević, F., *Boračka zaštita u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava u Sarajevu, Sarajevo, 2000. Učestvovao je u projektima: (1) "ACroSS – Izgradnja integriteta i jačanja antikorupcijskih praksi u sektoru sigurnosti" Centra za sigurnosne studije Bosne i Hercegovine, u svojstvu stručnog konsultanta pri izradi i analizi pravnog okvira javnih nabavki u sektoru sigurnosti; (2) Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, sa posebnim aktivnostima na: Istraživanju legislativne osnove migracija iz Bosne i Hercegovine prema Evropskoj uniji, prikupljanju i analizi zakona i podzakonskih akata u BiH i Evropskoj uniji, te pisanju separata o uticajima postojeće zakonodavne osnove u BiH i Evropskoj uniji na migracije iz BiH prema zemljama EU, Sarajevo 2019. i (3) "Zločini u Ahmićima 1993." Instituta za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava u Sarajevu, u svojstvu spoljnog saradnika, vodio projekat.

Zamisao autora je da ovo bude udžbenik upravnog prava, namijenjen studentima prava, studentima fakulteta na kojima se izučava kriminalistika,

kriminologija i bezbjednost, te studentima koji se usko specijaliziraju za poslove uprave, odnosno svim kadrovima koji rade na raznovrsnim i složenim poslovima upravnopravne prirode. Posebna intencija autora je da ovaj udžbenik bude korisno štivo za praksu. U tom kontekstu, autor posebno insistira na činjenici da upravna praksa predstavlja zapravo stvaran život upravnopravne grane. Zato konstatuje da upravnopravna grana i upravnopravna praksa predstavljaju u suštini jednu pojavu sa dva lica, a to su normativna (upravno pravo) i faktička (nauka o upravi). Ukoliko se uprava bude posmatrala samo sa pravnog, a ne i sa vanpravnog aspekta, izostaće ne samo pravilnost u radu, već i efikasnost i efektuiranost upravnopravne grane, što sada nije nimalo rijetka pojava u Bosni i Hercegovini. Jedino objektivno vrednosno mjerilo za reformu javne uprave treba da bude efikasno i efektuirano ostvarivanje interesa građana, odnosno “zadovoljan građanin, ma gdje prebivao u državi Bosni i Hercegovini”.

Udžbenik sadrži četiri dijela koji se odnose na Uvodna i suštinska određenja uprave, Nosiocje upravne funkcije, Teritorijalnu organizaciju i oblike organa uprave na bosanskohercegovačkom prostoru i Radnopravne, odnosno službeničke odnose kadrova u upravi.

Dok se Tom prvi sistemski i temeljito bavi, među ostalim, pojmovnim i institucionalnim shvatanjem i razumijevanjem javne uprave, posmatranjem organizacije javne uprave koja se stara o društvenoj zajednici u cjelini, odnosno njenom funkcionisanjem, s posebnim akcentom na institucionalno ostvarivanje potreba građana i njihovih organizacija, Tom drugi donosi uvodna pitanja i organizaciju javne uprave, s posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. Pored tradicionalnih shvatanja o upravi, autor posebnu pažnju posvećuje razmatranju i razumijevanju uprave kao službenog sistema za socijalnu regulaciju.

Autor se dakle bavi jednom jako složenom temom, a to su organizaciona pitanja javne uprave sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu. Ovo zato što Bosna i Hercegovina ima izuzetno složeno društveno uređenje, sa elementima koji su nedovoljno definisani i precizirani. Mora se imati u vidu i težina zadatka, koga je i sam autor svjestan, jer se bavi organizacionim pitanjima bh. uprave u vrijeme koje je “prostor” za djelovanje birokratizovanih politika i njenih autora.

Centralni predmet razmatranja je, osim pojmovnog i institucionalnog shvatanja i razumijevanja javne uprave, posmatranje organizacije javne uprave koja se stara o društvenoj zajednici u cjelini, odnosno njenom funkcionisanju, s posebnim akcentom na institucionalno ostvarivanje potreba građana i njihovih organizacija. Naime, uprava je djelatnost koja, u skladu sa zakonom: pomaže, podstiče, ovlašćuje, potvrđuje i dodjeljuje, ali, isto tako, i zabranjuje, naređuje i ograničava prava građana i ostalih učesnika upravnopravnih odnosa.

Osim o navedenim djelatnostima uprave, u udžbeniku se posebno govori o ulozi, značaju i neizbježnosti kontrole javne uprave. Zamisao autora je da ovakav pristup bude svojevrsna paradigma za potpuno uređenje sistema organizacije javne uprave u Bosni i Hercegovini, poštujući pri tome direktive Evropske unije, odnosno njenu pravnu stečevinu (*acquis communautaire*). On jasno ističe da “upravne norme treba da obezbeđuju proaktivno, a ne reaktivno djelovanje”.

Javna uprava se posebno i aktuelno razmatra u bh. pozitivnom zakonodavstvu. Ovakav način posmatranja i analiziranja stanja obogaćen je i promatranjem uloge i značaja uprave u Evropskoj uniji, što je obrađeno pod naslovom Osnove upravnog prava Evropske unije.

Uz respekt štiva u cijelosti, posebno je autor originalno i recentno obradio uvodni dio i izvore prava, kao i osnove prava Evropske unije. Naime, autor s pravom konstatuje da je poznavanje evropskog prava od presudnog značenja za: građane, privrednike, pravna lica, empiriste i naučnike, jer se neposredno ili posredno odnosi na sve njih. Evropsko pravo se nalazi u uzajamnoj vezi sa domaćim pravnim sistemom, zbog čega je neophodno seriozno poznavanje ne samo domaćeg, već i evropskog prava. Uz navedeno, pohvale autoru treba uputiti i za to što je udžbenik izuzetno bogat objašnjenjima pojmova, kao što su sintagme “javni interes” i “javna ovlaštenja”, a poseban respekt zaslužuje način prikazivanja i obrade javnih agencija u BiH.

Na više mjesta u svom udžbeniku autor ponavlja da je za reformu javne uprave neophodan profesionalni, stručan, kompetentan, politički neutralan i nepristrasni kadar. Smatra da, ukoliko bh. uprava ne bude imala profesionalan službenički kadar, što sad nije slučaj, uprava neće moći postati neophodan generator društvenog razvoja. Ovo pitanje smatra jednim od esencijalnih u svim društvenim sistemima, a posebno u zemljama u razvoju, među koje spada i Bosna i Hercegovina.

Profesor Purišević upozorava na to da u takvom ambijentu političke partije koje osvoje vlast postavljaju državne službenike po partijskoj lojalnosti, a ne stručnosti i kompetentnosti službeničkog kadra. Jednostavno, po vulgarnom shvatanju američkog sistema plijena (*spoils system*), političke partije vrijeme svoga vladanja ovdje primarno vide kao priliku za lično sticanje materijalne i druge koristi, a ne za obezbjeđenje i zadovoljenje opšteg ili javnog dobra njenih građana. Zato politički oligarsi vode računa i staraju se, u pravilu, o politički lojalnom sinekura kadru, odnosno kadru kojem ti isti vlastodršci obezbjeđuju dobro plaćena radna mjesta, a koja im omogućavaju lagodan i bezbrižan život – bez ličnog rada i zalaganja. Filozofija “uhljebljenja” u javnoj službi, koja je rezultat mentalnog stanja društvenog sistema, konačno mora prestati, konstatuje autor.

Autor podsjeća na to da je učinkovitost izvršne, odnosno upravne vlasti najbolji i najpouzdaniji pokazatelj efikasnosti jednog društvenog sistema u cijelosti. U kontekstu iznesenog, ispravno konstatuje da se vrijednosti javne uprave moraju kontinuirano i permanentno njegovati. Vrijednosne karakteristike javne uprave, zajedno sa proaktivnim djelovanjem službenika kao zasebnog segmenta kulture, trebale bi da profiliraju tri vrijednosne dimenzije organizacijske kulture: pravnu, političku i ekonomsku.

Podsjeća se na to da bh. zakonodavci nisu dali nikakve objektivizirane kriterije za ocjenjivanje i vrednovanje kadrova u upravi. Bez ovakvog pristupa određenju kriterija za uspješnost u radu, uprava neće moći i dalje biti zadovoljavajući servis građanima u ostvarivanju njihovih pripadajućih prava, obaveza i interesa, te će građani i dalje biti uskraćivani za djelotvorno (efikasno i efektivno) ostvarivanje svojih prava. Dok efikasnost podrazumijeva i cijenu koštanja svake pojedinačne usluge, odnosno svakog pojedinačnog učinka, dotle se pomoću efektivnosti mjeri realizovanost i kvalitet ostvarenog, zaključuje autor.

Posebno je prihvatljiva i percepcija autora o poimanju samostalnosti organa upravne vlasti. Konstatuje se da se samostalnost organa uprave ne može nikada posmatrati kao apsolutna vrijednost, te je treba uvijek posmatrati i cijeniti u kontekstu djelatnosti koju ovi organi vrše. Organi državne vlasti su dio cjeline ukupne organizacije uprave, nekada hijerarhijski povezane, kao što je slučaj kod policije i vojske, a danas sve više dominira primarno saradnja i koordinacija, kao što je slučaj kod obrazovanja, kulture, socijalne zaštite i slično. Zbog svih navedenih razloga, autor ispravno zapaža da je položaj organa upravne vlasti različit u odnosu na sudove. Dok organi upravne vlasti imaju relativnu samostalnost u radu, sudovi imaju radnu i poslovnu nezavisnost, koja je, uz to, još i apsolutnog karaktera. Na kraju, zaključuje da je nezavisnost sudova šira od samostalnosti uprave, jer se na sudove ne može uticati, ni pojedinačno, ni generalno, dok to nije slučaj kod uprave.

U fokusu svog interesovanja autor ispravno zapaža i specifičnost radnih odnosa državnih službenika, te njihov radni odnos predstavlja kao poseban, odnosno službenički odnos, za razliku od opštih propisa o radnim odnosima koji se primjenjuju u preduzećima i drugim organizacijama. Radni odnosi u preduzećima i drugim organizacijama se uspostavljaju povodom vršenja rada, dok se službenički odnos uspostavlja povodom vršenja vlasti, navodi autor.

Šta na koncu zaključiti o udžbeniku koji stoji pred nama? Suhoparna konstatacija da je riječ o preglednom i poučnom djelu, koje predstavlja sistematičan i didaktički utemeljeni izvor znanja, jeste nesporno tačna, ali se ne čini dovoljno zadovoljavajućom. Stoga vrijedi posegnuti za riječima da u ovim knjigama prof. Puriševića nalazimo gotovo sve što je u teoriji i praksi o upravnom pravu

danas poznato. Dodajmo tome da iz autorovog stila izbijaju elementi njegovog naučnog profila, ali da je, uprkos tome, jezik kojim je udžbenik napisan ležeran i živ, koji se čita i razumijeva s lakoćom. Potpisniku ovih redova ostaje ocjena da je prividna lakoća pisanja koja prožima knjige prof. Puriševića možda i njihova najveća vrijednost, čime je dokazano da je autor uspio u istinskom poduhvatu približavanja vrlo složene materije širokom čitateljskom krugu.

Uz neupitan naučni doprinos, nužno je naglasiti obilježja knjiga koje ih čine originalnim i jedinstvenim udžbenikom prava. Specifična didaktičko-metodička obrada prihvaćena je i u prvom i drugom tomu. Udžbenik omogućuje personalizaciju učenja, prilagođen je zahtjevima i navikama novih generacija, te podstiče kritičko promišljanje. Nadati se da će savremeni standardi postavljeni u ovom udžbeniku biti slijeđeni i u budućim bh. udžbeničkim izdanjima u polju prava.

Zbog navedenih obilježja udžbenika i uravnoteženog naučno-nastavnog pristupa obradi odabranih tema upravnog prava, udžbenik je nedvosmisleno prikladan i za pravnu praksu, zbog čega ga posebno preporučujem i advokati-ma, sudijama, kao i svim drugima koji se u svom profesionalnom radu susreću s materijom upravnog prava. Konačno, valja čestitati autoru ne samo na izvršnom i originalnom udžbeniku, već i na tome što je rad na njemu uspješno dovršen u okolnostima tzv. novog normalnog, koje normalno nije, a nažalost nije više ni novo. U vjeri da će kvalitet ovog udžbenika biti nadaleko prepoznat, želim puno uspjeha autoru u daljnjem stvaralaštvu.