

IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA

EFIKASNOST DRUGOSTEPENIH ORGANA U POSTUPANJU PO ŽALBAMA

Broj: 01-02-10-11-7-2217-42/21



Sarajevo, april 2022. godine



IZVJEŠTAJ REVIZIJE UČINKA „Efikasnost drugostepenih organa u postupanju po žalbama“

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka s ciljem da ispita efikasnost postupanja nadležnih federalnih ministarstava u drugostepenom upravnom postupku i uzroke koji dovode do kašnjenja u rješavanju žalbi.

Subjekti revizije bili su Federalno ministarstvo finansija, Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata zbog utvrđenih kašnjenja u rješavanju velikog broja žalbi te Federalno ministarstvo pravde, koje je zaduženo za upravni nadzor u ovoj oblasti. Revizijom je obuhvaćen period od 2016. do 2020. godine.

Revizija je provedena u skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 22/06), Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI, Principima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguranje kvaliteta u reviziji učinka VRI u BiH.

Utvrđeno je da postoje **značajna kašnjenja u rješavanju žalbi u drugostepenom upravnom postupku iz nadležnosti ministarstava obuhvaćenih revizijom**. Federalno ministarstvo finansija je u promatranom periodu od ukupnog broja rješenih žalbi, svega 1% rješilo u zakonskom roku, dok je **Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata 44% žalbi rješilo u zakonskom roku**.

Nadležna ministarstva ne prate podatke o tome kolika su kašnjenja u rješavanju žalbi. Također, nisu osigurala ni interni nadzor i izvještavanje o rješavanju upravnih stvari kako bi omogućila definisanje odgovarajućih mjera za unapređenje efikasnosti u ovoj oblasti. Izostao je i odgovarajući nadzor **Federalnog ministarstva pravde, kako bi se osiguralo rješavanje po žalbama u skladu s odredbama Zakona o upravnom postupku i odgovarajuće izvještavanje u ovoj oblasti**.

Neblagovremeno rješavanje žalbi uzrokuje neizvjesnost i negativno utiče na subjekte koji ih podnose. Posebno treba istaknuti posljedice na budžet koje uzrokuje višegodišnje kašnjenje u rješavanju žalbi iz oblasti poreza. S druge strane, u pogledu rješavanja žalbi iz nadležnosti Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata, od velike je važnosti da se rješavaju u propisanim rokovima, zbog toga što su u pitanju egzistencijalna prava osjetljive društvene kategorije.

Revizija je dala preporuke usmjerene na oticanje uzroka neefikasnog rješavanja žalbi u drugostepenom upravnom postupku. **Implementacija preporuka doprinijet će efikasnijem rješavanju žalbi, osiguranju transparentnosti podataka i unapređenju nadzora i izvještavanja o rješavanju predmeta po žalbama. Blagovremenim rješavanjem žalbi osigurat će se efikasnije ubiranje budžetskih prihoda, zaštita javnog interesa i prava građana, što su prepostavke za stvaranje opće finansijske stabilnosti i ekonomskog razvoja.**

U skladu s odredbama Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, Nacrt izvještaja revizije učinka je dostavljen na komentar subjektima revizije. Komentare na Nacrt izvještaja dostavilo je Federalno ministarstvo finansija, dok se preostala dva subjekta revizije nisu očitovala. Dostavljeni komentari su s dužnom pažnjom razmotreni, te su argumentovani i adekvatno dokumentovani komentari uključeni u konačni Izvještaj revizije učinka.

Sarajevo, 5. april 2022. godine

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA
Dragan Kolobarić
Dragan Kolobarić



GENERALNI REVIZOR
Dževad Nekić
Dževad Nekić



SADRŽAJ

PREDGOVOR	5
REZIME	7
1. UVOD.....	7
1.1. Indikacije problema i motiv za provođenje revizije.....	7
1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja	8
1.3. Obim i ograničenja revizije	8
1.4. Kriteriji revizije.....	8
1.5. Izvori podataka i metodologija	9
2. OPIS OBLASTI	10
2.1. Pravo na dobru upravu	10
2.2. Pravo na žalbu	10
2.3. Pravni okvir relevantan za oblast revizije.....	11
2.4. Nadležnosti institucija relevantnih za predmet revizije	11
3. NALAZI.....	13
3.1. Rješavanje žalbi	13
3.1.1. Rješavanja žalbi iz nadležnosti Federalnog ministarstva finansija	13
3.1.2. Uzroci kašnjenja u rješavanju žalbi u Federalnom ministarstvu finansija	15
3.1.3. Vraćanje predmeta prvostepenom organu na ponovni postupak.....	20
3.1.4. Rješavanje žalbi iz nadležnosti Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata	19
3.1.5. Uzroci kašnjenja u rješavanju žalbi u Federalnom ministarstvu za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata	21
3.2. Praćenje rješavanja upravnih stvari.....	23
3.2.1. Vođenje evidencija o rješavanju upravnih stvari	23
3.2.2. Interni nadzor i izvještavanje o rješavanju žalbi	25
3.2.3. Nadzor Federalnog ministarstva pravde nad rješavanjem upravnih stvari	25
3.3. Dodana vrijednost koja se može postići efikasnijim rješavanjem žalbi	26
3.4. Komentari na Nacrt izvještaja	27
4. ZAKLJUČCI.....	28
5. PREPORUKE	30
PRILOZI	33
REFERENCE	41



SKRAĆENICE

SKRAĆENICE	PUNI NAZIV
BiH	Bosna i Hercegovina
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMBI	Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata
FMF	Federalno ministarstvo finansija
FMP	Federalno ministarstvo pravde
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija
PU FBiH	Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine
VRI	Vrhovna revizijska institucija
ZUP	Zakon o upravnom postupku

LISTA DIJAGRAMA

- **Dijagram 1.** Nadležnosti institucija značajne za predmet revizije

LISTA TABELA

- **Tabela 1.** Podaci o rješavanju po žalbama u FMF-u
- **Tabela 2.** Podaci o trajanju rješavanja žalbi u periodu 2018-2020. godine u FMF-u
- **Tabela 3.** Podaci o rješavanju žalbi po urgencijama u FMF-u
- **Tabela 4.** Podaci o rješavanju po žalbama u FMBI-ju
- **Tabela 5.** Podaci o trajanju rješavanja žalbi u periodu 2018-2020. godine u FMBI-ju
- **Tabela 6.** Podaci o rješavanju žalbi po urgencijama u FMBI-ju

LISTA PRILOGA

- **Prilog 1.** Osnovne informacije o zakonskom okviru relevantnom za predmet revizije
- **Prilog 2.** Podaci o žalbama na prvostepena rješenja PU FBiH za period 2016-2020 godine
- **Prilog 3.** Primjer složenog i dugotrajnog upravnog rješavanja iz nadležnosti FMF-a
- **Prilog 4.** Podaci o usvojenim i odbijenim žalbama u FMF-u
- **Prilog 5.** Hodogram postupanja po žalbama u FMF-u od zaprimanja do rješavanja
- **Prilog 6.** Primjer složenog i dugotrajnog upravnog rješavanja iz nadležnosti FMBI-ja
- **Prilog 7.** Podaci o usvojenim i odbijenim žalbama u FMBI-ju
- **Prilog 8.** Hodogram postupanja po žalbama u FMBI-ju od zaprimanja do rješavanja
- **Prilog 9.** Podaci o tome iz kojih godina su žalbe rješavane u periodu 2016-2020. godine u FMF-u
- **Prilog 10.** Podaci Komisije za evidentiranje neriješenih predmeta po žalbama za period 2015-2021. godine u FMF-u



PREDGOVOR

Revizija javnog sektora koju obavljaju vrhovne revizijske institucije (u daljem tekstu VRI) predstavlja važan faktor u pokretanju promjena u životima građana. Potiče mehanizme odgovornosti, što zauzvrat dovodi do donošenja boljih odluka izvršne i zakonodavne vlasti, kao i dužnosnika koji upravljaju javnim novcem. Nakon što se objave rezultati revizije, građani imaju pravo da traže odgovornost čuvara javnog novca. VRI na ovaj način promovišu efikasnost, odgovornost, efektivnost i transparentnost javne uprave. Nezavisna, efektivna i kredibilna VRI je stoga ključna komponenta demokratskog sistema u kojem odgovornost, transparentnost i integritet predstavljaju neodvojivi dio stabilne demokratije.¹

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Ured za reviziju), u skladu sa članom 14. Zakona o reviziji institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine,² ima pravo izvršiti pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti sa kojima ta institucija koristi svoje resurse i o tome izvještava, na način koji određuje ovaj Zakon. U provođenju revizija primjenjuju se općeprihvaćeni revizijski standardi - ISSAI.

Principi ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti se, u skladu sa ISSAI-jem 300.11,³ definišu na sljedeći način:

- **Princip ekonomičnosti** podrazumijeva svođenje troškova resursa na najmanju moguću mjeru. Korišteni resursi trebaju biti na raspolaganju pravovremeno, u odgovarajućoj količini i uz odgovarajući kvalitet, te po najboljoj cijeni.
- **Princip efikasnosti** podrazumijeva najbolje moguće iskorištavanje raspoloživih resursa. Vezan je za odnos korištenih resursa i izlaznih vrijednosti ostvarenih u pogledu količine, kvaliteta i rokova.
- **Princip efektivnosti** odnosi se na ispunjavanje postavljenih ciljeva i postizanje predviđenih rezultata.

Pored termina revizija učinka, u stručnoj terminologiji i praksi pojavljuju se i drugi termini, kao što su: revizija uspjeha – uspješnosti, revizija 3E (revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti) i revizija vrijednosti za novac.

Revizija učinka ne samo da pruža inicijativu za unapređenje i bolji učinak, ona promoviše i transparentnost i odgovornost rada javnog sektora. Ona je način da porezni obveznici, investitori, zakonodavna tijela, mediji, kao i cjelokupna javnost, budu informisani o rukovođenju i rezultatima rada institucija javnog sektora.

Institucije javnog sektora nastoje unaprijediti učinkovitost u izvršavanju svojih funkcija. U tom smislu, sve se više pažnje posvećuje osiguranju kvalitetnijih usluga, uz istovremeno i permanentno iznalaženje ušteda. Tako, u uslovima ograničenih resursa i kada je evidentan jaz između raspoloživih sredstava i potreba, a posebno u uslovima reformskih procesa, u mnogim segmentima javnog sektora revizija učinka dobija poseban značaj.

¹ ISSAI P 12 Vrijednost i koristi VRI – pokretanje promjena u životima građana.

² „Službene novine FBiH“, broj 22/06.

³ ISSAI 300.11 Osnovni principi revizije učinka.



REZIME

Ured za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine proveo je reviziju učinka o temi „**Efikasnost drugostepenih organa u postupanju po žalbama**“. Cilj revizije bio je ispitati efikasnost postupanja Federalnog ministarstva finansija i Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata u drugostepenom upravnom postupku i analizirati uzroke koji dovode do kašnjenja u rješavanju žalbi iz nadležnosti ova dva ministarstva. Pored toga, ispitana je nadzor nad rješavanjem upravnih stvari koji provodi Federalno ministarstvo pravde.

Drugostepeni organi imaju obavezu da po žalbama izjavljenim na prvostepena rješenja odluče u periodu od 30 dana od dana prijema žalbe. Međutim, **federalna ministarstva obuhvaćena ovom revizijom nisu osigurala rješavanje žalbi iz svoje nadležnosti u zakonskom roku**. Federalno ministarstvo finansija (u daljem tekstu FMF) nadležno je za rješavanje žalbi na prvostepena rješenja Porezne uprave, koja se najvećim dijelom odnose na utvrđivanje dodatnog razreza poreza, općinske komunalne takse, porez na promet nekretnina, prinudne naplate. Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata (u daljem tekstu FMBI) nadležno je za rješavanje po žalbama koje se najvećim dijelom odnose na rješenja nadležnih općinskih službi, a koje se tiču ostvarivanja egzistencijalnih naknada i drugih prava boračke populacije i članova njihovih porodica.

U posmatranom periodu FMF je od ukupno 10.846 žalbi u rješavanju, njih 5.673, odnosno 52% riješio, dok su 5.173 žalbe, odnosno 48% ostale neriješene. Utvrđena su višegodišnja kašnjenja, od preko četiri godine, s obzirom na to da su se u 2020. godini tek rješavali predmeti iz 2015, ali i iz ranijih godina. Podaci pokazuju da ni u 2021. godini nije došlo do poboljšanja, te da su i dalje prisutna značajna kašnjenja. Većina žalbi iz nadležnosti FMF-a uzeta je u razmatranje tek nakon nekoliko godina (tri, četiri, pa i više) od datuma podnošenja. U određenim situacijama žalbe se rješavaju mimo hronološkog reda, kada to od drugostepenog organa traži FMF, PU FBiH, nadležni sudovi ili sama stranka. Međutim, nisu uspostavljene jasne procedure za postupanje po urgencijama, odnosno nije jasno propisan način na koji se mogu uputiti urgencije, te kako ministarstvo postupa po urgencijama.

Neblagovremeno rješavanje po žalbama može imati uticaj na prikupljanje sredstava koja se osporavaju žalbama, a koja su značajna. Prema podacima FMF-a, samo u 2020. godini vrijednost svih neriješenih predmeta po iskazanim žalbama u upravnim postupcima koji se vode u ovom Ministarstvu iznosila je **141.325.378 KM, od čega se 80.744.953 odnosilo na dodatne porezne obaveze** kod kojih žalbe odlažu izvršenje rješenja.

U FMBI-ju je utvrđeno da je u petogodišnjem periodu (2016-2020. godine) 3.015 žalbi, odnosno 56%, riješeno izvan zakonskog roka, što za posljedicu ima da korisnici prava boračko-invalidske zaštite ne mogu ostvariti svoja prava u propisanim rokovima. Za razliku od prakse u FMF-u, novopristigle žalbe u FMBI-ju se odmah po zaprimanju daju službenicima koji su zaduženi za njihovo rješavanje, i prva upravna radnja se najčešće poduzima u roku od 30 dana. Međutim, u daljem procesu rješavanje žalbe dugotrajna su čekanja u pribavljanju nalaza drugostepene ljekarske komisije, kao i provjere punomoći stranaka koje podnose žalbe, tako da se one ne rješavaju u zakonskom roku. **Važno je istaći da primjeri rješavanja određenih žalbi pokazuju kako se i nakon pribavljanja mišljenja drugostepene ljekarske komisije rješenje o žalbi donosi tek nakon nekoliko mjeseci, što ukazuje na nedovoljnu efikasnost u njihovom rješavanju.**

Uzroci zbog kojih predmeti nisu riješeni u zakonskim rokovima prioritetno se odnose na nedostatak interne procedure i normativa rada, te kašnjenje u poduzimanju pojedinih radnji u rješavanju žalbi. Kada je u pitanju FMF, konstatovan je problem višegodišnjeg držanja predmeta u arhivi, prije njihovog uzimanja u razmatranje. Osim toga, u FMF-u žalbe se većinom vraćaju prvostepenom organu na



ponovno postupanje, što utiče na to da se o istoj stvari kroz otvaranje novih predmeta, odlučuje više puta.

Nadležni iz ministarstava kao uzrok kašnjenja u rješavanju žalbi navode nedostatak odgovarajućih ljudskih i tehničkih kapaciteta u sektorima nadležnim za rješavanje žalbi. Iako su ovi problemi godinama prisutni, nijedno ministarstvo nije poduzelo odgovarajuće, blagovremene i dovoljne aktivnosti kako bi se oni otklonili.

Rezultati revizije ukazuju da nije osiguran interni nadzor nad trajanjem rješavanja žalbi, zbog čega nisu osigurani podaci o periodu rješavanja i razlozima kašnjenja u rješavanju pojedinačnih predmeta. To je imalo za posljedicu da ministarstva, uprkos dugogodišnjem problemu kašnjenja u rješavanju žalbi u odnosu na propisane rokove, nisu stvorila odgovarajuće pretpostavke da definiraju potrebne mjere za otklanjanje uzroka kašnjenja u rješavanju.

Nije uspostavljen elektronski sistem evidentiranja podataka o rješavanju žalbi. Iako je u FMF-u uspostavljena DMS baza podataka, jedino je Odsjek za drugostepeno rješavanje izostavljen iz ove baze. Način vođenja upisnika drugostepenih predmeta u FMF-u i FMBI-ju nije bio nadziran i kontrolisan, zbog čega se ne može potvrditi da su pouzdani i tačni podaci o broju zaprimljenih žalbi iz nadležnosti određenih sektora/odsjeka za drugostepeno rješavanje, kao i podaci o tome kada su i na koji način žalbe rješavane. Godišnji izvještaji o rješavanju upravnih stvari nisu izrađivani, niti su dostavljani Vladu FBiH i Federalnom ministarstvu pravde (u daljem tekstu FMP), kako je to propisano zakonima i podzakonskim aktima.

Upravni inspektorat u okviru FMP-a nije osigurao redovan nadzor nad poštovanjem rokova u rješavanju po žalbama, planiran po službenoj dužnosti, već je nadzor vršen samo po predstavkama stranaka. Iako ministarstva u posmatranom periodu nisu rješavala žalbe u propisanim rokovima, FMP nije izričao novčane kazne propisane Zakonom. Nisu poduzete potrebne aktivnosti kako bi se osigurali transparentni podaci o rješavanju žalbi u drugostepenom upravnom postupku iz nadležnosti ministarstava obuhvaćenih ovom revizijom.



1. UVOD

1.1. Indikacije problema i motiv za provođenje revizije

Žalba kao redovno pravno sredstvo dopuštena je protiv svih rješenja donesenih u prvom stepenu upravnog postupka, osim u slučaju kada je posebnim zakonom propisano da žalba nije dopuštena.⁴ Drugostepeni upravni postupak se pokreće na osnovu žalbe izjavljene protiv rješenja⁵ donesenog u prvostepenom upravnom postupku⁶. Žalbom u upravnom postupku stranci se daje mogućnost da pred drugostepenim organom pokrene preispitivanje zakonitosti i pravilnosti prvostepenog rješenja. Žalba se može izjaviti i kad prvostepeni organ nije u određenom roku donio rješenje o zahtjevu stranke.

Zakon o upravnom postupku propisao je načela kojih se treba pridržavati s ciljem kvalitetnog rješavanja u upravnim stvarima. Načelo efikasnosti propisuje obavezu organima i institucijama koje imaju ovlasti da rješavaju u upravnim stvarima – da osiguraju efikasno ostvarivanje prava i interesa građana, preduzeća (društava), ustanova i drugih pravnih subjekata, a što podrazumijeva dobru organizaciju u izvršavanju poslova organa, koja će osigurati brzo, potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari.⁷

Rješavanje po žalbama u upravnom postupku iz nadležnosti FMF-a posljedično može uticati kako na budžet tako i na pravnu sigurnost i prava poreznih obveznika. Prema Zakonu o poreznoj upravi FBiH,⁸ FMF je nadležan za drugostepeno rješavanje predmeta po prvostepenim rješenjima Porezne uprave FBiH, dakle rješenjima koja se odnose na obračun, kontrolu i naplatu javnih prihoda, kao i rješenjima koja se odnose na ostale nadležnosti Porezne uprave FBiH, a to su: registracija poreznih obveznika, prijem, kontrola i obrada poreznih prijava, inspekcijski nadzor, prinudna naplata dužnih poreznih obaveza.⁹ U izvještajima o finansijskoj reviziji, Ured za reviziju je u prethodnim godinama ukazao na neblagovremeno obavljanje poslova iz nadležnosti FMF-a u dijelu rješavanja po žalbama izjavljenim na upravne akte prvostepenih organa,¹⁰ te davao preporuke koje se odnose na obavezu poštovanja propisanih rokova.

Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata je nadležno za postupanje po žalbama izjavljenim na rješenja općinskih službi za boračka pitanja (boračko-invalidsku zaštitu). Dostupni podaci prikupljeni u predstudijskom istraživanju pokazuju da ovo ministarstvo žalbe iz svoje nadležnosti rješava s kašnjenjima i do godinu dana. Kašnjenje u rješavanju žalbi u drugostepenom upravnom postupku utiče na ostvarivanje prava boračke populacije i njihov životni standard i ostvarivanje egzistencijalnih prava demobiliziranih branilaca.¹¹

Dugotrajni postupci u rješavanju žalbi na rješenja prvostepenih organa i nepoštovanje propisanih rokova dovode do nepovjerenja građana u javnu upravu i razlog su za daljnje napore u smjeru povećanja učinkovitosti i sticanja povjerenja u nadležne institucije. Ovi problemi opredijelili su Ured da provede reviziju učinka o temi „Efikasnost drugostepenih organa u postupanju po žalbama“.

⁴ Protiv rješenja donesenog u drugom stepenu žalba nije dopuštena.

⁵ Rješenje je akt kojim se u upravnom postupku odlučuje na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja i svih izvedenih dokaza u postupku rješavanja upravne stvari.

⁶ Upravni postupak je postupak koji je uređen Zakonom o upravnom postupku („Službeni novine Federacije BiH“, broj 2/98, 48/99), prema kojem organi i institucije koje imaju javne ovlasti, u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili interesima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka.

⁷ Član. 6. ZUP-a

⁸ „Službene novine FBiH“ broj: 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15

⁹ Odsjek za drugostepeni porezno-upravni postupak Ministarstva nadležan je za rješavanje po žalbama pravnih i fizičkih lica na prvostepene akte Porezne uprave na teritoriji Federacije BiH. Osnovna djelatnost Odsjeka je rješavanje po žalbama na rješenja kojim su utvrđeni razni porezi, na rješenja o prinudnoj naplati utvrđenih poreza, na rješenja po izvršenom inspekcijskom nadzoru, na rješenja o obračunu kamata, te na akte o odbitku i povratu više uplaćenih poreza.

¹⁰ Izvještaj o finansijskoj reviziji Federalnog ministarstva finansija za 2019. i 2020. godinu.

¹¹ Ostvarivanje prava na: lične i porodične invalidnine, uvećane porodične invalidnine, ortopedski dodatak, dodatak na tuđu njegu i pomoć, invalidski dodatak, lično i porodično izuzetno materijalno obezbjeđenje, zdravstvenu zaštitu, carinske olakšice, oslobođanje naknade troškova rente i posebne naknade u svrhu legalizacije stambenog i poslovнog objekta shodno zakonu, dječiji dodatak djeci RVI, mjesecna novčana primanja za dobitnike ratnih priznanja i odlikovanja i odlikovane RVI sa pravom na njegu i pomoć drugog lica, naknadu troškova prevoza, besplatnu i povlaštenu vožnju, troškove dženaze/sahrane i dr.



1.2. Cilj revizije i revizijska pitanja

Cilj revizije bio je ispitati efikasnost postupanja FMF-a i FMBI-ja u drugostepenom upravnom postupku i uzroke koji dovode do kašnjenja u rješavanju žalbi iz nadležnosti ovih ministarstava. Također, ispitani je upravni nadzor nad rješavanjem žalbi koji provodi FMP.

Shodno postavljenom cilju, revizija je tražila odgovor na sljedeća pitanja:

1. Da li se žalbe u drugostepenom upravnom postupku rješavaju u propisanom roku i koji su uzroci kašnjenja?
2. Da li federalna ministarstva provode odgovarajući interni nadzor i izvještavanje o rješavanju žalbi u drugostepenom upravnog postupku?
3. Da li FMP vrši odgovarajući upravni nadzor nad rješavanjem upravnih stvari?

1.3. Obim i ograničenja revizije

U okviru predstudijskog istraživanja ispitano je postupanje po žalbama u svih 16 federalnih i određenom broju kantonalnih ministarstava.¹² Kod FMF-a i FMBI-ja uočena su najznačajnija kašnjenja u rješavanju žalbi te je predmet revizije bilo rješavanje žalbi u ova dva federalna ministarstva.

U okviru prvog revizijskog pitanja ispitani su podaci o broju neriješenih žalbi iz nadležnosti FMF-a i FMBI-ja, rokovima u kojima se žalbe rješavaju, te periodima kašnjenja kad se žalbe rješavaju izvan zakonskog roka. Također su identificirani i analizirani uzroci zbog kojih se kasni u rješavanju žalbi, kao i način njihovog rješavanja.

Praćenje rješavanja žalbi ispitano je u okviru drugog revizijskog pitanja. Analizirani su načini vođenja i sadržaj evidencija o rješavanju upravnih stvari koja federalna ministarstva vode, kao i interni nadzor nad rješavanjem žalbi. Osim toga, ispitana je i način izvještavanja o rješavanju upravnih stvari, radi unapređenja transparentnosti ovih podataka.

U okviru trećeg revizijskog pitanja analiziran je nadzor nad rješavanjem upravnih stvari. Ispitano je da li je uspostavljen nadzor koji treba da provodi FMP, te da li su vršene kontrole rješavanja upravnih stvari u federalnim ministarstvima kako bi se poboljšala njihova efikasnost u rješavanju žalbi.

Subjekti revizije bili su FMF, FMBI i FMP. U fokusu su bile aktivnosti institucija poduzete u periodu 2016-2020. godine, s tim da su kod analize rokova i načina rješavanja drugostepenih predmeta analizirani i dostupni podaci iz 2021. godine.

Ograničenje u ovoj reviziji predstavljao je nedostatak pouzdanih evidencija o rješavanju drugostepenih predmeta u revidiranim ministarstvima. Analize su rađene na osnovu podataka kojima su ministarstva raspolagala.

1.4. Kriteriji revizije

Zakonom o upravnom postupku definisani su rokovi¹³ i način rješavanja upravnih stvari. Između ostalog, naloženo je da se upravne stvari rješavaju uz poštivanje načela efikasnosti¹⁴ i ekonomičnosti,¹⁵ što podrazumijeva brzo, potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari, kao i da se upravne stvari rješavaju sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje učestvuju u postupku. Zakonom je propisan i način izvještavanja¹⁶, kao i provođenje nadzora nad rješavanjem upravnih

¹² Deset kantonalnih ministarstava (Unsko-sanski, Hercegovačko-neretvanski, Zeničko-dobojski, Tuzlanski i Kanton Sarajevo) - pet iz oblasti finansija i pet iz oblasti socijalne zaštite.

¹³ Član 244. ZUP-a – rok za donošenje rješenja o žalbi je 30 dana, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.

¹⁴ Član 6. ZUP-a.

¹⁵ Član 14. ZUP-a.

¹⁶ Član 294. stav 3. i 4. ZUP-a – Kantonalni organi uprave i upravne ustanove obavezni su da godišnji izvještaj o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku iz svoje nadležnosti podnesu kantonalnoj vladu, a federalni organ uprave i federalne ustanove izvještaj podnose Vladi



stvari.¹⁷ Zakonom o organizaciji organa uprave propisana je obaveza organa uprave da u okviru svojih nadležnosti, za stanje u oblastima za koje su osnovani, i to u pogledu izvršavanja zakona i drugih propisa, vode propisane službene evidencije,¹⁸ dok je zakonima za pojedine upravne oblasti propisana nadležnost postupanja po žalbama u drugostepenom upravnom postupku.

U skladu s navedenim, utvrđeni su sljedeći kriteriji revizije.

Kriteriji za prvo revizijsko pitanje:

- Nadležne institucije su osigurale rješavanje po žalbama u drugostepenom upravnom postupku u propisanom roku od 30 dana od dana prijema žalbe.
- Žalbe protiv prvostepenih rješenja rješavaju se hronološki, u skladu s datumom prijema žalbe.
- Donesene su interne procedure kojima je uređeno postupanje po žalbama.

Kriteriji za drugo revizijsko pitanje:

- Federalna ministarstva redovno prate trajanje rješavanja po žalbama, određen je način, struktura i sadržaj evidencija, kao i način izvještavanja rukovodilaca organa uprave o uočenom kašnjenju u rješavanju žalbi.
- Uspostavljene su sveobuhvatne evidencije koje omogućavaju praćenje rješavanja žalbi u propisanim rokovima i poduzimanje potrebnih mjera kako bi se predmeti rješavali u roku.
- Federalna ministarstva izrađuju godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku i dostavljaju ih nadležnim institucijama. Izvještaji sadrže podatke o načinu i rokovima rješavanja upravnih stvari u upravnom postupku.

Kriteriji za treće revizijsko pitanje:

- FMP putem upravne inspekcije vrši redovan nadzor nad rješavanjem upravnih stvari u federalnim ministarstvima koja imaju nadležnost rješavanja po žalbama u drugostepenom upravnom postupku. Upravna inspekcija nadzor vrši po službenoj dužnosti i po predstavkama fizičkih i pravnih lica.

1.5. Izvori podataka i metodologija

Za potrebe provođenja revizije prikupljeni su podaci iz više izvora kako bi se osigurale relevantne informacije. Primarni izvori podataka bili su subjekti revizije, odnosno FMF, FMBI i FMP. Radi određenih potvrda i sticanja šire slike o aktivnostima subjekata revizije u rješavanju po žalbama u drugostepenom upravnom postupku iz njihove nadležnosti, prikupljeni su podaci i od prvostepenih organa, te podaci iz sekundarnih izvora. Analizirana je zakonska i podzakonska regulativa, kao i planovi i izvještaji o radu nadležnih federalnih ministarstava obuhvaćenih ovom revizijom. Radi saznanja o praksi zemalja u okruženju u ovoj oblasti, proučena su istraživanja dostupna na internetu.

Podaci su prikupljeni različitim metodama. Korišteni su upitnici, izvršen je pregled i analiza dokumentacije koju su dostavili subjekti revizije. Obavljeni su intervjuji s predstavnicima subjekata revizije i drugih relevantnih institucija, te je izvršen uvid u upisnike i evidencije, kao i u način arhiviranja riješenih i neriješenih žalbi u FMF-u i FMBI-ju. Prikupljeni podaci su analizirani i međusobno upoređivani primjenom različitih kvantitativnih i kvalitativnih metoda.

Federacije. Kantonalni i federalni organi uprave obavezni su primjerak izvještaja iz stava 3. ovog člana, dostaviti i Federalnom ministarstvu pravde, a kantonalni organi uprave svoj izvještaj dostavljaju i kantonalnom organu uprave nadležnom za opću upravu.

¹⁷ Članom 297. ZUP-a propisano je da nadzor nad provođenjem ovog Zakona provodi federalno, odnosno kantonalna ministarstva nadležna za pravosuđe.

¹⁸ Član 24. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH.



U završnoj fazi glavne studije organizirana je fokus-grupa na koju su pozvani subjekti revizije,¹⁹ predstavnici prвostepenih organa,²⁰ kao i predstavnici Udruženja poslodavaca FBiH. Cilj je bio upoznati subjekte revizije s preliminarnim nalazima, te dati priliku njima i ostalim zainteresiranim stranama da u otvorenoj diskusiji daju svoj doprinos što kvalitetnijoj prezentaciji ove teme.

Fokus-grupi su prisustvovali predstavnici FMF-a, FMBI-ja, PU FBiH, Općine Centar Sarajevo i Grada Goražda. Učesnici su se složili sa izloženim nalazima i potvrdili su da je revizija prepoznaла главне probleme. Očekuju da će predmetna revizija biti koristan podstrek kako bi se identifikovani problemi sistemski riješili.

2. OPIS OBLASTI

2.1. Pravo na dobru upravu

Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, između ostalih, propisuje i pravo na dobru upravu, koje podrazumijeva da svako ima pravo na to da institucije, tijela, uredi i agencije njegove predmete obrađuju nepristrasno, pravedno i u razumnom roku.²¹

Osiguranje prava na dobru upravu jedan je od prioriteta koje BiH treba ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pregovora o pridruživanju Evropskoj uniji. Reforma javne uprave treba unaprijediti sveukupno funkcionisanje javne uprave osiguranjem profesionalne i depolitizirane državne službe.²² Javna uprava izgrađena na principima dobre uprave ključna je za približavanje BiH Evropskoj uniji.

Koncept dobre uprave podrazumijeva ostvarenje javnog interesa uz istovremenu zaštitu prava i interesa građana. Dobra uprava treba da promoviše povjerenje društva u izvršnu vlast, čime se podstiče ekonomski razvoj i socijalna sigurnost. Način donošenja upravnih odluka treba da uključuje vrijednosti kao što su transparentnost, jednostavnost i jasnoća, participativnost, odnosno uključenost građana.²³

2.2. Pravo na žalbu

Žalbom u upravnom postupku stranci se daje mogućnost da pred drugostepenim organom pokrene preispitivanje zakonitosti i pravilnosti prвostepenog rješenja. Pravo žalbe protiv prвostepenih rješenja federalnih organa uprave i federalnih ustanova uređuje se federalnim zakonima iz odgovarajuće upravne oblasti,²⁴ s tim da se po odredbama ZUP-a postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonima i po načelima koja nisu suprotna načelima ovog Zakona.²⁵

Među osnovnim načelima koje ZUP propisuje su: efikasnost,²⁶ ekonomičnost,²⁷ zaštita prava građana i zaštita javnog interesa.²⁸

¹⁹ FMF, FMBI i FMP.

²⁰ PU FBiH, Općina Centar Sarajevo, Grad Goražde, Grad Ljubuški, Grad Široki Brijeg.

²¹ Član 41. Povelje Evropske unije o temeljnim pravima (2000/C 364/01).

²² Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, 2019. godina.

²³ Dobra uprava kroz bolji sistem upravnih procedura, SIGMA, 2012. godina.

²⁴ Član 222. ZUP-a.

²⁵ Član 2. i 3. ZUP-a.

²⁶ Član 6. ZUP-a.

²⁷ Član 14. ZUP-a.

²⁸ Član 5. ZUP-a.



Načelo efikasnosti <p>Kad organi i institucije koje imaju javne ovlasti rješavaju u upravnim stvarima, dužni su da osiguraju efikasno ostvarivanje prava i interesa građana, preduzeća (društava), ustanova i drugih pravnih lica, što obuhvata dobru organizaciju na izvršavanju poslova organa, koja osigurava brzo, potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku uz svestrano razmatranje tih stvari.</p>	Ekonomičnost postupka <p>Postupak se ima voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje učestvuju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.</p>
Zaštita prava građana i zaštita javnog interesa <p>Kad organi i institucije koje imaju javne ovlasti vode postupak i rješavaju, dužni su da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pritom računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava drugih osoba niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom.</p>	

2.3. Pravni okvir relevantan za oblast revizije

Drugostepena nadležnost organa uprave u FBiH uređena je zakonskim i podzakonskim propisima koji, između ostalog, uređuju nadležnosti, obaveze, način postupanja u rješavanju po žalbama, te propisuju rokove za rješavanje.

U okviru revizije analizirani su sljedeći zakonski i podzakonski akti kojima su propisane odgovornosti i obaveze nadležnih institucija u izvršavanju poslova u oblasti koja je predmet revizije: **Zakon o upravnom postupku**,²⁹ **Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH**,³⁰ **Zakon o poreznoj upravi FBiH**,³¹ **Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica**,³² **Zakon o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica**,³³ **Pravilnik o kancelarijskom poslovanju u FBiH**³⁴ i **Uputstvo o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima federalnih organa uprave i federalnih ustanova o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku**.³⁵

Detaljnije informacije o najznačajnijim propisima koji uređuju predmetnu oblast nalaze se u Prilogu 1. Izvještaja.

2.4. Nadležnosti institucija relevantnih za predmet revizije

Zakonom o upravnom postupku, kao i zakonima koji uređuju pojedine upravne oblasti, propisana je drugostepena nadležnost FMF-a i FMBI-ja, u okviru kojih ova ministarstva rješavaju žalbe iz oblasti za koju su zaduženi. Nadležnost FMP-a vezano za predmet revizije ogleda se u vršenju nadzora nad rješavanjem upravnih stvari, odnosno nad provođenjem ZUP-a. Nadležnosti institucija značajne za predmet revizije prikazane su u sljedećem dijagramu.

²⁹ „Službene novine FBiH”, broj 2/98 i 48/99.

³⁰ „Službene novine FBiH”, broj 35/5.

³¹ „Službene novine FBiH”, broj 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15.

³² Zakonom o pravima branilaca i članova njihovih porodica („Službene novine FBiH”, broj 33/04, 56/05, 70/07, 9/010 i 90/17) uređuju se uslovi, način i postupak ostvarivanja prava ratnih vojnih invalida i članova njihovih porodica, članova porodica poginulih, umrlih i nestalih branilaca i demobiliziranih branilaca, lica zasluznih u odbrambeno-oslobodilačkom ratu, kao i druga pitanja iz oblasti branilačko-invalidske zaštite.

³³ Zakonom o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica („Službene novine FBiH”, broj 54/19), uređuju se prava, uslovi i postupak za ostvarivanje prava demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica.

³⁴ „Službene novine FBiH”, broj 73/19 i 96/19.

³⁵ „Službene novine FBiH” broj 13/99.

**Dijagram 1. Nadležnosti institucija značajne za predmet revizije**

FMF	FMBI	FMP
<p>Obavlja upravne, stručne i druge poslove iz nadležnosti FBiH koji se odnose na porezni sistem i poreznu politiku i druge poslove iz oblasti finansija.</p> <p>Kao drugostepeni organ nadležno za rješavanje po žalbama PU FBiH, odnosno po žalbama pravnih i fizičkih lica na prvostepene akte PU FBiH.</p> <p>Rješava po žalbama na rješenja kojim su utvrđeni razni porezi, na rješenja o prinudnoj naplati utvrđenih poreza, na rješenja po izvršenom inspekcijskom nadzoru, na rješenja o obračunu kamata, te na akte o odbitku i povratu više uplaćenih poreza.</p>	<p>Rješava po žalbama izjavljenim na prvostepena rješenja općinskih službi nadležnih za boračka pitanja, kantonalnih organa uprave nadležnih za ova pitanja, kao i po žalbama na prvostepena rješenja koja donosi nadležna služba za boračka pitanja Vlade Brčko Distrikta.</p> <p>U okviru Ministarstva je Sektor za upravno rješavanje, praćenje rada Ljekarskih komisija i pomoći u liječenju. Rješavanje po žalbama u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku vrši se u Odsjeku za upravno rješavanje.</p>	<p>Ima zakonsku obavezu vršenja nadzora nad provođenjem Zakona o upravnom postupku, u okviru kojeg je i nadzor nad poštivanjem rokova prilikom rješavanja upravnih stvari u upravnom postupku u federalnim organima uprave i federalnim ustanovama, kao i izvještavanju o rješavanju upravnih stvari.</p> <p>Ministarstvo u organima uprave vrši nadzor vođenja kancelarijskog poslovanja federalnih institucija.</p>

• Pokretanje upravnog postupka i rješavanje po žalbama

Kako je to propisano ZUP-om, **upravni postupak** pokreće nadležni organ po službenoj dužnosti ili povodom zahtjeva stranke,³⁶ a radi zaštite prava građana, pravnih lica i javnog interesa. Nakon utvrđivanja svih činjenica i okolnosti značajnih za rješenje, koje se utvrđuje u skraćenom ili posebnom ispitnom postupku, donosi se rješenje na koje stranke imaju pravo žalbe.³⁷ Prvostepeni organ ispituje da li je žalba nedopuštena, nepravovremena ili izjavljena od neovlaštenog lica, i ukoliko jeste, ovakvu žalbu prvostepeni organ odbacuje svojim rješenjem.³⁸ Također, ukoliko prvostepeni organ utvrdi da je žalba opravdana, a da nije potrebno provoditi novi ispitni postupak, može stvar rješiti drugačije i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija.³⁹

Ako je žalba nedopuštena, nepravovremena ili izjavljena od neovlaštenе osobe, a prvostepeni organ je propustio da je zbog toga odbaci, odbacit će je rješenjem organ koji je nadležan za rješavanje o žalbi. Ako žalbu ne odbaci, drugostepeni organ uzima predmet u rješavanje, i žalbu može odbiti, poništiti rješenje u cijelosti ili djelimično, ili ga izmijeniti.⁴⁰ Drugostepeni organ ima obavezu da doneše rješenje što prije, a najkasnije u roku od 30 dana računajući od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen kraći rok.⁴¹ Također, drugostepeni organ ima mogućnost vraćanja predmeta prvostepenom organu na ponovno odlučivanje, što produžava trajanje rješavanja i dodatno odgađa donošenje konačnog rješenja.⁴²

³⁶ Član. 121 ZUP-a.

³⁷ Pravo žalbe protiv prvostepenog rješenja federalnih organa uprave uređuje se federalnim zakonima iz odgovarajuće upravne oblasti.

³⁸ Član 231. ZUP-a.

³⁹ Član 232 ZUP-a.

⁴⁰ Član 236 ZUP-a.

⁴¹ Član 216. ZUP-a.

⁴² Član 239. ZUP-a.



3. NALAZI

Nalazi koji se prezentiraju u ovom poglavlju povezani su s revizijskim pitanjima i predstavljaju odstupanja u odnosu na utvrđene kriterije revizije. Nalazi koji se odnose na način rješavanja žalbi u FMF-u i FMBI-ju predstavljeni su za svako ministarstvo posebno, dok su nalazi vezani za evidencije, izvještavanje i interni nadzor nad rješavanjem upravnih stvari predstavljeni zajedno za oba ministarstva.

3.1. Rješavanje žalbi

3.1.1. Rješavanja žalbi iz nadležnosti Federalnog ministarstva finansija

Federalno ministarstvo finansija u promatranom periodu (2016-2020. godine) nije rješavalo žalbe iz svoje nadležnosti u propisanom roku. U najvećem dijelu u pitanju su žalbe na prvostepena rješenja Porezne uprave koje se odnose na utvrđivanje dodatnog razreza poreza, općinske komunalne takse, porez na promet nekretnina, prinudne naplate.⁴³

Analizom dostavljenih odgovora na Upitnik revizije utvrđeno je da su pored neriješene 3.422 žalbe iz prethodnih godina, u posmatranom periodu zaprimljene još 7.424 žalbe. Od ukupno 10.846 žalbi u rješavanju, riješeno je 5.673, odnosno 52%, dok su 5.173 žalbe, odnosno 48% ostale neriješene.

Od ukupnog broja riješenih žalbi, samo su 54 riješene u zakonskom roku, odnosno 1%, dok je van zakonskog roka riješeno 5.619, odnosno 99%. Revizijom je konstatovano da je procenat riješenih žalbi, a posebno riješenih u zakonskom roku, izuzetno nizak.

U tabeli u nastavku prikazani su podaci o zaprimljenim žalbama i njihovom statusu rješavanja.

Tabela 1. Podaci o rješavanju po žalbama u FMF-u

Godina	Broj zaprimljenih žalbi	Broj žalbi riješenih u zakonskom roku	Broj žalbi riješenih izvan zakonskog roka	Broj neriješenih žalbi	Vrijednost predmeta po neriješenim žalbama u KM*
Početno stanje 1.1. 2016.	3.422	/	/	3.422	/
2016.	1.601	16	1.178	3.829	/
2017.	1.545	12	1.384	3.978	/
2018.	1.495	4	1.508	3.961	251.285.888
2019.	1.492	13	825	4.615	145.854.871
2020.	1.291	9	724	5.173	141.325.378
Ukupno	10.846	54	5.619	5.173	141.325.378

*FMF nije vodio ni evidencije o vrijednosti predmeta po neriješenim žalbama. Za potrebe provođenja revizije, ovi podaci su prikupljeni i dostavljeni za period 2018-2020. godine, na osnovu internih evidenciјa.

S obzirom na to da Ministarstvo nije vršilo popis neriješenih predmeta na kraju svake godine, nije se moglo pouzdano utvrditi koliko se žalbi prenosi iz prethodne godine, a koliko iz ranijeg perioda. Evidencije i izvještaji o radu Odsjeka za drugostepeni porezno-upravni postupak ne sadrže ove podatke.⁴⁴ Najveći broj žalbi riješenih u 2020. godini, njih 238, zaprimljen je pet godina ranije, dakle 2015. godine.

⁴³ Član 1. i 79. Zakona o poreznoj upravi FBiH – sve vrste federalnih, kantonalnih, gradskih i općinskih poreza, doprinosa, taksi (takse na istaknutu firmu i takse za držanje aparata za igre na sreću i zabavne igre), posebnih naknada, članarina turističkih zajednica (članarina koje su dužna plaćati pravna i fizička lica – samostalni poduzetnici, u određenom procentu od ostvarenog ukupnog prihoda ostvarenog obavljanjem određene djelatnosti utvrđene Uredbom o članarinama turističkim zajednicama), članarina obrtničkih komora (članarina koju su dužni plaćati obrtnici i lica koja obavljaju srodne djelatnosti u određenom procentu utvrđenom Pravilnikom o visini članarine, njenoj raspodjeli između udruženja obrtnika i udruženja lica koja obavljaju srodne djelatnosti, obrtničkih komora kantona i Obrtničke komore FBiH) i novčanih kazni za porezne prekršaje.

⁴⁴ Važno je napomenuti da je revizijom utvrđeno kako se podaci o žalbama koje je dostavio FMF (Tabela 1) razlikuju od podataka kojima raspolaze PU FBiH, što ukazuje na slabost u evidentiranju i praćenju drugostepenih postupaka. Nadležni u FMF-u nisu bili upoznati s razlikama



Uprkos značajnom kašnjenju u rješavanju žalbi, revizijom je utvrđeno da FMF ne prati trajanje rješavanja žalbi, niti su uspostavljene adekvatne evidencije koje pružaju podatke o rokovima u kojima se žalbe rješavaju. U nedostatku sistemskih podataka o trajanju rješavanja predmeta, na zahtjev Ureda za reviziju prikupljeni su podaci o rokovima u kojima su rješavane žalbe u periodu 2018-2020. godine,⁴⁵ što je prezentirao u Tabeli 2.

Tabela 2. Podaci o trajanju rješavanja žalbi u periodu 2018-2020. godine u FMF-u

Godina	Ukupan broj riješenih žalbi (2+3)	Ukupan broj žalbi riješenih u zakonskom roku	Ukupan broj žalbi riješenih izvan zakonskog roka (4+5+6+7)	Žalbe riješene u periodu 1-3 mjeseca od datuma prijema	Žalbe riješene u periodu 3-6 mjeseci od datuma prijema	Žalbe riješene u periodu 6-12 mjeseci od datuma prijema	Žalbe riješene u periodu dužem od godinu dana
	1	2	3	4	5	6	7
2018.	1.512	4	1.508	10	17	9	1.472
2019.	838	13	825	17	20	9	779
2020.	733	9	724	7	19	15	683
Ukupno	3.083	26	3.057	34	56	33	2.934

Izvor: FMF

Kako pokazuju podaci u tabeli, od ukupno riješene 3.083 žalbe u periodu 2018-2020. godine samo njih 26 riješeno je u zakonskom roku, odnosno manje od 1% u odnosu na ukupan broj riješenih žalbi. Analiza podataka pokazuje da je **većina žalbi koje nisu riješene u zakonskom roku, njih ukupno 2.934, odnosno 95%, riješena s kašnjenjem dužim od godinu dana**. U periodu od jednog mjeseca do godinu dana riješeno je 4% (123) zaprimljenih žalbi.

Prema podacima koje je dostavio FMF, ni u 2021. godini nije došlo do povećanja efikasnosti u rješavanju žalbi, jer je od ukupnog broja riješenih žalbi (490) samo 0,4%, odnosno dvije, riješeno u zakonskom roku, a čak 91% (448) riješeno je u periodu dužem od godinu dana od dana zaprimanja žalbe. Ostalih 8,6% zaprimljenih žalbi (40) riješeno je u periodu od tri mjeseca do godinu dana.

Važno je napomenuti da FMF nije postupao u skladu s odredbom člana 293. ZUP-a, te nije pismeno obavještavao stranke o razlozima zbog kojih drugostepeno rješenje nije doneseno, kao i o tome koje će se radnje poduzimati i u kojem vremenu radi donošenja rješenja. Nadležni iz FMF-a smatraju da je ova odredba Zakona teško provodiva, kada se ima u vidu da broj neriješenih žalbi prelazi nekoliko hiljada.

Kašnjenje u rješavanju žalbi ima brojne negativne posljedice na budžet, a nadležni iz PU FBiH posebno su istakli posljedice koje ima višegodišnje kašnjenje u rješavanju žalbi vezano za dodatni razrez poreza, zbog toga što u tim slučajevima žalba odlaže izvršenje rješenja. Prema podacima dostavljenim iz FMF-a **ukupan iznos dodatnih poreznih obaveza koje se osporavaju žalbama zaprimljenim u periodu 2015-2021. godina je 413.992.521 KM.**⁴⁶ Nadležni iz PU FBiH naglasili su da, ukoliko bi se osiguralo rješavanje po žalbama u zakonskom roku (30 dana), porezni obveznici ne bi imali prostora za poduzimanje radnji

u ovim evidencijama, ali su kao moguće razloge naveli slučajeve u kojima FMF isti predmet evidentira dva puta, jer predmet dobiju i od stranke i od prvostepenog organa. Zbog toga se dešava da se isti predmeti u evidencijama FMF-a mogu pojavitvi više puta. (Detaljnije u Prilogu 2. Izvještaja).

⁴⁵ Podaci su prikupljeni na osnovu Upisnika drugostepenih predmeta, te ličnih evidencija šefa Odsjeka za drugostepeno rješavanje.

⁴⁶ Izvještaj o radu Komisije za evidentiranje svih neriješenih predmeta po žalbama na prvostepeno rješenja zaprimljenim u odsjeku za drugostepeni porezno-upravni postupak, broj: 03-04-3-6931-11/21 od 26. 10. 2021. godine. Nadležni iz FMF navode da su u navedenoj vrijednosti sadržani i predmeti koji su upućeni na rad drugostepenom organu i u situacijama kada nisu uredni dokazi o pravilnom uručenju upravnih akata, ili su žalbe bile neblagovremeno izjavljene, međutim u izvještaju Komisije nije navedena informacija o broju i vrijednosti takvih predmeta.



u svrhu izbjegavanja svojih poreznih obaveza (prodaja imovine, usmjeravanje sredstava u druge svrhe i slično).

- **Rješavanje žalbi po urgencijama u Federalnom ministarstvu finansija**

Uprkos dostavljenim informacijama iz FMF-a da se žalbe rješavaju hronološki, revizijom je utvrđeno da je **u svakoj od posmatranih godina dio žalbi riješen mimo hronološkog reda, odnosno temeljem urgencija**. Urgencije su podnosi upravni inspektorat FMP-a, PU FBiH, nadležni sudovi, pravni zastupnici, ombudsmeni, ali i fizička i pravna lica na različite načine – e-mailom, telefonom, nekada i lično. Prema informacijama dobijenim od nadležnih iz FMF-a, urgencije FMP-a, nadležnih sudova i PU FBiH rješavaju se odmah, odnosno u naloženim rokovima, dok o ostalim urgencijama odlučuju službenici u skladu s prioritetima i raspoloživim resursima.

Važno je napomenuti da rješavanje po urgencijama nije detaljnije uređeno Zakonom o upravnom postupku. U Zakonu se jedino navodi da su organi, službe, pa tako i federalna ministarstva dužna omogućiti upravnoj inspekciji FMP-a uvid u upravno rješavanje, te postupati po njenim naložima.⁴⁷

Ministarstvo nema izrađenu internu proceduru koja uređuje postupanje po urgencijama. Postupanje Ministarstva po urgencijama nije u dovoljnoj mjeri ni transparentno s obzirom na to da su ustanovljeni različiti načini upućivanja urgencija (e-mailom, telefonom, stranke lično), a izveštaji FMF-a o rješavanju upravnih stvari ne sadrže informacije o rješavanju žalbi po urgencijama, iako je u svakoj posmatranoj godini određeni dio žalbi riješen na ovaj način. Na zahtjev revizije, prikupljeni su podaci o rješavanju žalbi po urgencijama za period 2018-2020. godine.

Tabela 3. Podaci o rješavanju žalbi po urgencijama u FMF-u

Godina	Ukupan broj žalbi riješenih po urgencijama	Žalba odbijena	Prvostepeno rješenje poništeno i vraćeno na ponovni postupak	Obustavljeno rješavanje	Žalbe nisu rješavane*
2018.	68	35	18	12	3
2019.	60	22	16	16	6
2020.	50	24	13	10	3
Ukupno	178	81	47	38	12

*Žalba neblagovremena, nedopuštena i sl.

Izvor: FMF

Kako pokazuju podaci koje je Ministarstvo dostavilo, u posmatranom periodu riješeno je **178 žalbi po urgencijama**. Analizom dostavljenih podataka o žalbama riješenim po urgencijama utvrđeno je da je većina odbijena (81), kod 47 žalbi poništena su prвostepena rješenja, te su vraćene prвostepenom organu na ponovni postupak, dok je za njih 38 donesen zaključak o obustavi. Kod četiri žalbe riješene po urgencijama Ministarstvo je donijelo meritorna rješenja. Ostale su riješene na drugi način ili nisu ni rješavane (žalba neblagovremena, nedopuštena, i sl.).

3.1.2. Uzroci kašnjenja u rješavanju žalbi u Federalnom ministarstvu finansija

Ustanovljeni su različiti uzroci koji dovode do kašnjenja u rješavanju žalbi kao što su nedostatak interne procedure i neblagovremeno uzimanje predmeta u razmatranje. Pored navedenog, nadležni iz FMF-a

⁴⁷ Član 297. ZUP-a; Članom 10. i 20. Zakona o upravnim sporovima („Službene novine FBiH“, broj 11/05) propisano je da u slučaju „šutnje uprave“ stranka može pokrenuti upravni spor. Međutim, prvi preduslov za ostvarenje prava pokretanja upravnog spora u ovim slučajevima je urgencija/zahtjev stranke upućena Inspektoratu FMP-a, koji potom urgenciju upućuje drugostepenom organu. Također, Članom 76. Zakona o organizaciji organa uprave („Službene novine FBiH, broj 35/05) propisana je mogućnost podnošenja predstavki i pritužbi rukovodiocima organa uprave, ukoliko se zahtjevi građana ne rješavaju u za to predviđenim rokovima. Osim toga, propisano je da je rukovodilac organa dužan, ukoliko je predstavka ili pritužba osnovana, preduzeti zakonom predviđene mjere (pokrenuti disciplinski postupak ili preduzeti druge mjere) prema državnom službeniku na čiji se rad predstavka ili pritužba odnosi i istovremeno podnosiocu predstavke ili pritužbe obvezno dostaviti pisani odgovor o preduzetim mjerama.



nnaveli su i sljedeće uzroke: nedovoljni kadrovski resursi, složenost drugostepenih porezno-upravnih postupaka, nekompletност spisa pojedinačnih predmeta.

- **Nedostatak interne procedure i neblagovremeno uzimanje predmeta u razmatranje**

Ministarstvo nije izradilo internu proceduru za postupanje po žalbama. Iako ne postoji utvrđena procedura, u praksi su ustaljeni koraci u postupanju po žalbama, što je prikazano u Prilogu 5. Izvještaja. U nedostatku adekvatne procedure, nije definisano niti se prati koliko koji korak u samom postupku rješavanja traje. Analizom dostavljenih informacija i uvidom u način rješavanja utvrđeno je da se zaprimljeni predmeti, odnosno žalbe evidentiraju u elektronsku bazu podataka, te u Upisnik drugostepenih predmeta.

Konstatovano je da šef Odsjeka za drugostepeni porezno-upravni postupak zaprima predmete, ali ih ne raspoređuje službenicima niti se odmah uzimaju u razmatranje. **Naime, zaprimljeni predmeti se drže u privremenoj arhivi i po nekoliko godina, a da Ministarstvo ne izvrši uvid u vrstu i složenost tih predmeta.** S obzirom na višegodišnje čekanje na uzimanje žalbi u rješavanje, konstatovano je da su žalbe iz 2016. i 2017. godine tek u 2020. i 2021. godini uzete u razmatranje.⁴⁸ Nakon što se žalba uzme u razmatranje, pojedine se rješavaju relativno brzo, dok rješavanje nekih drugih žalbi može trajati godinama, u zavisnosti od složenosti i predmeta same žalbe, kao i ostalih upravnih radnji. Zbog ovakve organizacije u FMF-u, konstatovano je da veliki broj žalbi bude riješen i nekoliko godina nakon zaprimanja, iako njihovo rješavanje ne zahtijeva složen i dugotrajan postupak.

U posmatranom periodu revizije nisu rađene određene analize samog postupanja službenika u rješavanju upravnih stvari da bi se utvrdili eventualni propusti i ustanovilo gdje postoji prostor za unapređenje postupka rješavanja žalbi, kako bi se žalbe rješavale brže i efikasnije. Iako su predmeti specifični i zahtijevaju specifičan pristup, određene analize postupanja mogu doprinijeti uočavanju prostora za poboljšanje te efikasnijem rješavanju žalbi.

- **Kadrovske resurse**

Prema informacijama FMF-a, jedan od najznačajnijih uzroka dugog rješavanja žalbi su nedovoljni kadrovski kapaciteti u Odsjeku za drugostepeni porezno-upravni postupak. Iako je ovaj problem prisutan već godinama, nadležni u FMF-u nisu poduzimali adekvatne, dovoljne i blagovremene aktivnosti na njegovom rješavanju.

Kako navode nadležni iz Ministarstva, šef Odsjeka periodično službenicima dodjeljuje određeni broj predmeta na rješavanje (20-30), a oni o svom radu obaveštavaju mjesecnim izvještajima o radu. Međutim, revizijom je utvrđeno da nisu propisani normativi rada kojima bi se odredilo koliko predmeta treba riješiti jedan zaposlenik i u kojem periodu. Shodno navedenom, konstatovano je da FMF nije osigurao osnovne prepostavke za praćenje efikasnosti rada službenika nadležnih za rješavanje žalbi, kako bi se osiguralo maksimalno korištenje raspoloživih resursa i adekvatno upravljanje kadrovima.

Iako je izvještaj o radu Odsjeka iz 2016. godine prezentirao problem kadrovskog deficitu u odnosu na broj neriješenih predmeta, ova analiza nije bila povod Ministarstvu za poduzimanje adekvatnih i dovoljnih koraka kako bi se osiguralo efikasno rješavanje žalbi.⁴⁹ U periodu 2016-2020. godine, radni odnos u FMF-u zasnovalo je ukupno 36 uposlenika od čega je dvoje zaposleno u Odsjek za drugostepeni porezno-upravni postupak. Prema dostavljenim informacijama, u Odsjeku za drugostepeno porezno-

⁴⁸ Prema izjavi odgovornih lica u FMF-u, žalba se uzima u razmatranje tek kad dođe na red za rješavanje, odnosno kad se dodijeli službeniku Odsjeka za drugostepeni porezno-upravni postupak.

⁴⁹ U Izvještaju o radu Odsjeka za drugostepeni upravni postupak iz 2016. godine prikazano je koliko bi vremena, uz postojeće kadrove, bilo potrebno da se riješe svi predmeti koji su na čekanju. Međutim, ova analiza rađena je na nivou Odsjeka i nije bila povod Ministarstvu ni za kakve dalje aktivnosti u rješavanju ovog problema.



upravno rješavanje trenutno je popunjeno osam od ukupno 15 sistematizovanih radnih mesta.⁵⁰ Konstatovano je da nova zapošljavanja nisu uticala na poboljšanje efikasnosti u rješavanju žalbi.⁵¹

Nadležni iz Ministarstva ističu da je za rješavanje drugostepenih predmeta neophodno najmanje tri godine da se zaposlenici osposebe za rad, s obzirom na složenost posla drugostepenog rješavanja. Uprkos konstatovanom problemu, **u navedenom periodu Ministarstvo nije osiguralo stručno usavršavanje službenika i drugih osoba** koje rade na rješavanju upravnih stvari, kako bi se više njih ospособilo za rad na rješavanju upravnih stvari.

Utvrđeno je da je tek krajem 2021. godine, u periodu provođenja revizije, formirana Komisija za rješavanje po žalbama u neriješenim drugostepenim porezno-upravnim predmetima, koja je zadužena za rješavanje neriješenih žalbi, izuzev onih predmeta u kojima je izvršen razrez dodatne porezne obaveze.⁵² Komisija je formirana kako bi se smanjio broj žalbi koje čekaju na rješavanje.⁵³ Također, u februaru 2022. godine upućeni su zahtjevi za davanje mišljenja Uredu za zakonodavstvo i FMP-u na Prijedlog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji FMF-a kako bi se razdvojili poslovi drugostepenog rješavanja u dva odsjeka shodno složenosti predmeta. Pravilnikom je također predviđeno povećanje broja izvršilaca. S obzirom da navedene aktivnosti nisu okončane, revizijom nije bilo moguće potvrditi konkretne pomake u pogledu unapređenja efikasnosti rješavanja žalbi.⁵⁴

• Složenost drugostepenih porezno-upravnih postupaka

Kao razlog nerješavanja predmeta u propisanom roku nadležni u Ministarstvu naveli su i složenost drugostepenih upravnih postupaka.⁵⁵ Svaki zaprimljeni predmet je specifičan, pojedini zahtijevaju uvid u značajan broj zakona, kako na kantonalnoj tako i na federalnoj razini. Uprkos tome, **u Ministarstvu ne vode posebne evidencije za predmete koji su ocijenjeni kao složeni za rješavanje.**⁵⁶

Analizom dokumentacije vezane za rješavanje određenog broja predmeta iz nadležnosti FMF-a utvrđeno je da se ni manje složeni predmeti ne rješavaju u roku.⁵⁷

Kao poseban problem koji usložnjava drugostepeni postupak nadležni iz FMF-a ističu da im se veliki broj predmeta koje su već riješili vraća na ponovno rješavanje, i to više puta. Naime, kada FMF riješi određenu žalbu na način da potvrdi prvostepeno rješenje PU FBiH, porezni obveznici veoma često pokreću upravne sporove kod nadležnih sudova. Nakon odluke suda, predmeti se vraćaju FMF-u, nakon čega FMF ponovo odlučuje o istom predmetu. Porezni obveznik ima mogućnost da i nakon novog rješenja FMF-a pokrene upravni spor, što dovodi do toga da drugostepeni organ donosi rješenje o istom predmetu dva ili tri puta. Konstatovano je da postoje predmeti koji su zaprimljeni još 2012. godine čije je rješavanje još uvijek u toku zbog toga što se iznova vraćaju na ponovni postupak.

⁵⁰ U periodu 2016-2020. godine radni odnos u FMF-u zasnovalo je ukupno 36 zaposlenika, od čega su tri putem javnog konkursa primljena u Odsjek za drugostepeni porezno-upravni postupak. Jedan od primljenih zaposlenika interno je premješten na drugo radno mjesto (u Centralnu harmonizacijsku jedinicu).

⁵¹ Kako su naveli nadležni u Ministarstvu, deset službenika ovog Odsjeka u toku 2019. godine provelo je na poslu tek nešto više od polovine radnog vremena u rješavanju drugostepenih predmeta žalbi, jer su veoma često odsustvovali po osnovu bolovanja.

⁵² Rješenje o formiranju Komisije za rješavanje po žalbama u neriješenim drugostepenim porezno-upravnim predmetima, broj: 03-04-3-8880/21 od 11. 11. 2021. godine.

⁵³ Komisija je od formiranja održala jednu sjednicu u decembru, na kojoj se raspravljalo o uočenim detaljima u vezi predmeta, o sadržaju i formi rješenja koja će raditi. Prema izvještaju koji je sačinila u decembru je urađeno 11 nacrta rješenja kojima se odbijaju žalbe na prvostepena rješenja PU FBiH, četiri rješenja kojima se prihvata žalba na prvostepeno rješenje PU i deset dopisa prema PU FBiH.

⁵⁴ Prema podacima iz Izvještaja o radu Komisije za februar 2022. godine, Komisija je izradila 54 rješenja - Očitovanje FMF-a na Nacrt izvještaja, broj 02-11-3-7-7126-2/21 od 21. 3. 2022. godine. Navedene aktivnosti predstavljaju pomak, ali i dalje nedostatan, ako se uzme u obzir ukupan broj neriješenih predmeta.

⁵⁵ U odgovorima na Upitnik revizije navedeno je da složenost i specifičnost porezno-upravnog postupka predstavlja veoma bitan faktor koji u velikoj mjeri određuje dužinu perioda potrebnog da se riješi jedna žalba.

⁵⁶ U ministarstvu navode da svi zaposlenici koji rade na rješavanju po žalbama rade sve vrste predmeta, te da se obraća pažnja da se složeniji predmeti daju onim zaposlenicima koji imaju više radnog iskustva u rješavanju tih predmeta.

⁵⁷ Naprimjer, predmeti zaprimljeni pod brojem: 03-15-906/15, 03-15-674/16, 03-15-792/16.



Primjer dugotrajnog rješavanja žalbe: Žalba je 2012. godine upućena FMF-u na Rješenje Porezne uprave, kojim se pravnom subjektu nalaže plaćanje dodatne porezne obaveze u iznosu od 823.766,03 KM. U ovom slučaju drugostepeni organ, tj. FMF, riješio je žalbu godinu i po nakon zaprimanja, i svojim Rješenjem potvrdio Rješenje prvostepenog organa. Međutim, nakon toga pravni subjekt je pokrenuo upravni spor kod Kantonalnog suda koji je poništio rješenje drugostepenog organa i predmet je vraćen na ponovno rješavanje. Drugostepeni organ FMF je u odgovoru Kantonalnom sudu tužbu ocijenio kao neosnovanu, zbog čega je pravni subjekt uputio Zahtjev za vanredno preispitivanje presude kantonalnog suda. FMF je i u odgovoru na ovaj zahtjev, dakle nakon još jedne upravne radnje, ostao pri svom prvobitnom rješenju. Prema dostupnim informacijama, rješavanje navedenog predmeta još uvijek nije okončano. Ovaj primjer pokazuje da drugostepeni organ o istoj stvari odlučuje i po nekoliko puta. (Detaljnije – Primjer složenog i dugotrajnog upravnog rješavanja iz nadležnosti FMF-a u Prilogu 3. Izvještaja)

- **Nekompletnost spisa pojedinačnih predmeta**

Nadležni iz FMF-a tvrde da je još jedan od uzroka koji utiču na dugotrajnost i kašnjenje u rješavanju žalbi i taj što PU FBiH dostavlja nekompletne spise uz žalbu, a koji su neophodni za rješavanje u drugostepenom upravnom postupku. Konstatovano je da je FMF putem urgencija⁵⁸ tražio kompletiranje spisa uz žalbu.⁵⁹ Međutim, izostale su konkretne i dovoljne aktivnosti kako bi se sprječilo da se ova praksa nastavi. U posmatranom periodu revizije, nisu inicirani određeni sastanci ili drugi vid saradnje između FMF-a i PU FBiH na kojima bi se ukazalo na problem nekompletnih spisa i ustanovili mehanizmi za otklanjanje ovih nedostataka.⁶⁰

Nadležni iz Porezne uprave su kao poseban problem naveli da FMF dopune predmeta traži i nakon tri godine od njihovog dostavljanja drugostepenom organu. Uvidom u dostavljene dopise i urgencije ustanovljeno je da je FMF u pojedinačnim slučajevima urgencijama tražio dopunu podataka nakon više godina od dana zaprimanja žalbe.⁶¹

3.1.3. Vraćanje predmeta prvostepenom organu na ponovni postupak

Revizijom je utvrđeno da FMF veoma često vraća prvostepenom organu na ponovni postupak. Naime, konstatovano je da u slučajevima kada FMF usvoji žalbu poreznog obveznika, dakle kada poništi rješenje PU, gotovo nikada ne donosi meritorno rješenje, nego predmete vraća na rješavanje PU. **Analizom internih evidencije koje vode službenici Odsjeka za drugostepeni porezno-upravni postupak, ustanovljeno je da su jedna do dvije žalbe godišnje rješavane meritorno, tako da je u posmatranom periodu revizije neznatan broj žalbi riješen na ovaj način.** Sve ostale usvojene žalbe u praksi se najčešće vraćaju prvostepenom organu na ponovni postupak.

Nadležni iz FMF-a navode da je vraćanje predmeta na ponovni postupak „odraz stanja provođenja prvostepenog postupka“. Istoču da je neophodno da prvostepeni organ potpuno i pravilno utvrdi činjenično stanje i da pravilno primijeni određene materijalne odredbe, kako bi drugostepeni organ mogao meritorno odlučiti o predmetu.

⁵⁸ Urgencija Kantonalnom poreznom uredu Mostar, broj: 03-15-1088/15 I.S. od 17. 9. 2020. godine, Dopis Kantonalnom poreznom uredu Sarajevo broj: 03-15-1152/15 A.M. od 26. 6. 2019. godine; Dopis broj: 03-15-786/16 I.S. od 31. 10. 2018. godine koji je FMF uputio kantonalnom poreznom uredu Tuzla nakon dvije godine od dana zaprimanja žalbe broj: 13-9-01-15-23-229-SI./16 od 25. 5. 2016. godine u FMF.

⁵⁹ Dopis broj: 03-15-1088/15.

⁶⁰ Prema dostavljenom komentaru na Nacrt izvještaja, FMF je 2017. godine dopisom skrenuo pažnju PU FBiH na način postupanja koja se tiču dostavljanja svih spisa, međutim nisu dostavljeni dokazi da su nakon toga, u periodu obuhvata revizije, poduzimane konkretne aktivnosti na rješavanju ovog problema.

⁶¹ FMF je uputilo dopis Kantonalnom poreznom uredu Tuzla broj: 03-15-1254/15 od 16. 7. 2019. godine vezano za žalbu poreznog obveznika na rješenje Kantonalnog poreznog ureda Tuzla koja je upućena FMF- u aktom 13-3-01-15-23-15-00829-19 od 22. 9. 2015. godine; Urgencija broj 03-15-1254/15 I.S. od 21. 11. 2019. godine koju je FMF uputilo Kantonalnom poreznom uredu nakon četiri mjeseca od poslane prve urgencije.



S ciljem analize rješavanja žalbi, tim za reviziju je izvršio uvid u rješenja o žalbama iz 2020. godine, kod kojih je FMF poništio rješenja PU FBiH. Kod 20 predmeta izabralih slučajnim uzorkom utvrđeno je da niti u jednom slučaju FMF nije donio meritorno rješenje. Svi analizirani predmeti vraćeni su prvostepenom organu, tj. PU FBiH na ponovno rješavanje.⁶² Vraćanjem žalbe prvostepenom organu na ponovno rješavanje o istoj se stvari odlučuje više puta. Kada se žalbe zaprime drugi put bilježe se kao novi predmet i rješavanje kreće ispočetka. Ovakvo postupanje sa žalbama dovodi do toga da se za istu stvar vodi više upravnih postupaka, što može trajati godinama.

Vraćanje predmeta prvostepenom organu predviđeno je ZUP-om kao jedan od načina rješavanja žalbi.⁶³ Međutim, Zakonom nije detaljnije uređeno ovo pitanje, kako bi se odredilo koliko puta se isti predmet može vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak. Revizijom je utvrđeno da nijedna od revidiranih institucija u posmatranom periodu nije predlagala određene izmjene ZUP-a koje bi doprinijele efikasnijem rješavanju upravnih stvari u drugostepenom upravnom postupku.

Važno je napomenuti da su zemlje Zapadnog Balkana, osim BiH, izvršile izmjene zakonske regulative iz oblasti rješavanja upravnih stari u smislu sprečavanja višestrukog vraćanja istog predmeta na rješavanje, dakle da se predmet po nekoliko puta vraća na rješavanje prvostepenom, pa drugostepenom organu, pa se o istom predmetu odlučuje i po nekoliko puta, što upravnim organima stvara dodatno opterećenje.

Uvidom u zakone o upravnom postupku zemalja regiona ustanovljeno je da su izvršene izmjene ovih zakona, upravo kako bi se spriječilo višestruko odlučivanje o istom predmetu. Drugostepeni organ u Republici Hrvatskoj žalbu može odbiti ako je neutemeljena, ili usvojiti na način da rješenje poništi u cijelosti ili djelimično ili ga izmjeni. Dakle, ne postoji mogućnost vraćanja žalbe prvostepenom organu. Zakon o upravnom postupku u Srbiji dao je mandat drugostepenim organima da (kada god je to moguće) sami isprave greške prvostepenih organa i donešu zakonit upravni akt, umjesto da predmet vraćaju prvostepenom organu i doprinose prebacivanju predmeta od jednog do drugog upravnog organa. U Crnoj Gori je višestruko vraćanje predmeta onemogućeno tako što je određeno da ukoliko je drugostepeni organ po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka podnese žalbu protiv novog prvostepenog rješenja, drugostepeni organ je dužan sam riješiti upravnu stvar. Na ovaj način spriječeno je višestruko ponavljanje upravnog postupka.⁶⁴

3.1.4. Rješavanje žalbi iz nadležnosti Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata

Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata u posmatranom periodu revizije (2016-2020. godine) nije rješavalo žalbe iz svoje nadležnosti u zakonom propisanom roku.⁶⁵ Naime, podaci ukazuju na veliki broj predmeta koji su riješeni izvan zakonskog roka, što je prezentirano u tabeli.

⁶² Ukoliko PU FBiH na osnovu ovih podnesenih žalbi doneše ista rješenja, kao i kod prвobitnog rješavanja, i FMF ponovo dobije žalbu vezano za taj predmet, prilikom ponovnog rješavanja ovi se predmeti tretiraju kao novi i ne vežu se za prethodno rješavanje.

⁶³ Ako drugostepeni organ utvrdi da su u prvostepenom postupku činjenice nepotpuno ili pogrešno utvrđene, da se u postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješenje stvari, ili da je dispozitiv pobijanog rješenja nejasan ili je u protivrječnosti s obrazloženjem, on će upotpuniti postupak i otkloniti izložene nedostatke, bilo sam bilo preko prvostepenog organa ili kog drugog zamoljenog organa, a ti organi su dužni postupiti po traženju drugostepenog organa. – Član 239. stav 1. ZUP-a; Ako drugostepeni organ utvrdi da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. – Član 239. stav 2. ZUP-a.

⁶⁴ Kad je drugostepeni organ po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje a stranka izjavlja žalbu na novo rješenje prvostepenog organa, drugostepeni organ dužan je poništiti prvostepeno rješenje i sam riješiti upravnu stvar. – Član 126. ZUP-a Crne Gore

⁶⁵ Drugostepena nadležnost FMBI-ja propisana je Zakonom o pravima boraca i članova njihovih porodica („Službene novine Federacije BiH“, broj 33/04, 56/05, 70/07, 9/10 i 90/17) i Zakonom o pravima demobilisanih boraca i članova njihovih porodica („Službene novine Federacije BiH“, broj: 54/19).

**Tabela 4. Podaci o rješavanju po žalbama u FMBI-ju**

Godina	Broj zaprimljenih žalbi	Broj žalbi riješenih u zakonskom roku	Broj žalbi riješenih izvan zakonskog roka
2016.	790	338	260
2017.	899	393	313
2018.	1.270	294	697
2019.	2.463	1.249	945
2020.	1.267	88	800
Ukupno	6.689	2.362	3.015

Izvor: FMBI

Kako pokazuju podaci u tabeli, od ukupno 6.689 zaprimljenih žalbi, FMBI je riješio 5.377, što predstavlja 80% od ukupno zaprimljenih žalbi. Na kraju svake od posmatranih godina, ustanovljen je određen broj žalbi čije rješavanje nije okončano. Od ukupnog broj riješenih žalbi, njih 5.377, u zakonskom roku riješeno je 2.362, odnosno 44%, dok je 3.015 žalbi, odnosno 56% riješeno izvan zakonskog roka.

Uprkos značajnom broju žalbi rješavanih izvan zakonskog roka, utvrđeno je da FMBI ne vodi evidencije o trajanju njihovog rješavanja. Na zahtjev revizije, prikupljeni su i dostavljeni podaci o trajanju rješavanja žalbi za period 2018-2020. godine. Podaci su prikupljeni pregledom pojedinačnih žalbi koje su riješene u ovom periodu i koje se nalaze u arhivi Ministarstva. Rokovi u kojima su žalbe rješavane prikazani su u tabeli.

Tabela 5. Podaci o trajanju rješavanja žalbi u periodu 2018-2020. godine u FMBI-ju

Godina	Ukupan broj riješenih žalbi (2+3)	Ukupan broj žalbi riješenih u zakonskom roku	Ukupan broj žalbi riješenih izvan zakonskog roka (4+5+6)	Žalbe riješene periodu 1-3 mjeseca od datuma prijema	Žalbe riješene u periodu 3-6 mjeseci od datuma prijema	Žalbe riješene u periodu 6-12 mjeseci od datuma prijema
	1	2	3	4	5	6
2018.	991	294	697	495	190	12
2019.	2.194	1.249	945	639	288	18
2020.	888	88	800	436	337	27
Ukupno	4.073	1.631	2.442	1.570	815	57

Kako pokazuju podaci u tabeli, u periodu 2018-2020. godine u FMBI-ju su 2.442 žalbe riješene izvan zakonskog roka, što predstavlja 60% od ukupnog broja riješenih žalbi. U periodu 1-3 mjeseca od datuma zaprimanja riješeno je 39% žalbi, dok je značajan procenat od 20% žalbi riješen u periodu od 3-6 mjeseci od dana zaprimanja žalbe. Također, u svakoj od navedenih godina postoji i određeni broj žalbi koji je rješavan u periodu od šest mjeseci do godinu dana od datuma prijema. Iako je značajan broj žalbi rješavan izvan zakonskog roka, nadležni iz FMBI-ja nisu pismenim putem obavještavali stranke o razlozima kašnjenja, kao ni o tome u kojoj je fazi rješavanje žalbi i kad će biti okončano.

Podaci za 2021. godinu pokazuju da je došlo do dodatnog pogoršanja u efikasnosti rješavanja žalbi u FMBI-ju. Naime, prema dostavljenim podacima, u ovoj godini riješeno je ukupno 1.109 žalbi, od čega 90% izvan zakonskog roka, a samo 10% u zakonom predviđenom roku od 30 dana od dana zaprimanja žalbe.



- Rješavanje žalbi po urgencijama u Federalnom ministarstvu za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata**

Revizijom je utvrđeno da je i u FMBI-ju određeni broj žalbi rješavan mimo hronološkog reda. Žalbe su na ovaj način rješavane prema urgencijama Upravnog inspektorata FMP-a, ali i po osnovu urgencija koje su upućivala pravna i fizička lica ili njihovi pravni zastupnici (telefonom, e-mailom ili „ličnim dolaskom u ministarstvo“). Kao i kod FMF-a, ne postoji jasna procedura postupanja ovog Ministarstva u slučaju pristiglih urgencija. Njihovo rješavanje nije adekvatno uređeno i nije dovoljno transparentno. Konstatovano je kako upućivanje urgencija telefonom, e-mailom ili dolaskom u Ministarstvo nije transparentno zbog toga što se ne može na adekvatan način pratiti ni kontrolisati. Nadležni iz FMBI-ja ne vode evidencije o rješavanju žalbi po urgencijama. Na zahtjev Ureda za reviziju, podatke o broju predmeta riješenih po urgencijama za period 2018-2020. godine prikupili su pregledom pojedinačnih predmeta iz arhive, što je prikazano u Tabeli 6.

Tabela 6. Podaci o rješavanju žalbi po urgencijama u FMBI-ju

Godina	Broj predmeta riješenih po urgencijama
2018.	15
2019.	17
2020.	8
Ukupno	40

Prema dostavljenim podacima Ministarstva, u periodu 2018-2020. godine pristiglo je 40 urgencija. Ministarstvo je postupilo po svim pristiglim urgencijama, te ove predmete prioritetno riješilo. Potrebno je naglasiti da FMBI u podatke o urgencijama nije uvrstio one urgencije koje je upućivao Upravni inspektorat FMP-a, iako je najveći broj ove vrste urgencija, ali se o tome ne vodi posebna evidencija. Prema procjeni nadležnih iz FMBI-ja, samo u 2021. godini bilo je oko 320 urgencija FMP-a, po osnovu kojih se žalbe prioritetno rješavaju.

3.1.5. Uzroci kašnjenja u rješavanju žalbi u Federalnom ministarstvu za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata

Konstatovani su različiti uzroci koji dovode do kašnjenja u rješavanju žalbi: nedostatak interne procedure, kašnjenje u poduzimanju određenih koraka pri rješavanju žalbi i nedostatak normativa rada. Nadležni iz FMBI-ja kao uzroke kašnjenja u rješavanju žalbi navode: nedostatak odgovarajućeg kadra, čekanje na nalaz i mišljenje drugostepene ljekarske komisije, te potrebu za provjerom punomoći pravnih zastupnika podnositelaca žalbi.

- Nedostatak interne procedure za rješavanje žalbi u Federalnom ministarstvu za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata**

Revizijom je utvrđeno da u FMBI-ju nisu donesene procedure za postupanje po žalbama s propisanim koracima i rokovima u kojima se rješavaju pojedine faze. Prilikom zaprimanja, žalbe se u FMBI-ju evidentiraju u Upisniku drugostepenih predmeta, i odmah dodjeljuju službenicima na rješavanje. Žalbe se raspoređuju ravnomjerno i naizmjenično, tako da svi službenici Sektora za upravno rješavanje budu jednako opterećeni.⁶⁶ Uvidom u primjere rješavanja žalbi iz nadležnosti FMBI-ja konstatovano je da se prva upravna radnja u postupku rješavanja preduzima u zakonom propisanom roku. Međutim, u

⁶⁶ Izvršen je uvid u lične evidencije pojedinačnih službenika koji rade na rješavanju upravnih stvari, čime je ustanovljeno da predmete zaprimaju svakodnevno, onako kako su navedeni u Upisniku drugostepenih predmeta, u kojem se prvo bitno evidentiraju zaprimljeni predmeti.



kasnjim fazama rješavanja prisutna su čekanja (nalaz drugostepene ljekarske komisije, provjera punomoći), a konstatovano je da u rješavanju određenih predmeta ni FMBI nije blagovremeno poduzimao odgovarajuće aktivnosti. U Prilogu 8. Izvještaja prikazan je Hodogram postupanja po žalbama u FMBI-ju, prema podacima koje su dostavili nadležni iz Ministarstva.

- **Kadrovska resursi**

Kao jedan od osnovnih uzroka kašnjenja u rješavanju žalbi navodi se nedostatak kadrova. Trenutno na rješavanju drugostepenih predmeta u Sektoru za upravno rješavanje rade tri zaposlenika, od njih ukupno deset, s obzirom na to da Sektor rješava i prvostepene predmete. Revizijom je utvrđeno da u Sektoru nije kreiran plan rješavanja zaprimljenih žalbi, kojim bi bila određena precizna dinamika rješavanja, te broj predmeta koje svaki službenik koji radi na drugostepenom rješavanju treba riješiti u određenom periodu. U posmatranom periodu revizije nije bilo dodatnih zapošljavanja u ovom Sektoru, izuzev zapošljavanja po osnovu ugovora o djelu,⁶⁷ a prema sistematizaciji radnih mesta samo je jedno mjesto u ovom Sektoru upražnjeno.⁶⁸

- **Čekanje na nalaz i mišljenje drugostepene ljekarske komisije**

Na dugotrajnost drugostepenog postupka utiče i čekanje drugostepene ljekarske komisije Instituta za medicinsko vještačenje zdravstvenog stanja (u daljem tekstu Institut) da obavi potrebni pregled. Prema dostavljenim informacijama, Institut čeka prikupljanje više predmeta, pa potom saziva komisiju da doneše odluke o svim predmetima. Stoga Ministarstvo često upućuje urgencije Institutu, kako bi se rješavanje po žalbama ubrzalo. Međutim, nadležni iz Ministarstva ističu da se stranke u određenim slučajevima ne odazovu na poziv komisije i na razne načine izbjegavaju zaprimanje poziva, kako ne bi izgubili pravo na naknadu koju primaju. Primjer koji slijedi pokazuje hronologiju rješavanja žalbe gdje je drugostepenoj ljekarskoj komisiji zbog neodazivanja stranke bilo potrebno čak četiri godine da drugostepenom organu dostavi svoj nalaz i mišljenje.

Hronologija rješavanja predmeta broj: UP-II-03-41-138/16
25. 2. 2016 – zaprimljena žalba posredstvom prvostepenog organa
3. 3. 2016 – spis predmeta dostavljen drugostepenoj ljekarskoj komisiji Instituta za medicinsko vještačenje radi pribavljanja nalaza i mišljenja nadležne ljekarske komisije
18. 9. 2019 – Institut za medicinsko vještačenje Ministarstvu vratio spis predmeta bez donesenog nalaza i mišljenja, jer se stranka u postupku nije odazvala pozivima na medicinsko vještačenje
28. 10. 2019 – spis predmeta ponovo vraćen drugostepenoj ljekarskoj komisiji Instituta za medicinsko vještačenje s uputama za dalje postupanje
5. 2. 2020 – Institut za medicinsko vještačenje Ministarstvu vratio spis predmeta sa donesenim nalazom i mišljenjem
14. 2. 2020 – organ donosi rješenje po žalbi u skladu s izdatim nalazom i mišljenjem

Iako je Zakonom⁶⁹ propisano da se u slučaju neodazivanja korisnika na poziv Instituta u naznačenim rokovima donosi rješenje o prestanku prava koje je do tada koristio, revizijom je utvrđeno da Ministarstvo u praksi ne provodi tu zakonsku odredbu.⁷⁰ Navedeno ima za posljedicu da korisnik prima naknadu sve do donošenja rješenja o žalbi.

⁶⁷ Radi se o kratkotrajnim angažmanima, i ti zaposlenici uglavnom obavljaju tehničke i pomoćne poslove, tako da suštinski ne mogu doprinijeti bržem rješavanju žalbi.

⁶⁸ U Godišnjem izvještaju o radu Sektora za upravno rješavanje za 2021. godinuinicirane su izmjene i dopune Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji FMBI-ja u smislu povećanja broja izvršilaca – stručnih savjetnika za poslove upravnog rješavanja u drugostepenom upravnom postupku s tri na pet izvršilaca.

⁶⁹ Članom 48. Zakona o pravima boraca i članova njihovih porodica FBiH propisano je da ukoliko ratni vojni invalid, odnosno korisnik invalidnine iz ovog člana ne pristupi pregledu ili na drugi način onemogući da ljekarska komisija izda nalaz i mišljenje, smatrati će se da je odustao od zahtjeva za ostvarivanje prava prema ovom Zakonu.

⁷⁰ Prema izjavi nadležnih iz FMBI-ja, rješenja o prestanku prava na novčanu naknadu sudovi u praksi poništavaju, tako da se isplaćivanje naknada nastavlja, i nije omogućena provedba ove zakonske odredbe.



- **Potreba za provjerom punomoći pravnih zastupnika**

Ministarstvo kao razlog zbog kojeg se žalbe ne rješavaju u propisanim rokovima navodi i nejasne punomoći koje dostavljaju pravni zastupnici, tako da ono često vrši provjeru punomoći. To zahtijeva niz upravnih radnji, koje značajno produžavaju period rješavanja određene žalbe. Prema izjavi nadležnih, sudovi podržavaju takve prakse jer je to jedan od načina zaštite stranke i njenih prava.

Važno je napomenuti da su, pored razloga koje navode nadležni iz Ministarstva, konstatovani predmeti kod kojih su kašnjenja uzrokovana i nedovoljnom efikasnosti samog Ministarstva. Primjera radi, konstatovani su predmeti kod kojih je FMBI rješenje o žalbi donio više od dva mjeseca nakon dostavljanja nalaza drugostepene ljekarske komisije ili nakon dopune predmeta prvostepenog organa.⁷¹

3.2. Praćenje rješavanja upravnih stvari

Pravilnikom o kancelarijskom poslovanju u FBiH propisan je sadržaj Upisnika drugostepenih predmeta, i on treba da sadrži sljedeće podatke: podnositelj žalbe, naziv organa koji je donio prvostepeno rješenje, datum prijema žalbe, da li je žalba riješena u zakonskom ili izvan zakonskog roka, na koji način je žalba riješena (ustupljena drugom organu, odbačena, odbijena, uvažena, obustavljena), da li je pokrenut upravni spor, te ishod upravnog spora (žalba odabacena, odbijena, uvažena, obustavljena).

Uputstvom o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima federalnih organa uprave i federalnih ustanova o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku propisan je obrazac godišnjeg izvještaja za drugostepeni upravni postupak, koji treba da sadrži sljedeće podatke: da li su žalbe riješene u zakonskom ili izvan zakonskog roka, te na koji način su riješene (odbačena, odbijena, uvažena, obustavljen postupak, ustupljena drugom organu). Također, u obrazac se unose i podaci o žalbama koje su u postupku rješavanja, kao i o upravnim sporovima. Pored tabelarnog prikaza brojčanih podataka, Uputstvom je propisano da se priprema i obrazloženje iskazanih podataka koje sadrži razloge za prekoračenje rokova i predviđene mjere za otklanjanje propusta.

Provedena revizija je pokazala da FMF i FMBI ne prate rješavanje upravnih stvari iz svoje nadležnosti na adekvatan način, odnosno ne raspolažu pouzdanim podacima o broju i načinu riješenih žalbi iz prethodnog perioda, kao ni o broju neriješenih žalbi. Tokom provođenja revizije u nekoliko navrata dostavljeni su različiti podaci, što pokazuje da princip vođenja internih evidencija nije pouzdan, te da se podaci trebaju redovno provjeravati i usaglašavati. Ustanovljeno je da, iako su prisutna kašnjenja u rješavanju žalbi, ministarstva nisu osigurala praćenje trajanja rješavanja kako bi se utvrdilo kolika su kašnjenja i šta ih u najvećoj mjeri uzrokuje, kako bi se na osnovu toga pristupilo iznalaženju adekvatnog rješenja.

3.2.1. Vođenje evidencija o rješavanju upravnih stvari

- **Evidencije Federalnog ministarstva finansija**

Provedenom revizijom je utvrđeno da **FMF ne vodi adekvatne evidencije o drugostepenim predmetima** koje bi osigurale sveobuhvatne podatke o rješavanju predmeta po žalbama i ishodima žalbenih postupaka. Iako se evidencije vode na nekoliko načina, nijedna ne daje potpunu sliku o drugostepenom rješavanju.⁷² **Elektronski informacioni sistem DMS⁷³ uspostavljen je na nivou Ministarstva. Međutim, jedino je Odsjek za drugostepeno rješavanje izuzet iz ovog sistema,** zbog, kako navode nadležni iz Ministarstva, nedovoljnih kadrova na protokolu koji bi skenirali i unosili u sistem svu dokumentaciju koja dolazi uz drugostepene predmete. Evidencije o drugostepenim

⁷¹ Broj predmeta: UP-II-03-41-53/16; Broj predmeta: UP-II-03-41-177/17, Broj predmeta: UP-II-03-41-666/18.

⁷² Članom 145. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, broj 35/05) propisana je obaveza organa uprave da vode kancelarijsko i arhivsko poslovanje iz svoje nadležnosti. Ovim Zakonom je također propisano da kancelarijsko poslovanje, između ostalog, obuhvata evidenciju o svim predmetima koji se odnose na upravno rješavanje, među kojima je i evidencija o drugostepenom upravnom postupku, dok su sadržaj i način vođenja kancelarijskog poslovanja uređeni Pravilnikom o kancelarijskom poslovanju („Službene novine FBiH“, broj 96/19).

⁷³ Engl. Document Management System – elektronski sistem za upravljanje podataka.



predmetima vode se u Upisniku drugostepenih predmeta (UP2), evidencije vodi i šef Odsjeka za drugostepeno porezno-upravno rješavanje, a podaci se vode i u posebnoj elektronskoj bazi ovog Odsjeka koja nije dio DMS-a.

Evidencije koje vodi šef Odsjeka, u Excel tabelama, uspostavljene su za internu upotrebu i koriste se za izradu godišnjih izvještaja o radu za potrebe Ministarstva. Uvidom u ove evidencije konstatovano je da ne sadrže sveobuhvatne podatke o predmetima, pa tako npr. nije naveden datum zaprimanja žalbi. Također, iz ovih evidencija nije moguće pratiti rokove u kojima su žalbe rješavane. Na osnovu broja pod kojim su žalbe iz evidencija zavedene u protokolu može se ustanoviti u kojoj godini su zaprimljene. Po ovom osnovu konstatovano je da su žalbe u pojedinačnim godinama najvećim dijelom rješavane dvije ili tri godine od zaprimanja. Primjera radi, u 2019. i 2020. godini riješen je najveći broj žalbi zaprimljenih u 2015. godini. Podaci o tome kada su zaprimljene žalbe koje su rješavane u periodu 2016-2020. godine nalaze se u Prilogu 9. Izvještaja.

U Ministarstvu postoji odvojen protokol za drugostepeni upravni postupak. Uvidom u upisnike posebno za svaku promatranu godinu konstatovano je da **podaci nisu uneseni u odgovarajuće kolone**, kako je predviđeno uputstvom o načinu popunjavanja navedenom na početku Upisnika.⁷⁴

Revizijom je ustanovljeno da se prilikom zaprimanja predmeta skenira žalba i prvostepeno rješenje, i to se unosi u elektronsku bazu ovog Odsjeka, nakon rješavanja predmeta unosi se i drugostepeno rješenje i vrijednost predmeta. Međutim, **baza podataka ne nudi mogućnost nikakve analitike niti izvještavanja, jer ne daje mogućnost filtriranja podataka** koje bi omogućilo razvrstavanje predmeta po vrsti žalbi, načinu na koji je žalba riješena, sredstvima koja su bila osporena i koja su rješavanjem realizovana.

U posmatranom periodu revizije FMF nije na kraju svake godine vršio popis neriješenih predmeta, tako da nije raspolagao pouzdanim podacima za period 2016-2020. godine. Brojčani podaci koji su reviziji dostavljeni prikupljeni su na osnovu različitih internih evidencija, te je upitna njihova pouzdanost. Tek u toku provođenja revizije, krajem 2021. godine, Ministarstvo je formiralo Komisiju za evidentiranje svih neriješenih predmeta po žalbama na prvostepena rješenja zaprimljenim u Odsjeku za drugostepeni porezno-upravni postupak⁷⁵ koja je izvršila popis svih neriješenih predmeta koji su u privremenoj arhivi Ministarstva i čekaju na rješavanje. Uz broj neriješenih predmeta i vrstu obaveza na osnovu kojih je porezna obaveza nastala, Komisija je navela i iznos dodatnih poreznih obaveza – vrijednost u KM neriješenih žalbi, što je prikazano u Prilogu 10. Izvještaja. Vrijednost u KM navedena je samo za ovu vrstu žalbi zbog toga što kod žalbi koje se odnose na dodatne porezne obaveze žalba odlaže izvršenje rješenja.

- **Evidencije Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata**

Kada su u pitanju evidencije o drugostepenim predmetima u FMBI-ju utvrđeno je da ni ovo Ministarstvo nije uspostavilo sveobuhvatne evidencije o rješavanju drugostepenih predmeta. Evidencije FMBI-ja vode se u Upisniku drugostepenih predmeta. Uvidom u Upisnike utvrđeno je da podaci nisu vođeni na odgovarajući način, kolone nisu popunjavanje onako kako je to predviđeno uputstvom za popunjavanje datim na početku Upisnika. Iz Upisnika se ne može utvrditi u kojem roku i na koji način su žalbe rješavane. Podaci o rješavanju predmeta u drugostepenom postupku, koji su dostavljeni reviziji, prikupljeni su pregledom arhive, otvaranjem svakog pojedinačnog drugostepenog predmeta koji je riješen u periodu 2016-2020. godine. Revizijom je utvrđeno da se od 2021. godine Upisnik vodi urednije i preglednije, jer je iz njega vidljivo na koji način su žalbe rješavane. Međutim, ustanovljeno je da se u Upisniku i dalje ne bilježi datum kada je žalba riješena, na šta je službenicima

⁷⁴ U Upisniku drugostepenih predmeta (UP2), u kojem se evidentiraju podaci o podnosiocu žalbe, naziv prvostepenog organa, datum prijema i broj organizacione jedinice kojoj je žalba proslijeđena, te status rješavanja žalbi po datumu.

⁷⁵ Broj: 03-04-3-6931-13/21, od 3. 11. 2021. godine.



skrenuta pažnja prilikom posjete.⁷⁶ **FMBI nema uspostavljen elektronski sistem evidentiranja podataka o drugostepenom rješavanju.**

3.2.2. Interni nadzor i izvještavanje o rješavanju žalbi

Analizom dostavljenih podataka te obavljenim intervjuima ustanovljeno je da FMF i FMBI nisu uspostavili interni nadzor nad rješavanjem žalbi, kao ni izvještavanje o ovom rješavanju.

U periodu 2016-2020. godine FMF i FMBI nisu vršili nadzor nad rješavanjem upravnih stvari, kako bi se vršila kontrola poštovanja rokova, identificovali uzroci kašnjenja u rješavanju žalbi, te poduzele konkretne mjere s ciljem otklanjanja utvrđenih nedostataka.⁷⁷

Pored toga, utvrđeno je da **nijedno ministarstvo obuhvaćeno revizijom nije izrađivalo godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku koje je, prema Zakonu o upravnom postupku, imalo obavezu dostavljati Vladi FBiH i FMP-u.** Važno je navesti da su Uputstvom o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku propisani forma i sadržaj godišnjih izvještaja koja su Ministarstva dužna izrađivati. Međutim, nadležni u ministarstvima nisu bili upoznati s tim Uputstvom.

Izvještaji o radu Odsjeka/Sektora za upravno rješavanje u FMF-u i FMBI-ju nemaju ustaljenu i jasno određenu formu i sadržaj, već o tome odlučuju rukovodioци. U FMBI-ju se ovi izvještaji nisu ni pripremali prije 2018. godine. Podaci za izradu ovih izvještaja prikupljaju se na osnovu evidencija koje interno vodi svaki službenik koji radi na rješavanju žalbi.

3.2.3. Nadzor Federalnog ministarstva pravde nad rješavanjem upravnih stvari

Utvrđeno je da FMP nije vršio redovan nadzor u pogledu poštovanja odredbi ZUP-a⁷⁸, koji propisuje rokove za rješavanje upravnih stvari, kao ni nadzor u pogledu obaveze federalnih ministarstava da dostavljaju FMP-u godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari. Nadležni iz FMP-a navode da Upravni inspektorat FMP-a u promatranom periodu **nije planirao niti vršio nadzor po službenoj dužnosti, jer nema dovoljno kadrovskih resursa.**⁷⁹ Nadležni iz Ministarstva nisu poduzimali aktivnosti na rješavanju ovog problema iako im je Zakonom utvrđena obaveza vršenja nadzora nad poštovanjem odredbi ZUP-a. Nadzor je vršen samo po osnovu predstavki stranaka.

Odgovorni iz FMP-a navode da Upravni inspektorat vrši nadzor nad poštovanjem rokova za rješavanje po žalbama u drugostepenom upravnom postupku u skladu sa zakonskim ovlaštenjima,⁸⁰ ali da **Upravni inspektorat ne vodi posebne evidencije iz kojih se može vidjeti broj nadzora vezanih za drugostepena rješavanja u pojedinačnim organima.**

Analizom dokumentacije koju je Ministarstvo dostavilo konstatovano je da je **upravni nadzor u FMF-u i FMBI-ju vršen po osnovu predstavki stranaka**, odnosno njihovih punomoćnika. Konstatovano je da je Upravna inspekcija FMP-a, nakon zaprimljenih predstavki, upućivala ministarstvima urgencije da se očituju o razlozima nepostupanja po predmetima u propisanim rokovima. Također je nalagala da ukoliko ministarstvo nije odlučilo po žalbama koje su predmet predstavki, o njima odluče odmah ili u roku koji odredi upravni inspektor. Rokovi za postupanje ministarstava po urgencijama kretali su se od

⁷⁶ U 2021. godini, uposlenik pisarne počeo je voditi evidenciju o rješavanju predmeta u Excel tabeli, radi lakšeg snalaženja u radu. Riječ je o ličnoj evidenciji, koja sadrži podatke o svim upravnim radnjama poduzetim vezano za jedan predmet, s datumima poduzetih radnji.

⁷⁷ Nadležni iz FMBI-ja naveli su da Jedinica za internu reviziju u periodu 2016-2020. godine nije vršila internu reviziju procesa rješavanja po žalbama protiv prvostepenih rješenja, dok su iz FMF-a istakli da je u toku izrada Strateškog plana rada Jedinice za internu reviziju za period 2022-2024. godine, te Godišnjeg plana rada za 2022. godinu, gdje će se u prvom kvartalu 2022. godine planirati vršenje interne revizije navedenog procesa.

⁷⁸ FMP ima tri upravna inspektora, te ističu da, s obzirom na broj inspektora kojima raspolažu, nisu u mogućnosti provoditi nadzor nad rješavanjem upravnih stvari onako kako to propisuje ZUP.

⁷⁹ Pregled izvještaja o radu FMP-a (u okviru izvještaja o radu Vlade FBiH) i izjave nadležnih na sastanku održanom u FMP-u.

⁸⁰ Član 297. ZUP-a.



pet do 15 dana.⁸¹ FMP nije izričao kazne za nedonošenja drugostepenih rješenja u zakonskom roku, iako ZUP za ovakve slučajeve propisuje novčane kazne u iznosu od 2.000 do 8.000 KM.⁸²

Prema izjavi nadležnih u FMP-u, federalna ministarstva nisu ispunjavala svoju zakonsku obavezu i dostavljala izvještaje o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku. **Kako navode u FMP-u, budući da ZUP nije predviđao sankcije za neispunjavanje ove obaveze, federalna ministarstva nisu izrađivala i dostavljala izvještaje vezano za upravno rješavanje.** Međutim, ni FMP nije poduzimao aktivnosti kako bi se osiguralo da se izvještaji izrađuju i dostavljaju, iako je ovo Ministarstvo nadležno za nadzor nad provođenjem ZUP-a. Uspostavljanje redovnog i adekvatnog izvještavanja o upravnom rješavanju doprinijelo bi efikasnjem rješavanju upravnih stvari s obzirom na to da su federalni organi uprave u okviru ovog izvještaja dužni obrazložiti razloge za prekoračenje rokova za rješavanje, kao i predviđene mјere za otklanjanje propusta. Međutim, ustanovljeno je da na federalnom nivou nije bilo konkretnih prijedloga izmjena ovog Zakona koji bi uključio izmjene po pitanju definiranja kaznenih odredbi u slučaju nepoštivanja navedenih propisanih obaveza.

Iz dostavljenih dopisa Upravnog inspektorata vidljivo je da je ukazivao ministarstvima na odredbu člana 293. ZUP-a, kojom je propisana obaveza službene osobe ovlaštene za vođenje upravnog postupka da u roku od tri dana od isteka roka za rješavanje upravne stvari u zakonom propisanim rokovima pismeno obavijesti stranku o razlozima zbog kojih upravni akt nije donesen, kao i o tome koje će se radnje poduzimati, u kojem vremenu radi donošenja upravnog akta, te poučiti stranku koja pravna sredstva može koristiti.

3.3. Dodana vrijednost koja se može postići efikasnijim rješavanjem žalbi

Unapređenjem efikasnosti rješavanja žalbi iz nadležnosti ministarstava obuhvaćenih revizijom moguće je postići značajnu dodanu vrijednost koja se ogleda u zaštiti javnog interesa, većoj naplati javnih prihoda, ali i adekvatnoj zaštiti prava građana i ostalih poreznih obveznika. Također, efikasnijim rješavanjem žalbi moguće je smanjiti troškove koji proizlaze iz dugotrajnih upravnih postupaka i obezbijediti da se uz raspoložive resurse postižu maksimalni rezultati. Osiguranje ovih vrijednosti u skladu je i sa ZUP-om koji propisuje obavezu nadležnih institucija da u provođenju upravnih postupaka poštuju načela efikasnosti, ekonomičnosti, zaštite javnog interesa i zaštite prava građana.

Uprkos činjenici da dodanu vrijednosti nije moguće u potpunosti kvantificirati, koristi od unapređenja efikasnosti u predmetnoj oblasti moguće je prikazati na primjeru žalbi na rješenja Porezne uprave FBiH, kod kojih je naplata poreza zbog nerješavanja žalbi odložena.

Naime, prema informacijama FMF-a, vrijednost neriješenih žalbi iz perioda 2015-2021. godine, koje se odnose na dodatni razrez poreza, iznosila je 413.992.521 KM.⁸³ S obzirom na to da žalbe u ovim slučajevima odlažu izvršenje rješenja, riječ je o potencijalno naplativim sredstvima, te svako odlaganje u rješavanju negativno utiče na ukupne javne prihode. Efikasnije ubiranje budžetskih prihoda pretpostavka je za stvaranje opće finansijske stabilnosti i ekonomskog razvoja.

Blagovremenim rješavanjem žalbi iz nadležnosti FMBI-ja osigurat će se adekvatnija zaštita boračko-invalidske populacije kao ranjive kategorije stanovništva. To će doprinijeti adekvatnoj zaštiti prava i potreba ove društvene kategorije, što je u skladu s UN-ovim ciljevima održivog razvoja (SDG).⁸⁴

⁸¹ Uvid u primjere urgencija i zapisnike koje je FMP dostavio Uredu za reviziju institucija u FBiH aktom broj: 06-45-3894/21 od 15. 12. 2021. godine.

⁸² Član 298. ZUP-a.

⁸³ Vrijednost koju je utvrdila Komisija za evidentiranje neriješenih predmeta FMF-a.

⁸⁴ SDG Cilj 10 promoviše smanjenje nejednakosti, što, između ostalog, porazumijeva osnaživanje i promovisanje socijalne, ekonomske i političke inkluzije svih, bez obzira na starost, spol, invalidnost, rasu, etničku pripadnost, porijeklo, religiju ili ekonomski, odnosno neki drugi status.



3.4. Komentari na Nacrt izvještaja

Komentare na Nacrt izvještaja revizije učinka, u predviđenom roku, dostavio je FMF, dok se FMBI i FMP nisu očitovali na Nacrt izvještaja. Tim za reviziju je detaljno analizirao komentare FMF-a, te je tekst Izvještaja prilagođen shodno argumentovanim i adekvatno dokumentovanim komentarima koji su se odnosili na: ukupan iznos obaveza osporenih žalbama u 2020. godini, vraćanje žalbi prvostepenom organu na ponovni postupak kao uzrok kašnjenja u rješavanju, vođenje evidencija o trajanju pojedinačnih radnji u rješavanju žalbi, informacije o mogućnosti podnošenja urgencija na rješavanje žalbi, te komentar koji se odnosio na komunikaciju s prvostepenim organom.

U nastavku slijedi obrazloženje komentara FMF-a koji nisu mogli biti uvaženi:

- Komentar u kojem se navodi da konstatacija revizije o nedostatku interne procedure i normativa rada za postupanje po žalbama nije utemeljena na zakonskim propisima nije prihvaćen. Naime, organi uprave prema Zakonu o organizaciji organa uprave,⁸⁵ imaju mogućnost da u cilju postizanja efikasnosti donose interne akte o načinu ispunjavanja obaveza iz svojih nadležnosti. Shodno navedenom, iako donošenje interne procedure i normativa rada nisu obaveze propisane Zakonom o upravnom postupku, nadležna ministarstva ih imaju mogućnost donijeti jer je riječ o mehanizmima koji mogu doprinijeti efikasnijem radu.
- Nisu prihvaćeni komentari u kojima se navodi da „nema mjesta konstatacijama“ o nepouzdanosti podataka o žalbama kojima raspolaže FMF. Provedenom revizijom ustanovljeni su nedostaci u evidentiranju i praćenju podataka o žalbama u ovom Ministarstvu. Naime, temeljem upita i zahtjeva revizije za dostavu podataka, nadležni iz FMF-a su u periodu provođenja revizije u više navrata dostavljali izmjene i korekcije podataka o ukupnom broju žalbi rješenih u zakonskom roku, izvan zakonskog roka, kao i o broju žalbi rješenih po urgencijama. Iako se evidencije u Odsjeku za drugostepeni postupak vode svakodnevno u knjigama evidencije, revizijom je ustanovljeno da se upisnici drugostepenih predmeta nisu vodili na način propisan Pravilnikom o kancelarijskom poslovanju, te da nije vršena kontrola vođenja upisnika.
- Nije prihvaćen komentar u kojem se navodi da u slučaju žalbi iz nadležnosti FMF-a nema svrhe poštovanje odredbe Zakona o upravnom postupku koja se odnosi na obavezu pismenog obavještavanja stranke o razlozima zbog kojih drugostepeno rješenje nije donešeno u propisanom roku. Naime, neovisno o broju žalbi koje se trebaju rješiti u ovom Ministarstvu, ispunjavanje ove zakonske obaveze predstavlja mehanizam kojim drugostepeni organi upoznaju stranke o statusu njihove žalbe i o pravnim sredstvima koja mogu koristiti kada njihov predmet nije riješen u zakonskom roku. Na taj način osigurava se zaštita prava i interesa žalitelja.
- Vezano za komentar koji se odnosio na aktivnosti poduzete u cilju efikasnijeg rješavanja po žalbama, u obzir su uzete naknadno poduzete aktivnosti u toku 2021. godine. Međutim, uvažavajući vremenski obuhvat revizije (2016-2020), te činjenicu da naknadno poduzete aktivnosti još uvek nisu okončane, niti su ostvareni potrebni rezultati, nalazi koji su se odnosili na izostanak blagovremenih, dovoljnih i konkretnih aktivnosti na unapređenju efikasnosti u rješavanju žalbi nisu mogli biti izmijenjeni. Ove aktivnosti će biti predmetom detaljne analize prilikom provođenja praćenja realizacije preporuka.
- Komentar koji se odnosio na vršenje popisa neriješenih predmeta na kraju svake godine nije mogao biti uvažen, s obzirom na to da Ministarstvo u posmatranom periodu revizije nije postupalo u skladu s Uputstvom o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima federalnih organa uprave i federalnih ustanova o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku,⁸⁶ te nije izrađivalo godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari. Na osnovu ovih izvještaja bio bi poznat broj riješenih žalbi (i način njihovog rješavanja), žalbi u postupku rješavanja, kao i broj neriješenih žalbi na kraju svake godine.

⁸⁵ Član 10. Zakona o organizaciji organa uprave („Službene novine FBiH“, broj 35/05)

⁸⁶ „Službene novine FBiH“ broj 13/99



4. ZAKLJUČCI

Generalni zaključak provedene revizije je da postupanje nadležnih ministarstava u rješavanju žalbi **nije efikasno jer nisu osigurala poštovanje propisanog roka, niti su poduzimala blagovremene i dovoljne aktivnosti s ciljem prevazilaženja problema kašnjenja u rješavanju žalbi koji je prisutan već niz godina.** Unapređenje efikasnosti u postupanju po žalbama imalo bi značajne društveno-ekonomske koristi.

Na osnovu provedene revizije i utvrđenih nalaza izvedeni su sljedeći zaključci:

4.1. Federalno ministarstvo finansija i Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata nisu rješavali žalbe u propisanom roku

U posmatranom periodu revizije nadležna ministarstva nisu bila efikasna u rješavanju žalbi, što je uzrokovalo nepoštovanje zakonom propisanog roka i višegodišnje kašnjenje u rješavanju žalbi. Iako je problem kašnjenja u rješavanju žalbi prisutan već niz godina, nadležna ministarstva nisu vršila analize uzroka koji dovode do kašnjenja, niti su poduzimala odgovarajuće aktivnosti na njihovom otklanjanju. Također, nije uspostavljena adekvatna saradnja s prvostepenim organima, što dodatno usložnjava i produžava rješavanje žalbi.

Nisu izrađene interne procedure za postupanje po žalbama, što je uzrokovalo da se određene žalbe rješavaju mimo hronološkog reda, po osnovu različitih vrsta urgencija. Postupanje po urgencijama nedovoljno je transparentno i omogućava da se određene žalbe rješe brzo nakon zaprimanja, dok žalbe koje godinama čekaju na rješavanje još uvijek nisu razmatrane.

Uprkos kašnjenju u rješavanju velikog broja žalbi, ministarstva obuhvaćena revizijom nisu obaveštavala stranke o razlozima kašnjenja niti o tome u kojoj fazi je rješavanje i kad će biti okončano, što je bilo obaveza shodno odredbama Zakona o upravnom postupku. Zbog svega navedenog prava stranaka nisu bila zaštićena na adekvatan način. Nadležni iz FMF-a u posmatranom periodu revizije nisu izradili plan za rješavanje neriješenih žalbi, zbog čega su se predmeti gomilali u arhivi i njihovom rješavanju se pristupalo tek nekoliko godina nakon zaprimanja.

4.2. Federalno ministarstvo finansija i Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata nisu uspostavili odgovarajući interni nadzor niti izvještavanje o rješavanju drugostepenih predmeta

Nadležna ministarstva nisu vodila odgovarajuće evidencije o rješavanju žalbi, niti su na adekvatan način evidentirala podatke u upisnicima drugostepenih predmeta. To onemogućava provođenje odgovarajućeg internog nadzora i definisanje mjera koje bi omogućile efikasnije rješavanje žalbi. Ministarstva ne raspolažu pouzdanim informacijama o tome koliko kasne u rješavanju pojedinačnih predmeta. Evidencije koje se vode na nivoima Odsjeka/Sektora za rješavanje drugostepenih predmeta ne sadrže podatke o rokovima u kojima su žalbe rješavane, kao ni o ishodima rješavanja žalbi.

S obzirom na to da nisu vođene detaljne i sveobuhvatne evidencije o rješavanju drugostepenih predmeta, nadležna ministarstva nisu imala osnovu za izradu godišnjih izvještaja o rješavanju upravnih stvari, te nisu stvorila prepostavke za provođenje odgovarajućeg nadzora i kontrole. Iako postoji zakonska obaveza, nisu izrađivala i dostavljala godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari Federalnom ministarstvu pravde.



4.3. Federalno ministarstvo pravde nije vršilo odgovarajući nadzor nad rješavanjem upravnih stvari u federalnim ministarstvima

Upravna inspekcija Federalnog ministarstva pravde nije vršila redovan nadzor nad rješavanjem upravnih stvari u federalnim ministarstvima iz uzorka. Nadzor je vršen samo po predstavkama stranaka, ali nisu vođene posebne evidencije iz kojih se može vidjeti broj izvršenih nadzora u pojedinačnim drugostepenim organima.

Bez adekvatnog nadzora nisu ustanovljeni ni propusti u rješavanju žalbi, niti su izricane mjere za nepostupanje po Zakonu o upravnom postupku. Naime, uprkos kašnjenju u rješavanju žalbi, FMP nije izričao novčane kazne za nepoštovanje rokova za rješavanje žalbi. Također, ni na koji način nije zahtijevao od federalnih ministarstava da mu dostavljaju godišnje izvještaje o rješavanju upravnih stvari. Uprkos izraženim problemima u predmetnoj oblasti, FMP nije predlagao izmjene Zakona o upravnom postupku koje bi omogućile brže i efikasnije rješavanje upravnih stvari, te doprinijele zaštiti prava stranaka i zaštiti javnog interesa.



5. PREPORUKE

5.1. Preporuke koje se odnose na rješavanje žalbi u propisanom roku

Preporuke za Federalno ministarstvo finansija

- **Izraditi plan rješavanja neriješenih žalbi i osigurati njegovu efikasnu provedbu**

Izraditi plan rješavanja neriješenih žalbi s ciljem da se žalbe iz prethodnih godina riješe u što kraćem roku, te omogući blagovremeno rješavanje žalbi koje pristižu na rješavanje.

- **Uspostaviti proaktivnu saradnju s Poreznom upravom FBiH s ciljem efikasnijeg rješavanja žalbi**

Inicirati aktivniju saradnju s Poreznom upravom FBiH kako bi se otklonili uzroci koji produžuju trajanje rješavanja žalbi na rješenja Porezne uprave FBiH. Treba izraditi uputstvo kojim bi se detaljnije uredilo dostavljanje spisa uz žalbu i dopuna spisa.

Preporuke za Federalno ministarstvo finansija i Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata

- **Izraditi internu proceduru za postupanje po žalbama**

Internom procedurom za postupanje po žalbama utvrditi korake i vrijeme trajanja pojedinih faza u rješavanju žalbi, te normative rada zaposlenika koji rade na drugostepenom rješavanju, a sve radi ispunjenja roka propisanog Zakonom o upravnom postupku. Internom procedurom treba jasno definisati da se žalbe odmah raspoređuju i rješavaju, u skladu s datumom zaprimanja. Postupanje po urgencijama urediti i uskladiti s propisima, kako bi se osigurala potrebna transparentnost.

- **Jasno identifikovati uzroke koji dovode do kašnjenja u rješavanju žalbi te izraditi prijedlog s konkretnim mjerama za otklanjanje ovih uzroka**

Neophodno je konkretnim i jasno osmišljenim mjerama doprinijeti efikasnijem rješavanju žalbi. S ciljem prevazilaženja kadrovskih problema, razmotriti mogućnost za internim preraspodjelama raspoloživog kadra i osiguranjem adekvatne edukacije zaposlenih.

- **U slučajevima isteka roka za rješavanje žalbi, pismeno obavještavati stranke o razlozima zbog kojih žalba nije riješena u zakonom propisanom roku, kao i o radnjama i vremenu donošenja rješenja o žalbi**

Osigurati da se, shodno odredbama Zakona o upravnom postupku, u roku od tri dana od isteka roka za rješavanje upravne stvari pismeno obavijesti stranka o razlozima zbog kojih upravni akt nije donesen, kao i o tome koje će se radnje poduzimati i u kojem vremenu radi donošenja upravnog akta, te poučiti stranku koja pravna sredstva može koristiti.



5.2. Preporuke za uspostavu adekvatnih evidencijskih izvještavanja o rješavanju upravnih stvari

Preporuke za Federalno ministarstvo finansija i Federalno ministarstvo za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata

- **Osigurati adekvatno vođenje Upisnika drugostepenih predmeta, u skladu sa Zakonom o organizaciji organa uprave u FBiH i Pravilnikom o kancelarijskom poslovanju**

Osnovne knjige upisnika drugostepenih predmeta voditi uredno i u skladu s propisima kako bi se osigurale pretpostavke za odgovarajuće praćenje rješavanja žalbi. Potrebno je razmotriti mogućnost vođenja Upisnika u elektronskom obliku s ciljem omogućavanja adekvatnijeg upravljanja podacima.

- **Uspostaviti odgovarajuće evidencije o rješavanju upravnih stvari kako bi se osigurali pouzdani podaci o rješavanju žalbi**

Voditi evidencije koje sadrže pouzdane i transparentne podatke o broju riješenih/neriješenih žalbi, specifičnim vrstama žalbi, rokovima u kojima su rješavane, rješavanju predmeta po urgencijama, iznosu sredstava osporavanih žalbama. U skladu s raspoloživim resursima, razvijati i uspostavljati i elektronsko vođenje evidencija, što će omogućiti jednostavnije i transparentnije upravljanje podacima i smanjiti mogućnost grešaka u evidentiranju.

- **Osigurati izradu godišnjih izvještaja o rješavanju upravnih stvari koji se redovno dostavljaju nadležnim institucijama**

Izvještavanje o rješavanju upravnih stvari uskladiti s odredbama Zakona o upravnom postupku i Uputstvom o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima federalnih organa uprave i federalnih ustanova o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku. Navedene izvještaje dostavljati Upravnom inspektoratu Federalnog ministarstva pravde, te Vladi Federacije BiH.

- **Uspostaviti interni nadzor nad rješavanjem žalbi s ciljem njihovog efikasnog rješavanja**

Internim nadzorom osigurati redovno praćenje nad rješavanjem žalbi, kako bi se pravovremeno utvrdili eventualni propusti. Na ovaj način moguće je korigovati postupanje u rješavanju žalbi radi njihovog blagovremenog rješavanja.

5.3. Preporuke za uspostavljanje sistemskog nadzora nad rješavanjem upravnih stvari

Preporuke za Federalno ministarstvo pravde

- **Osigurati nadzor nad rješavanjem upravnih stvari u skladu sa zakonskim propisima**

Nadzorom nad rješavanjem drugostepenih predmeta u federalnim ministarstvima redovno kontrolisati provođenje Zakona o upravnom postupku, kako bi se blagovremeno utvrdili eventualni nedostaci i omogućilo efikasnije rješavanje drugostepenih predmeta.



- **Primjenjivati kaznene odredbe Zakona o upravnom postupku u slučajevima nepoštovanja utvrđenog roka za rješavanje po žalbama.**

Prilikom vršenja nadzora nad rješavanjem upravnih stvari, osigurati primjenu kaznenih odredbi propisanih Zakonom o upravnom postupku.

- **Izvršiti analizu Zakona o upravnom postupku i po potrebi izraditi prijedlog izmjena kako bi se osiguralo efikasnije rješavanje u drugostepenom upravnom postupku**

Preispitati potrebu za izmjenama Zakona o upravnom postupku kako bi se spriječila mogućnost višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak. Izmjene bi trebale omogućiti veću efikasnost u postupanju po žalbama.

Rukovoditeljica Sektora za reviziju učinka

Aida Đozić

Tim za reviziju:

Mirsada Čengić, voditeljica tima

Dubravka Barbarić, članica tima

Amela Balić, članica tima



PRILOZI

**PRILOG 1. Osnovne informacije o zakonskom okviru relevantnom za predmet revizije**

- **Zakon o upravnom postupku** propisuje da protiv rješenja donesenog u prvom stepenu stranka ima pravo žalbe.⁸⁷ Prema ovom Zakonu, između ostalog, rukovodioci federalnih organa uprave naročito su odgovorni da se upravne stvari rješavaju u propisanim rokovima. Zakonom o upravnom postupku propisano je da se rješenje po žalbi mora donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije **u roku od 30 dana** računajući od dana predaje žalbe, ako posebnim propisom nije određen **kraći rok** za donošenje rješenja po žalbi.⁸⁸ Organi uprave obavezni su da godišnji izvještaj o rješavanju upravnih stvari podnose Vladi FBiH, a jedan primjerak i FMP-u. Zakonom o upravnom postupku, propisano je da FMP vrši nadzor u pitanjima u kojima organi uprave koji imaju javne ovlasti, rješavaju o upravnim stvarima u upravnom postupku.
- **Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH**⁸⁹ između ostalog propisuje, da su organi uprave koji su nadležni za rješavanje zahtjeva građana u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku, a koji se odnose na ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa, ili izvršavanje zakonom predviđenih obaveza, dužni te zahtjeve rješavati u skladu sa zakonom i drugim propisima i u rokovima propisanim zakonom. Prema ovom Zakonu organi uprave, između ostalog vrše i upravni nadzor nad provedbom zakona i drugih propisa i dužni su voditi kancelarijsko i arhivsko poslovanje u poslovima iz svoje nadležnosti.⁹⁰ Kancelarijsko poslovanje, između ostalog obuhvata vođenje evidencije o svim predmetima koji se odnose na upravno rješavanje u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku.⁹¹ Zakonom je također propisano da Federalni upravni inspektor inspekcijskim nadzorom između ostalog utvrđuje činjenice koje se odnose na rješavanje upravnih stvari u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku u propisanim rokovima, te prema potrebi ima mogućnost upoznavanja Vlade FBiH s nađenim stanjem i predlaganja preduzimanja odgovarajućih mjera.⁹²
- **Zakon o poreznoj upravi FBiH**⁹³ odnosi se na provođenje i izvršavanje aktivnosti iz oblasti svih vrsta federalnih, kantonalnih, gradskih i općinskih poreza i doprinosa, taksi, posebnih naknada, članarina turističkih zajednica, članarina obrtničkih komora i novčanih kazni za porezne prekršaje. Prema ovom Zakonu na rješenje Porezne uprave porezni obveznik ima pravo žalbe. Žalba protiv prvostepenog rješenja podnosi se u roku od osam dana FMF-u koji je ovim Zakonom određeno kao drugostepeni organ. Ministarstvo, kao drugostepeni organ, rješava po žalbi u roku od trideset (30) dana od dana prijema žalbe od prvostepenog organa. Kada se radi o dodatno utvrđenoj poreznoj obavezi žalba odlaže izvršenje rješenja, dok na sva druga rješenja Porezne uprave žalba ne odlaže izvršenje rješenja.
- **Zakonom o pravima branilaca i članova njihovih porodica**⁹⁴ propisano je da FMBI u drugostepenom upravnom postupku rješava po žalbama na rješenja nadležne općinske službe prema mjestu prebivališta podnosioca zahtjeva, kantonalnog organa uprave nadležnog za boračko-invalidsku zaštitu i nadležne službe Vlade Brčko Distrikta. U postupku za ostvarivanje prava prema ovom Zakonu, primjenjuju se odredbe Zakona o upravnom postupku.

⁸⁷ Član 11. ZUP-a

⁸⁸ Član 244. ZUP-a

⁸⁹ „Službene novine FBiH“ broj 35/05

⁹⁰ Prema članu 145. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH

⁹¹ Prema članu 145. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH

⁹² Član 139. stav 4. i član 140. stav 2. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH

⁹³ „Službene novine FBiH“ broj: 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15

⁹⁴ Zakonom o pravima branilaca i članova njihovih porodica („Službene novine FBiH“, broj 33/04, 56/05, 70/07, 9/010 i 90/17), uređuju se uslovi, način i postupak ostvarivanja prava ratnih vojnih invalida i članova njihovih porodica, članova porodica poginulih, umrlih i nestalih branilaca i demobiliziranih branilaca, lica zaslužnih u odbrambeno-oslobodilačkom ratu, kao i druga pitanja iz oblasti branilačko-invalidske zaštite.



- **Zakonom o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica⁹⁵** određena je drugostepena nadležnost FMBI-ja, kada rješava žalbe koje se odnose na ostvarivanje egzistencijalne naknade. U drugostepenom upravnom postupku FMBI rješava po žalbama podnesenim na rješenja nadležne općinske službe za boračko-invalidsku zaštitu, prema mjestu prebivališta podnosioca zahtjeva, odnosno Odjeljenja za boračko-invalidsku zaštitu. Prvostepeno rješenje podliježe reviziji koju obavlja FMBI. Revizija odlaže izvršenje rješenja. U toku revizije FMBI može dati saglasnost na prvostepeno rješenje, poništiti ga ili ukinuti ili samo drugačije riješiti upravnu stvar.⁹⁶
- **Pravilnik o kancelarijskom poslovanju** uređuje sadržaj i način vođenja kancelarijskog poslovanja u federalnim i kantonalnim organima uprave, općinskim i gradskim službama za upravu i upravnim organizacijama, te u zakonodavnim i izvršnim organima vlasti i njihovim službama i tijelima, kao i pravnim licima s javnim ovlaštenjima i drugim pravnim licima javnog karaktera. U okviru kancelarijskog poslovanja, kao osnovna knjiga evidencija, vodi se i Upisnik drugostepenih predmeta upravnog postupka⁹⁷ koji treba da sadrži informacije o žalbama, kao i informacije o tome da li su žalbe riješene u zakonskom roku, nakon isteka zakonskog roka, te da li je pokrenut upravni spor. Ove informacije se vode u obrascu broj 4 koji je sastavni dio Pravilnika. Knjige evidencije se mogu voditi i u elektronskom obliku, pod uslovom da način njihovog vođenja i sadržaj odgovaraju uslovima propisanim Pravilnikom.⁹⁸
- **Uputstvo o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima federalnih organa uprave i federalnih ustanova o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku** propisuje način iskazivanja podataka, obrazac izvještaja, rok za njegovo podnošenje, te kome se dostavlja Izvještaj.⁹⁹

PRILOG 2. Podaci o žalbama na prvostepena rješenja PU FBiH za period 2016-2020. godine

Revizijom je konstatovano da evidencije koje FMF vodi nisu u potpunosti pouzdane, te je utvrđeno da se podaci o žalbama koji se vode u PU FBiH razlikuju. U narednoj tabeli prikazani su podaci kojima raspolaže PU FBiH.

Godina	Broj podnesenih žalbi na prvostepena rješenja PU FBiH	Broj žalbi koje je usvojila PU FBiH	Broj žalbi poslanih na rješavanje FMF-u kao drugostepenom organu	Vrijednost po podnesenim žalbama na prvostepena rješenja PU FBiH u KM
2016.	1.162	34	1.047	153.341.537,09
2017.	1.321	39	1.226	335.759.298,38
2018.	1.394	44	1.297	280.630.595,48
2019.	1.284	29	1.158	160.799.635,33
2020.	1.610	118	1.513	140.540.356,91
UKUPNO	6.771	264	6.241	1.071.071.423,19

⁹⁵ Zakonom o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica („Službene novine FBiH“, broj 54/19), uređuju se prava, uslovi i postupak za ostvarivanje prava demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica.

⁹⁶ Prema ovom Zakonu, novčana sredstva za ostvarivanje i korištenje prava na novčanu egzistencijalnu naknadu osiguravaju se u Budžetu Federacije. Utvrđuju se ukupna novčana sredstva na nivou fiskalne godine za ove namjene u iznosu od 50.000.000,00 KM.

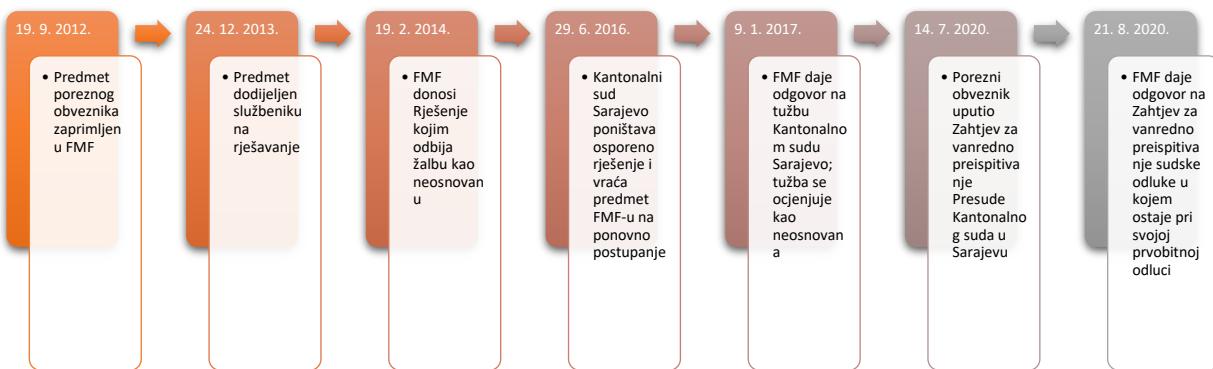
⁹⁷ Upisnik se zaključuje zadnjeg radnog dana kalendarske godine službenom zabilješkom napisanom ispod posljednjeg rednog broja, a koja sadrži propisane podatke - Član 35. Pravilnika o kancelarijskom poslovanju u FBiH („Službene novine FBiH 73/19 i 96/19).

⁹⁸ Član 7. stav (6) Pravilnika o kancelarijskom poslovanju u FBiH („Službene novine FBiH 73/19 i 96/19)

⁹⁹ „Službene novine FBiH“ broj 13/99



PRILOG 3. Primjer složenog i dugotrajnog upravnog rješavanja iz nadležnosti FMF-a



Žalba FMF-u upućena je na Rješenje Porezne uprave kojim se pravnom subjektu nalaže plaćanje dodatne porezne obaveze u iznosu od 823.766,03 KM. Dodatna porezna obaveza određena je za period 2003, odnosno 2004. godine. **Drugostepeni organ, tj. FMF, riješio je žalbu godinu i po nakon zaprimanja**, i svojim Rješenjem potvrđio Rješenje prvostepenog organa. Međutim, kako je prikazano u prethodnom grafikonu, **ni osam godina nakon zaprimanja žalbe, a 17 godina nakon određivanja dodatne porezne obaveze, nisu iskoristeni svi pravni lijekovi u ovom slučaju, i rješavanje predmeta nije okončano**, a samim tim nije ni ispunjena naložena porezna obaveza. Dakle, u Budžet još uvijek nije uplaćen iznos od 823.766,03 KM dodatnog poreza.

PRILOG 4. Podaci o usvojenim i odbijenim žalbama u FMF-u

Godina	Broj usvojenih žalbi	Postotak usvojenih žalbi	Broj odbijenih žalbi	Postotak odbijenih žalbi	Ostalo ¹⁰⁰	Postotak žalbi - Ostalo	Ukupan broj riješenih žalbi
2016.	247	20%	856	71%	91	8%	1.194
2017.	237	17%	966	69%	193	14%	1.396
2018.	319	21%	1.058	70%	136	9%	1.513
2019.	120	14%	567	68%	151	18%	838
2020.	90	12%	552	75%	91	12%	733
UKUPNO	1.013	18%	3.999	70%	662	12%	5.674

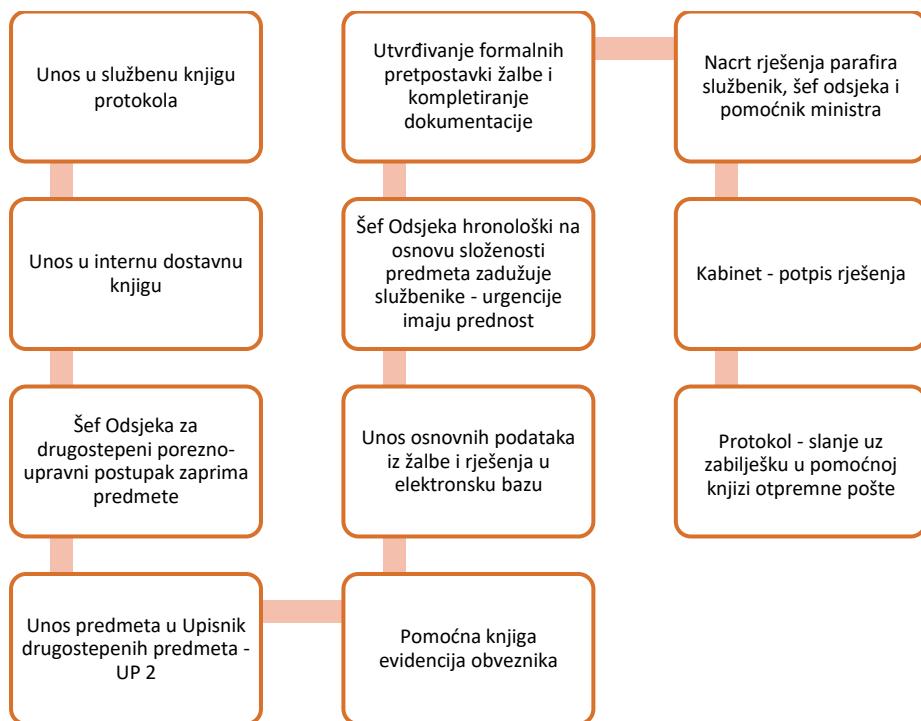
Izvor: FMF

Kako pokazuju podaci u tabeli, od ukupno 5.674 riješene žalbe, njih 3.999 je odbijeno, odnosno potvrđeno je 70% rješenja prvostepenog organa. Iz ove statistike je vidljivo da se drugostepeni organ u značajnom broju slučajeva slaže s načinom na koji je prvostepeni organ rješavao predmete. Ministarstvo je usvojilo 1.013 ili 18% žalbi koje su porezni obveznici podnijeli protiv prvostepenih rješenja Porezne uprave. Kada je riječ o usvojenim žalbama, prema izjavi nadležnih iz FMF-a, Ministarstvo je vrlo rijetko meritorno rješavalo, žalbe se najčešće vraćaju PU FBiH na ponovno rješavanje, jer Zakon o upravnom postupku daje tu mogućnost.

¹⁰⁰ Žalbe u tabeli prikazane kao „Ostalo“ odnose se na: odbačene, obustavljene, žalbe kod kojih je stranka odustala od postupka, žalbe za koje nije nadležan ovaj Odsjek pa su proslijedene, tamo gdje su napravljene službene zabilješke, razne vrste dodatnih poreznih obaveza i dr.



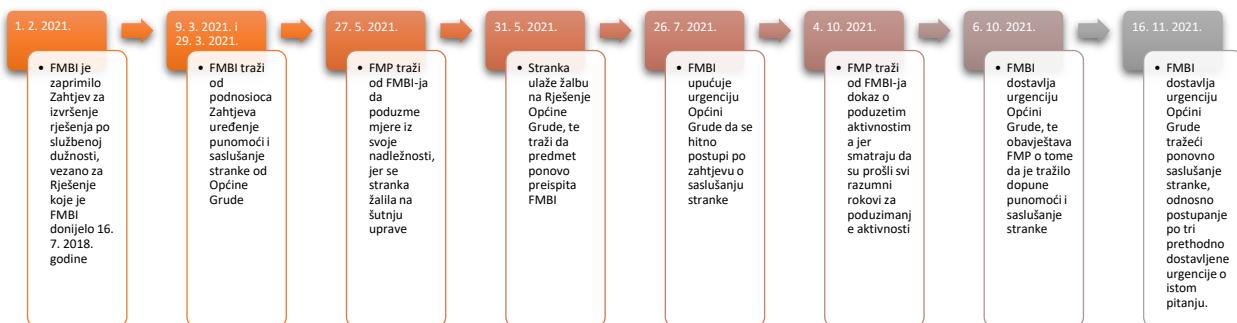
PRILOG 5. Hodogram postupanja po žalbama u FMF-u od zaprimanja do rješavanja



PRILOG 6. Primjer složenog i dugotrajnog upravnog rješavanja iz nadležnosti FMBI-ja

FMBI je 16. 7. 2018. donio Rješenje kojim stranci ukida pravo i obustavlja isplatu mjeseca novčanog iznosa (234,88 KM), po osnovu 70% vojnog invaliditeta; ovo Rješenje poništeno je presudom Vrhovnog suda FBiH, te je predmet vraćen drugostepenom organu (FMBI) na ponovno rješavanje. Zahtjeva se izvršenje isplate neisplaćenih mjesecnih invalidnina s pripadajućim zateznim kamatama, počevši od 16. 7. 2018. godine; uz Zahtjev su priloženi: Rješenje službe za branitelje Domovinskog rata općine Grude, od 24. 10. 2006, Rješenje FMBI-ja, od 16. 7. 2018. i Presuda Vrhovnog suda FBiH, od 4. 12. 2020. godine. 1. 2. 2021. godine FMBI je zaprimio Zahtjev za izvršenje rješenja po službenoj dužnosti.

U grafikonu su prikazani osnovni koraci poduzeti nakon ponovnog vraćanja predmeta FMBI-ju.



Primjer postupanja po žalbi ukazuje na različite faktore koji doprinose dugotrajnosti rješavanja po žalbama. U konkretnom slučaju, sama stranka koja je podnijela žalbu preko svog pravnog zastupnika, nije na odgovarajući način, niti na vrijeme dopunila podnesenu žalbu, što je uzrokovalo čitav niz upravnih radnji, te dugotrajno rješavanje predmeta. Do kraja 2021. godine, rješavanje predmeta nije okončano.



PRILOG 7. Podaci o usvojenim i odbijenim žalbama u FMBI-ju

Godina	Broj usvojenih žalbi		Postotak usvojenih žalbi		Broj odbijenih žalbi		Postotak odbijenih žalbi		Riješeno na drugi način		Postotak žalbi riješenih na drugi način		Ukupno riješeno žalbi
	U roku	Izvan roka	U roku	Izvan roka	U roku	Izvan roka	U roku	Izvan roka	U roku	Izvan roka	U roku	Izvan roka	
2016.	56	56	9%	9%	279	202	47%	37%	3	2	0,5%	0,3%	598
2017.	72	61	10%	10%	316	248	45%	35%	5	4	0,7%	0,6%	706
2018.	110	193	11%	19%	180	466	18%	47%	4	38	0,4%	4%	991
2019.	41	103	2%	5%	209	369	10%	17%	999	473	46%	22%	2.194
2020.	12	181	1%	20%	40	386	6%	43%	36	233	4%	26%	888
Ukupno	291	594	5%	11%	1.024	1.671	19%	31%	1.047	750	19%	14%	5.377
	885		16%		2.695		50%		1.797		33%		

Kako pokazuju podaci u tabeli, od ukupnog broja riješenih žalbi u petogodišnjem periodu 16% žalbi je usvojeno, 50% odbijeno, a 37% riješeno na drugi način, što pokazuje da je polovinu žalbi koje su donijeli prvostepeni organi drugostepeni organ potvrdio.

PRILOG 8. Hodogram postupanja po žalbama u FMBI-ju od zaprimanja do rješavanja



**PRILOG 9. Podaci o tome iz kojih godina su žalbe rješavane u periodu 2016-2020. godine u FMF-u****2016. godina**

Godina u kojoj je žalba zaprimljena	2013.	2014.	2015.	2016.	Iz ranijih godina	Nema podataka	Ukupno
Broj riješenih žalbi iz te godine	261	531	254	71	36	41	1.194

2017. godina

Godina u kojoj je žalba zaprimljena	2014.	2015.	2016.	2017.	Iz ranijih godina	Nema podataka	Ukupno
Broj riješenih žalbi iz te godine	949	140	172	67	28	40	1.396

2018. godina

Godina u kojoj je žalba zaprimljena	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	Iz ranijih godina	Nema podataka	Ukupno
Broj riješenih žalbi iz te godine	130	575	367	289	76	23	52	1.512

2019. godina

Godina u kojoj je žalba zaprimljena	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	Iz ranijih godina	Nema podataka	Ukupno
Broj riješenih žalbi iz te godine	334	65	178	131	60	40	28	836

2020. godina

Godina u kojoj je žalba zaprimljena	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Iz ranijih godina	Nema podataka	Ukupno
Broj riješenih žalbi iz te godine	238	168	89	75	89	50	15	9	733



PRILOG 10. Podaci Komisije za evidentiranje neriješenih predmeta po žalbama za period 2015-2021. godine u FMF-u

Godina	Vrsta i broj neriješenih žalbi										
	Dodatni razrez poreza	Komunalne takse	Porez na promet nekretnina	Porez na imovinu i naslijeđe	Ostalo	Prinudna naplata	Porez na promet nekretnina	Porez na imovinu i naslijeđe	Ostalo	Gole žalbe ¹⁰¹	Ukupno
2015.	4	0	0	0	0	6	1	0	4	0	15
2016.	151	17	0	4	24	280	40	7	111	13	647
2017.	215	37	0	8	18	416	61	11	147	21	934
2018.	229	135	1	9	48	441	79	18	136	12	1.108
2019.	248	222	0	17	54	352	137	7	187	22	1.246
2020.	263	252	1	2	8	311	135	17	174	9	1.172
2021.	274	163	0	27	75	298	171	9	172	17 ¹⁰²	1.206
UKUPNO	1.384	826	2	67	227	2.104	624	69	927	94	6.328

Vrijednost neriješenih žalbi po osnovu dodatnog razreza poreza

Godina	Broj neriješenih žalbi za dodatni razrez poreza	Iznos dodatnih poreznih obaveza
2015.	4	270.802,60
2016.	151	47.069.887,24
2017.	215	61.028.486,99
2018.	229	126.283.917,33
2019.	248	44.633.344,79
2020.	263	80.744.953,13
2021.	274	63.961.129,23
UKUPNO	1.384	413.992.521,31

Krajem 2021. godine u FMF-u je formirana Komisija za evidentiranje svih neriješenih predmeta u FMF-u. U Zapisniku o evidentiranim neriješenim predmetima za period 2015-2021. godina, navodi se da je **iznos dodatnih poreznih obaveza koje se osporavaju žalbama 413.992.521 KM potencijalno naplativih sredstava.**

¹⁰¹ Različiti podnesci koji nisu žalbe, npr. PU FBiH dostavi dopunu određenog predmeta ili obavijesti o tome da se kod određenog predmeta promjenila vrijednost.

¹⁰² Jedna žalba na rješenje Finansijske policije



REFERENCE

- ISSAI P 12 – Vrijednosti i koristi VR
- Pravilnik o kancelarijskom poslovanju u FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 73/19 i 96/19
- Uputstvo o načinu iskazivanja podataka u godišnjim izvještajima federalnih organa uprave i federalnih ustanova o rješavanju upravnih stvari u upravnom postupku, „Službene novine FBiH“, broj 13/99
- Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, „Službene novine FBiH“, broj 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06
- Zakon o upravnom postupku, „Službene novine FBiH“, broj 2/98, 48/99
- Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 35/05
- Zakon o poreznoj upravi FBiH, „Službene novine FBiH“, broj 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15
- Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica, „Službene novine FBiH“, broj 33/04, 56/05, 60/07, 9/10, 9/17
- Zakon o pravima demobilisanih boraca i članova njihovih porodica, „Službene novine FBiH“, broj 54/19
- Zakon o upravnom postupku Crne Gore, „Službeni list CG“, broj 56/14, Izmjene i dopune zakona objavljene su u „Službenom listu Crne Gore“, broj 20/15, 40/16, 37/17
- Zakon o upravnom postupku Republike Hrvatske („Narodne novine RH“, broj 110/21)



Broj: 10-11-7-2217-48/21
Sarajevo, 9. 5. 2022. godine

Na osnovu člana 21. stav 1. Zakona o reviziji institucija u Federaciji BiH („Službene novine FBiH“, broj 22/06), generalni revizor d o n o s i

ZAKLJUČAK O IZMJENI

U izvještaju revizije učinka „Efikasnost drugostepenih organa u postupanju po žalbama“ koji je evidentiran pod brojem 01-02-10-11-7-2217-42/21 (u daljem tekstu: Izvještaj), briše se posljednji pasus teksta s pripadajućim fusnotama na stranici 24. dostavljenog Izvještaja, odnosno stranici 22. Izvještaja objavljenog na internet-stranici Ureda za reviziju, koji glasi: „lako je Zakonom propisano da se u slučaju neodazivanja korisnika na poziv Instituta u naznačenim rokovima donosi rješenje o prestanku prava koje je do tada koristio, revizijom je utvrđeno da Ministarstvo u praksi ne provodi tu zakonsku odredbu. Navedeno ima za posledicu da korisnik prima naknadu sve do donošenja rješenja o žalbi.“

