

**UPRAVNE RADNJE I SLUŽBENA EVIDENCIJA  
U ORGANIMA UPRAVE**

**ADMINISTRATIVE ACTIONS AND OFFICIAL RECORD  
KEEPING WITHIN ADMINISTRATION BODIES**

***Sažetak***

*U teoriji upravnog prava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije pojam materijalnog akta uprave obuhvatao je akte dokumentovanja, obavještenja, primanja izjava i ostale materijalne akte uprave. Već je iz ovakve podjele vidljivo da ovi pojmovi ne razlikuju jasno pravnu statiku i pravnu dinamiku. Pored toga, ni pojam materijalnih akata uprave ne može se pronaći u pravnim leksikonima, pa ga ne treba koristiti u teoriji upravnog prava. U skladu sa saznanjima da je ovaj pojam stranog jezičkog porijekla, u teoriji savremenog upravnog prava u BiH potrebno je koristiti pojam upravne radnje kao procesne pretpostavke za nastanak različitih službenih evidencija podataka u organima uprave. Ovakva pojmovna obnova u teoriji upravnog prava omogućava jasniju predstavu o međusobnoj povezanosti upravne radnje, službene evidencije i upravnog akta. I u francuskom i njemačkom upravnom pravu postoje pojmovi operation administratif i Tathandlung ili Realakt i mogu se prevesti kao upravna radnja sa francuskog i materijalna radnja sa njemačkog jezika.*

*U SFRJ pojam materijalnih akata uprave nije dovoljno teorijski objašnjen. Nakon zaključivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini u upravnom pravu pojavile su se nove vrste podataka, a upravni akt je postao mjera i za uređivanje tržišnih, odnosno privatnopravnih odnosa.*

***Ključne riječi:*** *pojam materijalnih akata uprave, povezanost pojmova službenih evidencija i upravnih radnji*

***Summary***

*In the Socialist Federal Republic of Yugoslavia administrative law theory, the concept of a substantive administrative act included documenting, notifying, receiving statements, and other substantive acts of administration. From such a division it is evident that those terms do not clearly distinguish between legal statics and legal dynamics. Furthermore, the notion of substantive administrative acts cannot be found in legal lexicons, so it should not be used in the theory of*

*administrative law. In accordance with the findings showing that such term is of foreign linguistic origin, in the contemporary BH administrative law theory, it is necessary to use the administrative action term as a procedural precondition for the emergence of different official records of data within administrative bodies. This conceptual renewal in the administrative law theory provides a more easy to perceive, understand, or interpret idea of administrative action, official records and administrative act interconnectedness. Both French and German administrative laws have terms operation administratif and Tathandlung or Realakt and can be translated as administrative action from French and material action from German. In SFRY, the concept of a substantive administration act is not sufficiently theoretically explained. After signing the Dayton Peace Accords, new sorts of data emerged in the administrative and legal order, and the administrative act became a measure for regulating market and private legal relations as well.*

**Keywords:** *concept of material management acts; the connection between the concepts of official records and administrative actions.*

## **I Pojam materijalnih akata uprave**

Teorija države i prava objašnjava da su pravne činjenice „sve činjenice što ih pravne norme postavljaju u početnoj hipotezi i u određenju delikta (sekundarnoj hipotezi) kao uvjete za nastanak, promjenu ili prestanak pravnih odnosa, tj. za nastanak, promjenu ili prestanak pravnih ovlaštenja i pravnih obaveza.“ Pravne činjenice dijele se na prirodne događaje i ljudske radnje.<sup>1</sup> Dakle, od ovih činjenica zavisi nastanak, promjena ili prestanak konkretnih pravnih odnosa u cijelom društvu. Međutim, za nastanak ovakvih pravnih odnosa često nije dovoljno da se činjenice predvide u normama, pa se o njima mora voditi službena evidencija u organima uprave i sudovima.

Nauka općeg upravnog prava bivše SFRJ pokušala je činjenice upisane u službenu evidenciju obuhvatiti pojmom materijalnih akata uprave. Postojale su četiri grupe materijalnih akata uprave: dokumentovanje, obavještanje, primanje izjava, te ostali materijalni akti uprave.<sup>2</sup>

U hrvatskoj nauci upravnog prava pojam materijalnih akata uprave ne postoji. Umjesto ovog pojma pojavio se neadekvatan pojam konkretnih akata uprave izvan upravnog akta. Ovo su konkretni akti i nisu općenormativni akti uprave niti upravni akti. To su, npr., akti evidencije i razna uvjerenja radi

---

<sup>1</sup> Visković, Nikola (1996) *Država i pravo*, izdaje i umnožava „Studentska štamparija Univerziteta“, Kulina bana 7, Sarajevo, str. 214.

<sup>2</sup> Stjepanović, Nikola (1973) *Upravno pravo SFRJ, opšti deo*, izdavač NIP „Privredni pregled“, Beograd, str. 19–21.

potvrđivanja postojanja izvjesnih činjenica ili pravnih odnosa. Ovi konkretni akti razlikuju se od upravnih akata po tome što ovakvi akti ne mogu proizvesti pravno dještvo.

U teoriji se za ove akte koriste različiti pojmovi. Tako se, npr., koristi pojam formalizirane upravne radnje. Pod ovim pojmom podrazumijevaju se realni akti kad je riječ o tehničkim i drugim utvrđivanjima činjenica radi izdavanja upravnog akta. Upotrebljava se i pojam akcesornih ili nesamostalnih upravnih akata i sl.<sup>3</sup>

Oblici konkretnih akata uprave, a koji nisu upravni akti, su najprije *uvjerenja*. U ovu kategoriju mogu se svrstati i druge vrste akata (radnji) kao što su *obavještanja, poučavanja i savjetovanja*.<sup>4</sup>

U leksikonu pravnih pojmova poredanih po abecedi ne mogu se pronaći pojmovi dokumentovanja, konkretnih akata uprave, materijalnog akta uprave, obavještenja, čak ni pojam radnje, pravne radnje niti upravne radnje.<sup>5</sup> Radnja je pojam u Zakonu o upravnom postupku,<sup>6</sup> njemačkom upravnom pravu,<sup>7</sup> pravna radnja je pojam teorije prava,<sup>8</sup> a upravna radnja je pojam u teoriji upravnog prava.<sup>9</sup>

Narodna skupština Republike Srbije je usvojila Zakon o opštem upravnom postupku. Ovaj zakon sadrži posebnu glavu o upravnim radnjama. To su materijalni akti organa koji utiču na prava, obaveze ili pravne interese stranaka, kao što su vođenje evidencija, izdavanje uvjerenja, pružanje informacija, primanje izjava i druge radnje kojima se izvršavaju pravni akti.<sup>10</sup> Ova pravna norma najvjerojatnije se teorijski temelji na udžbeniku prof. dr. Nikole Stjepanovića.

---

<sup>3</sup> O tome: Ivančević, Velimir (1983) *Institucije upravnog prava*, knjiga I, Pravni fakultet, Zagreb, str. 310. i d.; navedeno u: Borković, Ivo (1997) *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, str. 361.

<sup>4</sup> Borković, Ivo, *ibid.*, str. 361. i 362.

<sup>5</sup> *Pravni leksikon*, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, izdavač Savremena administracija, Beograd, 1970. godine.

<sup>6</sup> Npr. član 123. Zakona o upravnom postupku Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 18/2016).

<sup>7</sup> Burgi, Martin, Ehlers, Dirk, Grzeszick, Bernd, Gurlit, Elke, Jestaedt, Matthias, Möstl, Markus, Papier, Hans-Jürgen, Pünder, Hermann, Remmert, Barbara, Ruffert, Matthias, Scherzberg, Arno, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. izdanje, izdavač De Gruyter, 586.

<sup>8</sup> U pravnoj terminologiji se pravnim radnjama nazivaju i činjenje (facere) i nečinjenje (non facere), što je posve razumljivo, jer i nečinjenje, ako je suzdržavanje od željenog, znači veći ili manji napor. Navedeno u: Visković, Nikola (1996) *Država i pravo*, izdavač „Studentska štamparija Univerziteta“, str. 142.

<sup>9</sup> Rivero, Jean, Waline, Jean (2002) *Droit administratif*, 19. izdanje, izdavač Dalloz, str. 89.; Tomić, Zoran (1998) *Upravno pravo sistem, treće, novelirano i prošireno izdanje*, izdavač Javno preduzeće „Službeni list SRJ“, Beograd.

<sup>10</sup> Član 27. Zakona o opštem upravnom postupku Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, br. 18/2016).

## II Dokumentovanje

Prva grupa materijalnih akata uprave je dokumentovanje i dijeli se na evidenciju i izdavanje uvjerenja.

Evidencija je bilježenje pojava, svojstava i drugih činjenica. To je službena evidencija o pravno relevantnim činjenicama o kojima se izdaju uvjerenja kao vrsta akata dokumentovanja. Akti evidencije su vođenje djelovodnika, kartoteka i raznih registara u arhivama pojedinih organa i ustanova, čuvanje starih akata, vođenje raznih imenika, matica, spiskova i sl. Posebno su važne matične knjige rođenih, umrlih i vjenčanih. To su i knjige stanovnika, spiskovi vojnih obveznika, registri prijavljenog oružja i izdatih dozvola za nabavku i držanje oružja, prevoznih i saobraćajnih motornih i drugih vozila. Evidentiranjem se može tačno pokazati tok izvjesnog događaja, osobine izvjesnih osoba ili stvari itd. Osnov evidencija mogu biti dozvole, ovlaštenja i vjenčanja.<sup>11</sup>

Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH sadrži odredbu da organi uprave sami prikupljaju podatke o izvršavanju zakona i drugih propisa, kako je to predviđeno zakonom ili drugim propisom, kao i podatke koje na njihov zahtjev prikupljaju, obrađuju i dostavljaju drugi organi i pravne osobe.<sup>12</sup> Obavljajući ovu svoju djelatnost, organi uprave odgovorni su i za tačnost i ažurnost podataka koje podnose nadležnim zakonodavnim i izvršnim organima vlasti i za tačnost i ažurnost podataka o kojima, na osnovu zakona i drugog propisa, vode propisane službene evidencije.<sup>13</sup>

Pod službenom evidencijom podrazumijeva se evidencija ustanovljena zakonom ili drugim propisom ili općim aktom institucije koja ima javna ovlaštenja odnosno druge pravne osobe i institucije.<sup>14</sup>

Niz različitih poslova u upravi povezani su sa evidentiranjem određenih činjenica. U pravnom pogledu evidentiranje proizvodi dvostruke posljedice. Najprije obaveza vođenja evidencije o određenim činjenicama (stanjima) ima svoj pravni osnov u pravnom propisu o nadležnosti za ovaj oblik djelatnosti. Određivanjem nadležnosti ustanovljava se i dužnost za obavljanje te djelatnosti (vođenje evidencije o državljanima, registar pojedinih pravnih i drugih subjekata i sl.).

---

<sup>11</sup> Stjepanović, Nikola, *ibid.*, str. 19.

<sup>12</sup> Član 23. stav 1. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05).

<sup>13</sup> Član 24. stav 1. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05).

<sup>14</sup> Član 169. stav 4. Zakona o upravnom postupku FBiH („Službeni glasnik BiH“, br. 2/98).

U važećem pravu BiH evidencija se vodi na osnovu različitih zakona. To su: Zakon o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine,<sup>15</sup> Zakon o jedinstvenom matičnom broju,<sup>16</sup> Zakon o Agenciji za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka,<sup>17</sup> Zakon o matičnim knjigama,<sup>18</sup> Zakon o državljanstvu BiH,<sup>19</sup> Zakon o državljanstvu FBiH,<sup>20</sup> Zakon o upravnom postupku BiH,<sup>21</sup> Zakon o upravnom postupku FBiH,<sup>22</sup> Pravilnik o krivičnoj evidenciji,<sup>23</sup> Zakon o arhivskoj građi FBiH,<sup>24</sup> Zakon o evidencijama u oblasti zdravstva<sup>25</sup> itd.

Drugo, nadležni organ mora izdati uvjerenje (potvrdu) o postojanju ili nepostojanju činjenice o kojoj vodi službenu evidenciju. Uvjerenje se tumači tako da „za razliku od formalnog upravnog akta uvjerenje ne zasniva odnosno ne utvrđuje takve činjenice ili odnose, već ih samo zasnjeđava s obzirom na neki drugi akt. Ono je prema svom pravnom značenju javna isprava, a ne upravni akt. Uvjerenje ne može kao upravni akt postati pravosnažnim, već se prema njemu pretpostavlja samo istinitost onoga šta zasnjeđava, i to tako dugo dok se ne dokaže protivno.“<sup>26</sup>

Uvjerenje je stvarno dokazno sredstvo u upravnom postupku, ukoliko to upravna stvar zahtijeva. Ovim dokazom ograničava se primjena načela ocjene dokaza, ako je uvjerenje javna isprava. Ukoliko je riječ o privatnoj ispravi, koja može biti i uvjerenje, dokazna snaga utvrđuje se u skladu sa ovim načelom.

---

<sup>15</sup> Zakon o prebivalištu i boravištu državljana BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 32/01, 56/08 i 58/15).

<sup>16</sup> Zakon o jedinstvenom matičnom broju („Službeni glasnik BiH“, br. 32/01, 63/08, 103/11 i 87/13).

<sup>17</sup> Zakon o Agenciji za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 56/08).

<sup>18</sup> Zakon o matičnim knjigama („Službene novine FBiH“, br. 37/12).

<sup>19</sup> Zakon o državljanstvu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 22/16).

<sup>20</sup> Zakon o državljanstvu FBiH („Službene novine FBiH“, br. 34/16).

<sup>21</sup> Zakon o državljanstvu BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).

<sup>22</sup> Zakon o upravnom postupku FBiH („Službene novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99).

<sup>23</sup> Pravilnik o krivičnoj evidenciji („Službene novine FBiH“, br. 49/06 od 30. augusta 2006. godine, 11/09 i 5/12).

<sup>24</sup> Zakona o arhivskoj građi FBiH („Službene novine FBiH“, br. 45/2002) i član 17. Uredbe o organizovanju i načinu vršenja arhivskih poslova u organima uprave i službama za upravu u Federaciji Bosne i Hercegovine.

<sup>25</sup> Zakon o evidencijama u oblasti zdravstva („Službene novine FBiH“, br. 37/12).

<sup>26</sup> Krbeć, Ivo, *op. cit.*, str. 11. Prema istom autoru, u konkretne akte uprave izvan upravnog akta idu još podučavanja i savjetovanja, akti bez neposrednog učinka doneseni u svezi s upravnim aktom, bezodvlačna izvršenja i, pod određenim uvjetima, tzv. unutrašnji akti uprave; navedeno u: Borković, Ivo, *ibid.*, str. 362.

Organi uprave u institucijama BiH i FBiH dužni su izdavati uvjerenja, odnosno druge isprave (certifikate, potvrde i dr.) o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju.

Pod ovim uvjetima institucije sa javnim ovlaštenjima izdaju uvjerenja, odnosno druge isprave o činjenicama u vezi s poslovima koje obavljaju u skladu sa zakonom.

Uvjerenja i druge isprave o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija moraju se izdavati u skladu s podacima službene evidencije. Takva uvjerenja odnosno druge isprave imaju značaj javne isprave.

Uvjerenje i druge isprave o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija izdaju se stranci na usmeni zahtjev, po pravilu, istog dana kada je stranka zatražila izdavanje uvjerenja odnosno druge isprave, a najkasnije u roku od pet dana, ako zakonom ili drugim propisom kojim je ustanovljena službena evidencija nije drugačije određeno.

Ako organi, odnosno institucije sa javnim ovlaštenjem, odbiju zahtjev za izdavanje uvjerenja odnosno druge isprave, dužni su o tome donijeti posebno rješenje. Ukoliko u roku od pet dana od datuma podnošenja zahtjeva ne izdaju uvjerenje, odnosno drugu ispravu, niti donesu i dostave stranci rješenje o odbijanju zahtjeva, smatra se da je zahtjev odbijen.

Ukoliko stranka, na osnovu dokaza kojima raspolaže, smatra da joj uvjerenje odnosno druga isprava nije izdata u skladu s podacima iz službene evidencije, može zahtijevati izmjenu uvjerenja odnosno druge isprave. Organ odnosno institucija dužna je donijeti posebno rješenje, ako odbije zahtjev stranke da joj izmijeni odnosno izda novo uvjerenje ili drugu ispravu. I u tom slučaju važi rok od pet dana od datuma podnošenja zahtjeva za izdavanje novog uvjerenja odnosno druge isprave, a ako to ne bude učinjeno u tom roku, smatra se da je zahtjev odbijen.<sup>27</sup>

Organi i institucije sa javnim ovlaštenjima, odnosno preduzeća (društva), ustanove i druge pravne osobe dužni su izdavati uvjerenja odnosno druge isprave i o činjenicama o kojima ne vode službenu evidenciju, ako je to zakonom određeno. U tom slučaju činjenice se utvrđuju vođenjem postupka propisanog odredbama ZUP-a.

Uvjerenje odnosno druga isprava izdata kako je propisano Zakonom o upravnom postupku ne vezuje organ kome je podnesena kao dokaz i koji treba da rješava o stvari. Ako organ ne prihvati to uvjerenje odnosno drugu ispravu kao dokaz, on će sam pristupiti utvrđivanju činjenica navedenih u uvjerenju.

---

<sup>27</sup> Član 162. Zakona o upravnom postupku BiH i član 169. Zakona o upravnom postupku FBiH.

Uvjerenje odnosno druga isprava stranci se izdaje, odnosno rješenje o odbijanju zahtjeva donosi i stranci dostavlja u roku od osam dana od datuma podnošenja zahtjeva, a ako se tako ne postupi, smatra se da je zahtjev stranke odbijen.<sup>28</sup>

Ni evidentiranje činjenica niti izdavanje uvjerenja o tim činjenicama nije autoritativno odlučivanje o ustanovljenju prava ili obaveze. Riječ je samo o materijalnim radnjama sa posljedicom ili zasnovenju činjenice ili na osnovi evidencije o izdavanju javne isprave koja može poslužiti radi preduzimanja odgovarajućih daljnjih pravnih radnji (npr. izdavanje uvjerenja o državljanstvu može služiti za dobivanje putne isprave itd.). Takva javna isprava zasniva se na oborivoj pretpostavci istinitosti prema zakonu, a nikako ne može steći prirodu upravnog akta. Ona je jedan od osnovnih dokaza u upravnom postupku.<sup>29</sup>

U dosadašnjoj teoriji upravnog prava izvještavanje se svrstava u ostale materijalne akte uprave.<sup>30</sup> Ova klasifikacija bila je netačna čak i za pravno pogrešan pojam materijalnih akata uprave. Tako bi treća vrsta dokumentovanja bili različiti izvještaji o radu organa uprave. Svaki izvještaj je vrsta dokumenta, pa je njegovo svrstavanje u ostale materijalne akte uprave oduvijek bilo teorijski neutemeljeno.

Ovi akti mogu se podijeliti na (nacionalne) unutrašnje, unijske i međunarodne prema tome koje pravo sadrži pravni osnov za njihovu izradu. Tako, npr., u nacionalnom pravu podnošenje izvještaja je pravna obaveza pravne osobe sa javnim ovlaštenjem,<sup>31</sup> organa uprave o provedenim upravnim postupcima u protekloj godini.<sup>32</sup>

### III Obavještenja

Druga grupa materijalnih akata uprave su obavještenja. Mogu se podijeliti na dvije grupe. Jedna vrsta je procesne naravi bez koje se ne može provoditi upravni postupak. To je dostavljanje u upravnom postupku.

Druga vrsta uređena je međunarodnim i unutrašnjim materijalnim pravom.

---

<sup>28</sup> Član 163. Zakona o upravnom postupku BiH i član 170. Zakona o upravnom postupku FBiH.

<sup>29</sup> Borković, Ivo, *op. cit.*, str. 361. i 362.

<sup>30</sup> Stjepanović, Nikola, *op. cit.*, str. 21.

<sup>31</sup> Član 30. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35/05 od 20. 06. 2005. godine).

<sup>32</sup> Član 285. Zakona o upravnom postupku BiH i član 294. Zakona o upravnom postupku FBiH („Službene novine FBiH“, br. 2/98).

U općem međunarodnom pravu obavještenje kao dio slobode izražavanja mišljenja uređuje Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji propisuje da niko ne može biti uznemiravan zbog svoga mišljenja. Svako ima pravo na slobodu izražavanja; *to pravo obuhvata slobodu da traži, dobiva i širi informacije* i misli svake vrste, bez obzira na granice, bilo usmeno, pisano, štampom ili u umjetničkoj formi ili bilo kojim drugim sredstvom po svom izboru. Vršenje ovih prava nosi sa sobom posebne dužnosti i odgovornosti. Zbog toga se ono može podvrći određenim ograničenjima koja moraju biti utvrđena zakonom i biti neophodna za poštovanje prava ili ugleda drugih lica, te za zaštitu državne sigurnosti ili javnog reda ili javnog zdravlja ili morala.<sup>33</sup>

U partikularnom međunarodnom pravu to je Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda koja propisuje pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Time se države ne sprečavaju da zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija. Ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može podlijegati takvim formalnostima, uvjetima i ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanja širenja povjerljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.<sup>34</sup> U istom međunarodnom pravu Povelja o ljudskim pravima EU regulira da svaka osoba ima pravo na slobodu izražavanja mišljenja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i daljnjeg širenja informacija i ideja bez uplitanja uprave i bez obzira na državne granice. Poštuju se sloboda medija i njihov pluralitet.<sup>35</sup>

Kod obavještavanja riječ je o informacijama namijenjenim pojedinom subjektu o određenim stvarima koje mogu biti od njegovog interesa. Organi uprave mogu obavještavati pojedine subjekte o bilo čemu na njihov zahtjev ili prema vlastitoj inicijativi radi obavljanja službe. Međutim, ovakva obavještavanja ne mogu imati prirodu upravnog akta, jer se ne odlučuje o pravu ili obavezi. Obavještenje ne proizvodi neposredan pravni učinak.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Član 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

<sup>34</sup> Član 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

<sup>35</sup> Član 11. Povelje o ljudskim pravima EU.

<sup>36</sup> Borković, Ivo, *op. cit.*, str. 362.

Obavještenje kao pravo na informaciju povezano je sa radom televizije i radija kao javnih preduzeća i privrednih društava, te javnim i privatnim štampanim medijima.

U unutrašnjem pravu to je i Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH.<sup>37</sup> Prema ovom zakonu, informacija je svaki materijal kojim se prenose činjenice, mišljenja, podaci ili bilo koji drugi sadržaj, uključujući svaku kopiju ili njen dio, bez obzira na oblik, karakteristike, vrijeme kada je sačinjena i kako je klasificirana.<sup>38</sup> Ovim zakonom uređuje se pristup informacijama koje imaju javni organi radi utvrđivanja da su informacije pod kontrolom javnog organa *opća dobrobit* i da javni pristup informacijama potiče veću transparentnost i odgovornost javnih organa, što je neophodno za demokratski proces. Svrha ovog zakona je i utvrđivanje da svaka fizička ili pravna osoba ima pravo pristupa ovim informacijama u najvećoj mogućoj mjeri u skladu sa javnim interesom, te da javni organi imaju odgovarajuću obavezu saopćiti te informacije. Smisao ovog pristupa je i omogućavanje svakoj fizičkoj osobi da zatraži izmjenu i stavi primjedbe na svoje osobne informacije pod kontrolom javnog organa.<sup>39</sup> Zakon definiše pojam *javni organ* kao organ odnosno pravnu osobu u FBiH i to kao organ zakonodavne, izvršne, sudske vlasti, organ uprave, te pravnu osobu sa javnim ovlaštenjem osnovana u skladu sa zakonom u vlasništvu ili pod kontrolom Federacije, kantona, općine ili grada ili čiji rad nadzire javni organ. Kontrola je posjedovanje informacija ili omogućavanje pristupa informacijama. Osobna informacija je svaka informacija o fizičkoj osobi koja se može neposredno ili posredno identificirati činjenicama, a naročito uključujući identifikacioni broj, fizički, mentalni, ekonomski, etički, vjerski, kulturni ili socijalni identitet te osobe.<sup>40</sup>

Svaka fizička i pravna osoba ima pravo pristupa informacijama pod kontrolom javnog organa, a svaki takav organ obavezan ih je saopćiti. Pravo pristupa informacijama može biti ograničeno pod uvjetima i kako to propisuje Zakon.<sup>41</sup>

U skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama BiH<sup>42</sup> državljanin BiH ima pravo da bude obaviješten o tome da li se njegovi osobni podaci nalaze u centralnoj, entitetskoj i lokalnoj evidenciji i ima pravo da mu se ti podaci priopće u jasnoj formi. Ako se utvrdi da su takvi podaci obrađeni

---

<sup>37</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 32/2001 i br. 48/2011).

<sup>38</sup> Član 3. tačka 1) Zakona.

<sup>39</sup> Član 1. Zakona o predmetu i cilju.

<sup>40</sup> Član 3. tačke 2, 3. i 4. Zakona.

<sup>41</sup> Član 4. Zakona.

<sup>42</sup> Ovaj zakon je u materijalnom smislu isti kao i federalni zakon.

nezakonito ili nepravilno, državljanin o čijim se podacima radi ima pravo na ispravku ili brisanje tih podataka. Takva ispravka ili brisanje podatka je za datog državljanina besplatna.<sup>43</sup>

*Obavještanju* kao vrsti materijalnog akta uprave pripadaju i druge aktivnosti organa uprave. Tako, npr., zakoni se objavljuju u službenim glasilima kao uvjet za njihovo stupanje na snagu ranije ili nešto kasnije, potom od obavještanja zavisi početak toka roka za upotrebu pravnih sredstava protiv upravnih akata itd.<sup>44</sup>

#### **IV Davanje i primanje izjava**

Treća grupa materijalnih akata uprave je primanje izjava.<sup>45</sup> Ovu grupu treba dopuniti davanjem izjava u skladu sa metodološkom klasifikacijom širih i užih pojmova. Dakle, ova grupa se zvanično treba zvati davanje i primanje izjave. Riječ je o iskazu svjedoka, vještaka, tumača i stranaka o činjenicama u dokaznom odnosno ispitnom postupku u kojem se odlučuje o istinitosti činjenica odnosno složenoj upravnoj stvari. Izjave su osnov izrade obrazloženja kao formalnog dijela upravnog akta u kome se izlažu zahtjevi u jednostranačkim, dvostranačkim ili višestranačkim upravnim stvarima, dokazane i nedokazane činjenice, te pravni propisi na osnovu kojih je stvar riješena. Njegova pravna neispravnost može biti razlog za ulaganje redovnog ili vanrednog pravnog lijeka u skladu sa pravnom poukom kao procesnim dijelom istog pojedinačnog pravnog akta. Stvaranje ovog materijalnog akta uprave nije uvijek obavezno. Svjedoci i vještaci obavezni su govoriti istinu u upravnom postupku, a mogu uskratiti svoj iskaz u skladu sa pravilima upravnog postupka. Iskazi se upisuju u zapisnik tokom upravnog postupka i sadrže činjenični osnov za obrazloženje dispozitiva rješenja i zaključka.

#### **V Ostali materijalni akti uprave**

U teoriji postoji i pojam ostalih materijalnih akata uprave. Obuhvataju prinudne i ostale materijalne radnje.<sup>46</sup> Ovoj grupi akata pripadaju i razni stručni, tehnički, pedagoški (predavanja), naučni, umjetnički i drugi poslovi u školama, naučnim zavodima, tehničkim sekcijama, pozorištima, izvještaji, elaborati, prednacrti propisa i drugo.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> Član 14. Zakona o prebivalištu i boravištu državljana Bosne i Hercegovine.

<sup>44</sup> Stjepanović, Nikola, *ibid.*, str. 20.

<sup>45</sup> Stjepanović, Nikola, *ibid.*, str. 21.

<sup>46</sup> Tomić, Zoran, *op. cit.*, str. 317.

<sup>47</sup> Stjepanović, Nikola, *op. cit.*, str. 21.

## VI Poučavanje i savjetovanje

Poučavanja i savjetovanja su stručna pomoć organa uprave radi lakšeg snalaženja u odgovarajućoj situaciji ili u svrhu lakšeg ostvarivanja određenih prava odnosno izvršavanja dužnosti. Poučiti odnosno savjetovati određenu osobu podrazumijeva da se korektnim i blagovremenim odgovorom o pojedinoj stvari, pravu ili obavezi odnosno mogućim posljedicama neizvršavanja prava i obaveza upozori osobu kada je nesigurna u pogledu neizvršavanja prava i neispunjavanja obaveza.

Ovakvim oblicima radnji (akata) odnosno poukama i savjetovanjima nedostaje uvijek pravno djejestvo, pa nikad ne mogu postati upravni akt.

Pored toga, organi uprave često obavljaju i čisto tehničke poslove, tzv. materijalne radnje ili tehničke operacije.

Takvim materijalnim radnjama često može biti cilj da se ostvari neki akt (npr. protjerivanje stranca iz zemlje na osnovu rješenja o prekršaju), ali mogu i prethoditi njegovom izdavanju (npr. premjer zemljišta prije eksproprijacije ili uzimanje uzoraka hrane prije zabrane ili dozvole stavljanja u promet).<sup>48</sup>

Ovom upravnom radnjom primjenjuje se načelo pomoći neukoju stranci, kada stranka ne poznaje svoja prava i obaveze.

## VII Upravne radnje u organima uprave

Upravne radnje u javnoj upravi su sve aktivnosti službenika i drugih zaposlenih u organima uprave i preduzimaju se u upravnom postupku ili su uređene nekim drugim pravnim aktom, kao što je zakon o krivičnom postupku. Ove radnje mogu se preduzimati i shodnom primjenom zakona o upravnom postupku ili izražavanjem volje državne uprave da preduzme neku radnju bez velikih obaveznih formalnosti.

Kao upravna radnja u postupku to su obavještanje odnosno dostavljanje, izdavanje zaključaka ili rješenja u upravnom postupku i svaka druga radnja učinjenja radi pokretanja upravnog postupka.

Zaključak je upravni akt u formalnom smislu. Ovim pojedinačnim pravnim aktom odlučuje se o stvarima o kojima je ovim zakonom predviđeno da se donosi zaključak, kao i o drugim radnjama u vezi s provođenjem postupka o kojima se ne odlučuje rješenjem.<sup>49</sup> Također, zaključkom se odlučuje o troškovima postupka.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Borković, Ivo, *op. cit.*, str. 363.

<sup>49</sup> Član 218. Zakona o upravnom postupku FBiH.

<sup>50</sup> Član 115. Zakona o upravnom postupku FBiH.

Zaključak kao upravni akt u formalnom smislu donosi se radi upravljanja u upravnom postupku, radi saslušanja svjedoka, vještaka, stranaka i tumača i radi provođenja uviđaja u dokaznom postupku. Ovaj akt izdaje se i radi prinudnog izvršenja obaveze određene rješenjem. Zato se izvršenje ne može svrstati u ostale materijalne akte uprave, nego se na osnovu zaključka o upravljanju upravnim postupkom preduzimaju upravne radnje.

## **Zaključak**

Iz navedenih objašnjenja vidljivo je da se pojmom materijalnih akata uprave željela prešutno obuhvatiti službena evidencija podataka nadležnih organa uprave i upravna radnja. To je nepotrebno zato što se preduzimanjem upravne radnje unose podaci u službenu evidenciju neophodni za zasnivanje, promjenu ili prestanak pojedinačnih pravnih odnosa u pravnom poretku. Zato pojam materijalnih akata uprave ne može ostati u teoriji upravnog prava BiH, jer se iz njega ne može jasno saznati da je upravna radnja procesna pretpostavka za nastanak službene evidencije. Pored toga, pojam materijalnih akata uprave prešutno sadrži dva odvojena, ali ipak povezana pravna principa: pravne statike i pravne dinamike (*Reine Rechtslehre, Hans Kelsen*), pa je bolje da se oba principa izraze pojmovima službene evidencije za pravnu statiku i upravne radnje za pravnu dinamiku. Usto, dokument nije pojam pozitivnog prava, nego historiografskih nauka, pa nije jasno kako se u teoriji upravnog prava uopće pojavio pojam dokumentovanja. Zato je sasvim dovoljno da se koristi pojam evidentiranja kao vrste upravne radnje. U skladu s tim, treba početi koristiti pojam službene evidencije podataka za koje se izdaju različita upravna rješenja i uvjerenja radi dokazivanja pojedine pravno relevantne činjenice. Potrebno je i obavještanje, primanje i davanje izjava i izvršenje svrstati u upravne radnje i istovremeno ostaviti mogućnost da se u ove radnje uvrste i sve druge trenutno teoriji upravnog prava nepoznate upravne radnje. Pojedine od ovih upravnih radnji preduzimaju se u upravnom postupku, a pojedine izvan upravnog postupka. Sa ovim novim pristupom dobiće se jasnija predstava o pojmovima općeg upravnog prava i znatno olakšati njihovo korištenje u teoriji upravnog prava za objašnjenje javnopravnih pojava u državnoj upravi.