

Nurko Pobrić*

Član 112 Zakona o prostornom uređenju Unsko-sanskog kantona

(Stručno mišljenje o poziciji uzgredna stranka u upravnom postupku prema čl. 112 kantonalnog Zakona o prostornom uređenju i njegovoj usklađenosti sa Zakonom o upravnom postupku FBiH i ustavima FBiH i BiH)

Sadržaj

1. Uvodne napomene
2. Opći i posebni upravni postupak
 - 2.1. Osnovne naznake
 - 2.2. Konkretno: zakonitost/ustavnost člana 112
 - 2.3. O citiranoj judikaturi
3. Mogući modaliteti pravne zaštite
4. Zaključak

1. Uvodne napomene

Predmet stručnog mišljenja je konkretna upravna stvar (upravni slučaj), koja je uređena (riješena) zaključkom Općinske službe za prostorno uređenje, građenje i stambene poslove Općine Sanski Most, broj: 03-23-1-269/14 od 26. februara 2014. godine (prvostepeni upravni akt) i rješenje Ministarstva za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša Unsko-Sanskog kantona (USK), broj: 11/2-23-86-UP-2/2014 od 8. aprila 2014. godine (drugostepeni upravni akt).

Zaključkom prvostepenog organa, Općinske službe za prostorno uređenje, građenje i stambene poslove Općine Sanski Most, od 26. februara 2014. godine osobi A iz Sanskog Mosta nije priznato svojstvo stranke u upravnom postupku izdavanja odobrenja za građenje za izvedene radove i izgradnju poslovno-stambenog objekta investitora B iz Sanskog Mosta. U obrazloženju ovog zaključka prvostepeni organ je naveo da je osoba A, temeljem člana 48 i 133 Zakona o upravnom postupku¹ (ZUP) podnijela zahtjev za priznavanje svojstva stranke u upravnom postupku izdavanja odobrenja za građenje investitora B². Osoba A je u podnesenom zahtjevu

* Autor je doktor pravnih nauka, sudija kantonalnog suda Mostar.

¹ Sl. gl. FBiH 2/98 i 48/99.

² Umjesto stvarnih imena stranaka koristim oznake A i B.

prvostepenom organu navela da ima opravdan interes da zaštiti svoju imovinu i imovinska prava koja su joj ugrožena dogradnjom objekta koju vrši investitor B, odnosno stavljanjem velikih otvora (prozora i vrata) dužinom fasade koja izlazi na parcelu osobe A. Osobi A ovim zaključkom nije priznato svojstvo stranke u navedenom postupku, pozivom na član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju-prečišćen tekst USK³. Članom 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK, navodi se u obrazloženju zaključka od 26. februara 2014. godine, propisano je *da je stranka u postupku izdavanja odobrenja za građenje investitor*, pa taj član (član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK) isključuje mogućnost da zainteresirana osoba učestvuje u predmetnom postupku suprotno navedenoj odredbi materijalnog propisa (*lex specialis derogat legi generali*). Iz zaključka jednoznačno proizilazi da prvostepeni organ smatra da je član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK *lex specialis* u odnosu na član 48 Zakona o upravnom postupku.

Osoba A je izjavila žalbu na zaključak prvostepenog organa od 26. februara 2014. godine, pa je drugostepeni organ, Ministarstva za građenje, prostorno uređenje i zaštitu okoliša USK, rješenjem od 8. aprila 2014. godine žalbu osobe A odbio kao neosnovanu, također pozivanjem (prvenstveno) na član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK.

U vezi sa opisanim stanjem u nastavku ću najprije analizirati pravna stajališta iznesena u spomenutim upravnim aktima, posebno u kontekstu sadržaja odredbi člana 1 stav 2, člana 2 i člana 48 ZUP-a FBiH.

2. Opći i posebni upravni postupak

2.1. Osnovne naznake

Da bi se shvatio stvarni pravni značaj stajališta navedena u zaključku od 26. februara 2014. godine i rješenju od 8. aprila 2014. godine i da bi se u odnosu na ta stajališta zauzeo sopstveni stav, prethodno je potrebno dati osnovne naznake o općem i posebnom upravnom postupku.⁴

Opće upravno procesno pravo, načelno, važi u odnosu na sve upravne stvari. Ono ima karakter zajedničkih upravno procesnih normi, koje u svojoj ukupnosti čine pravni režim općeg upravnog postupka u nekom pravnom sistemu. Posebna upravno-procesna pravila tiču se pojedinih upravnih oblasti, a uspostavljena su (donesena) zbog potrebe efikasnog obavljanja poslova iz određenih upravnih oblasti. Stoga, ta pravila mogu da „izgledaju“ i kao pravila specifične procesne prirode, što rezultira solucijama koje odstupaju od propisane opće upravne procedure. „*Ali, opšte upravno-procesne norme ostaju da vrede za sva pitanja postupka za koja u odnosu na svaku upravnu materiju ponaosob nije ustanovljena naročita regulativa. S druge strane, opet, te specijalne klauzule ne bi smele da budu u suprotnosti sa krucijalnim, generalno predviđenim pravnim načelima upravnog postupanja.*“⁴ Načelno posmatrano, pravila modernog upravnog postupka, razvila su se, s ciljem određivanja procesnog položaja stranke u upravnim stvarima. S obzirom na svoju obuhvatnost, opširnost i sistematičnost ZUP-a (Federacije BiH) ona prevazilazi okvire „običnog“ zakonskog teksta. ZUP je, u osnovi, zakonik u smislu potpune kodifikacije upravnog procesnog prava u Federaciji BiH. Mogućnost odstupanja od normi ZUP-a (poseban upravni postupak) zasniva se na tri zakonske pretpostavke:

³ Sl. gl. USK 12/13.

⁴ Z. R. Tomić, *Upravno pravo-sistem*, Beograd 1998, s. 331.

1. da su posebna pravila odraz specifične prirode upravnih stvari u pojedinim upravnim oblastima, i da su kao takva, odstupajuća, neophodna u toj materiji,
2. odstupanja od određenih normi općeg upravnog postupka mogu se činiti jedino zakonom i
3. te specijalne upravno procesne norme ne mogu biti u suprotnosti s osnovnim načelima ZUP-a (član 2 ZUP-a).

Zakoni koji sadrže posebne procesne norme, po svom sadržaju su mješoviti. Njima se primarno uređuju materijalnoppravna pitanja iz određene oblasti, a uz to, „uzgredno“ i pojedina pitanja postupka odlučivanja u toj oblasti. Zapravo, radi se o situacijama u kojima bi primjena nekih odredbi ZUP-a bila necjelishodna, neodgovarajuća, neefikasna. Odstupanja se najčešće odnose na pitanja nadležnosti, dužine rokova, režim pravnih sredstava. Nerijetko se posebnim zakonima propisuju i pojedine radnje postupka koje ZUP uopće ne predviđa (npr. u carinskom postupku, postupku eksproprijacije, postupku zaštite patenata, itd).

Prema tome, odnos ZUP-a FBiH i posebnih procesno upravnih pravila zasniva se na dva principa, na principu *supsidijarnosti* i na principu *dopunskog karaktera*. Princip supsidijarnosti znači da posebna procesna pravila imaju prioritet u datoj upravnoj oblasti u odnosu na pravila ZUP-a, pod pretpostavkom da nisu u suprotnosti sa općim načelima ZUP-a. Princip dopunskog karaktera podrazumijeva da se pravila ZUP-a primjenjuju u pogledu svih pitanja koja nisu regulirana posebnim pravilima – pravilima posebnog upravnog postupka. Opći upravni postupak podrazumijeva jedinstvena opća pravila upravnog postupanja u procesu donošenja upravnih akata, poseban upravni postupak podrazumijeva posebna pravila upravnog postupanja u procesu donošenja tih akata.

Kako odstupanja od općeg upravnog postupka mogu biti brojna i različita, to i posebni upravni postupci mogu biti brojni i različiti. Stoga je pravilnije govoriti o posebnim upravnim postupcima (množina) koji se razlikuju od općeg upravnog postupka, nego poseban upravni postupak (jednina). (Kako se pretežno i uobičajeno u teoriji upravnog procesnog prava koristi termin „posebni upravni postupak“ – u jednini, taj termin, uglavnom, koristit ću u ovom prilogu). „Može se reći da je odnos između posebnog i opšteg upravnog postupka takav da postojanje posebnog upravnog postupka isključuje primenu pravila opšteg upravnog postupka.“⁵ Bitno je „da je odnos između opšteg i posebnih upravnih postupaka postavljen na principu odnosa između opšteg i specijalnog zakona.“⁶ Postojanje velikog broja upravnih postupaka stvara pravnu nesigurnost jer je ponekad teško utvrditi koje odredbe treba primijeniti u konkretnoj upravnoj stvari. Mnogobrojnost posebnih pravila upravnog postupka omogućava i arbitrarno postupanje organa uprave (i drugih organa koji odlučuju u upravnim stvarima), te ne osigurava adekvatnu pravnu zaštitu na području upravnopravnih odnosa.⁷

⁵ S. Lilić, *Upravno pravo-Upravno procesno pravo*, Beograd 2008, s. 519.

⁶ B. Milosavljević, *Upravno pravo*, Beograd 2008, s. 240.

⁷ B. Ljubijankić, *Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava*, Zagreb 3/2006, s. 6.

2.2. Konkretno: zakonitost/ustavnost člana 112

Najprije: Da li je član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK neustavan/nezakonit? Ako se pomisli na kriterij *hijerarhije zakona*, federalnog u odnosu na kantonalni, u datom slučaju ga nije moguće koristiti. Jer, Ustav Federacije BiH izričito ne određuje odnos federalnog i kantonalnog zakona.⁸

Mora se poći od postavke da član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK ne pripada kategoriji pravila posebnog upravnog postupka i da nije *lex specialis* u odnosu na član 48 ZUP-a. Član 1 stav 2 ZUP-a propisuje: „Nadležni organi kantona mogu donositi dopunska pravila upravnog postupka koja moraju biti u skladu sa ovim zakonom“ (ZUP-om). Značenje ovog člana ZUP-a, u suštini određuju riječi „*dopunska pravila*“ i „*moraju biti u skladu sa ovim zakonom*“ (ZUP-om). „Dopunska pravila upravnog postupka“ podrazumijevaju da nadležni kantonalni organ može donositi pravila upravnog postupka kojima *se samo dopunjavaju* postojeća pravila općeg upravnog postupka (ZUP), s tim da ta pravila postupka moraju biti u skladu sa pravilima ZUP-a. Jezičkim ili bilo kojim drugim tumačenjem može se jedino doći do zaključka da se „dopunskim pravilima“ (kantonalnim) upravnog postupka ne može propisivati da se neće primjenjivati neka pravila (odredbe) ZUP-a i da ta dopunska pravila moraju biti u skladu sa ZUP-om.

Međutim, u teoriji upravnog prava mogu se naći i mišljenja da su „dopunska pravila upravnog postupka (član 1 stav 2 ZUP-a) *u biti* isto što i 'posebni upravni postupak' (član 2 ZUP-a)“.⁹ Navedeno mišljenje, naprosto, nema uporište u ZUP-u. U članu 2 ZUP-a propisuje se mogućnost posebnog upravnog postupka na sljedeći način: „*Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se samo izuzetno, posebnim zakonom urediti drugačije, ako je to nužno za postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti u suprotnosti s načelima ovog zakona*“ (ZUP-a). Razlika između sadržaja odredbi člana 1 stav 2 i odredbi člana 2 ZUP-a je očigledna. Odredbama člana 1 stav 2 ZUP-a propisuje se mogućnost donošenja *dopunskih pravila upravnog postupka* (kantonalnih), a odredbama člana 2 ZUP-a propisuje se mogućnost da se zakonom uspostavi *poseban upravni postupak*. Smatram da se pravila posebnog upravnog postupka, po osnovu člana 2 ZUP-a, mogu propisivati samo *federalnim zakonom*. Ovakav stav podržan je i u teoriji upravnog prava, pa se u vezi s navedenim ističe: „U FBiH odstupanje od pravila ZUP-a može se činiti samo '*posebnim federalnim zakonom*'“. Nadležna tijela kantona mogu donositi „dopunska pravila upravnog postupka“ pod uslovom da su u skladu sa ZUP-om. To znači da kantonalni propisi koji sadrže dopunska pravila treba da budu u skladu sa svim odredbama ZUP-a, a ne samo sa načelima.¹⁰ Ukratko, postoji bitna razlika između „*dopunskih pravila upravnog postupka*“ i „*pravila posebnog upravnog postupka*“.

Ako uporedno tumačimo odredbe člana 1 stav 2 i člana 2 ZUP-a, pouzdano se može zaključiti da član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK ima karakter „dopunskog zakona“ (dopunskih pravila upravnog postupka), pa se tim članom nije mogla isključiti primjena odredbi člana 48 ZUP-a, koja se odnosi na prava uzgredne stranke u upravnom postupku. To znači da član 112 navedenog Zakona nije pravilo „*lex specialis*“ u odnosu na odredbe člana 48 ZUP-a,

⁸ O mogućim modalitetima odnosa „saveznog“ zakona i zakona „federalnih jedinica“ usp. M. Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd 1973, s. 251 i M. Stanković, *Ustavno sudstvo u savremenim federacijama*, Beograd 2012, s. 198.

⁹ P. Krijan, *Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 1999, s. 16.

¹⁰ S. Dedić, *Upravno procesno pravo*, Sarajevo 2001, ss. 33 i 34.

kako je to navedeno u zaključku od 26. februara 2014. godine (eksplicite) i u rješenju od 8. aprila 2014. godine (implicite). Član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK nije u skladu sa članom 1 stav 2 ZUP-a (*kako je taj član tumačen u spomenutim upravnim aktima*), jer je uspostavio pravilo posebnog upravnog postupka, za što nije postojao zakonski osnov. Kantonalni zakonodavac, kako smo već istakli, može uspostaviti samo dopunska pravila upravnog postupka, a ne i pravila posebnog upravnog postupka. Do izmjene člana 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK, taj član treba tumačiti u kontekstu sadržaja i smisla člana 48 ZUP-a, mada, na prvi pogled, član 112 Zakona, zbog sadržaja tog člana, nije moguće tumačiti na drugačiji način, nego kako je tumačen u navedenim upravnim aktima.

Član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK moguće je (i treba) tumačiti i u odnosu na kriterij – standard koji se označava kao „kvalitet zakona“. „Da bi se jedan akt mogao definisati kao 'zakon' u smislu vladavine zakona, on mora ispunjavati određene kriterije. Drugim riječima, svaki zakon mora ispunjavati određene kvalitete.“¹¹ Norma se ne smatra zakonom (nema potrebni „kvalitet“), ako nije dovoljno precizno formulisana, kako bi adresati prema njoj mogli prilagoditi svoje ponašanje. Svakako, „apsolutna preciznost“ norme nije uvijek moguća, i u svim slučajevima ni poželjna, jer zatvara mogućnost tumačenja i prilagođavanja norme promijenjenim okolnostima. Također, zakon kao tvorevina teorije i prakse konstitucionalizma najtješnje je povezan s osnovnim slobodama i pravima – što ostaje njegovo trajno obilježje.¹² U kontekstu navedenih naznaka o potrebnom „kvalitetu zakona“, moguće je ustvrditi da nije jasno (nevidljiv je *ratio legis*) zašto je kantonalni zakonodavac u članu 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju uskratio pravo uzgrednoj stranci da učestvuje u postupku izdavanja građevinske dozvole. Nije jasno koji je cilj kantonalni zakonodavac želio postići propisivanjem člana 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju, jer nije vidljiv balans između posljedice i koristi (princip proporcionalnosti). Može se također reći, da je sasvim vidljivo da zakonodavac, članom 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju „nije morao“ iz postupka izdavanja građevinske dozvole „isključiti“ uzgrednu stranku, pa Zakon iz tog razloga ne ispunjava ni kriterij adekvatnosti.

Kriterij specijalnosti, koji prema tumačenjima u navedenim upravnim aktima, sadrži član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK, znači da se neka opća norma djelimično ukida, te da umjesto nje važi jedna posebna norma koja se primjenjuje na određeni slučaj kao izuzetak. (Posebni zakon ukida opći). Na naznačeni način stvaraju se izuzeci u primjeni prava, tamo gdje opći tretman ne odgovara nekoj posebnoj kategoriji stvari ili pravnih subjekata. Taj se specijalni tretman, po pravilu, iskazuje kao davanje povlastica, ali nerijetko i kao postavljanje težih uvjeta za neke pravne subjekte. U odnosu na kriterij specijalnosti može se primijetiti „*da je pravednost jedno od najvažnijih načela prava koje preteže u nekim slučajevima i nad zahtjevom za poštivanjem formalne jednakosti pravnih subjekata.*“¹³ U članu 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK nije vidljivo načelo pravednosti.

Ako su naprijed izrečene konstatacije tačne (a držim da jesu), tada se član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK može kvalificirati kao arbitrarna i nepotrebna norma, kojom se nelegitimno (i nelegalno) ograničavaju prava određenih osoba.

¹¹ N. Ademović/J. Marko/G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2012, s. 66.

¹² J. Hasanbegović, *Zakon*, u: *Enciklopedija političke kulture*, Beograd 1993, s. 1260.

¹³ D. Vrban, *Država i pravo*, Zagreb 2003, s. 467.

2.3. O citiranoj judikaturi

U obrazloženju rješenja od 8. aprila 2014. godine donosilac rješenja u prilog zaključku da je to rješenje zakonito i pravilno, navodi sentencu iz jedne sudske presude, koja glasi: „*Pitanje stranačkog svojstva susjeda i drugih osoba u postupku pribavljanja odobrenja za građenje ne cijene se samo prema odredbama o opštem upravnom postupku već i prema odredbama Zakona o prostornom uređenju kao posebnog zakona, kojim su bliže uređena pojedina pitanja upravnog postupka koja se odnose na pribavljanje tog odobrenja.*“ (Vrhovni sud BiH, U-236/91, od 28. III. 1991. godine).¹⁴ Iz citirane sentence sudske presude ne proizilazi zaključak da se pitanje stranačkog svojstva susjeda isključivo određuje prema odgovarajućim materijalnim propisima, koji sadrže (eventualno) normu o posebnom upravnom postupku, što bi u razmatranom slučaju bio član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK, nego i prema odgovarajućim odredbama ZUP-a, konkretno, prema članu 48 tog Zakona. U njemu je propisano da je stranka osoba po čijem je zahtjevu pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava i pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.

I u komentarima odgovarajućih odredbi Zakona o upravnom postupku (u ovom slučaju to bi bio član 48 ZUP-a), kao klasičan primjer uzgredne stranke u upravnom postupku navodi se vlasnik zemljišta (nekretnine) koje se graniči sa zemljištem lica koje traži izdavanje dozvole za građenje: „*Uzgredna stranka je lice koje se radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, uključuje u postojeći postupak, koji je pokrenut povodom zahtjeva određene stranke ili po službenoj dužnosti protiv određene stranke (npr. vlasnik zemljišta koje se graniči sa zemljištem lica koje traži dozvolu za gradnju).*“¹⁵ Osim sudskih sentenci navedenih u fusnoti 14 (nalaze se u istom izvoru), u prilog ustaljenoj sudskoj praksi u pogledu položaja uzgredne stranke u upravnom postupku, skrećem pažnju na (još jednu) sentencu iz sudske odluke: „*Prijašnji vlasnik konfiscirane ili nacionalizirane imovine jeste stranka u postupku izdavanja lokacijske i građevne dozvole u vezi s tom imovinom.*“¹⁶

3. Mogući modaliteti pravne zaštite

U razmatranom slučaju moguće je protiv rješenja od 8. aprila 2014. godine tužbom pokrenuti upravni spor, na osnovu člana 18 Zakona o upravnim sporovima.¹⁷ Nadležni sud, povodom podnesene tužbe, tužbu može odbiti kao neosnovanu, može tužbu uvažiti i osporeno rješenje (ili i

¹⁴ Navedeno prema Krijan (bilj. 9), s. 73. Na istoj stranici navedene su i sljedeće sentence iz sudskih odluka: „*Suvlasnik ima položaj stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole za adaptaciju zgrade*“ (Presuda: Us-1638/79 od 01. VIII. 1979). „*Treće osobe koje graditelju osporavaju pravo vlasništva ili smatraju da bi građenjem bila povrijeđena kakva druga njihova prava ili pravni interesi, imaju položaj stranke u upravnom postupku koji se vodi radi izdavanja građevinske dozvole.*“ (Pravno shvatanje bivšeg Saveznog suda, od 10. 12. 1962). „*Vlasnik poslovnog prostora ima položaj stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole za rekonstrukciju susjednog prostora.*“ (Presuda: Us-4319/94 od 18. 01. 1996). „*Osoba koja je nasljednik susjedne nekretnine ima pravni interes i svojstvo stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole za izgradnju ili rekonstrukciju susjednog prostora.*“ (Presuda: Us-9979/95 od 09. 05. 1996).

¹⁵ Z. I. Jelčić/B. Fatić, *Vodič kroz upravni postupak*, Beograd 1999, s. 39.

¹⁶ Upravni sud Republike Hrvatske, br. Us-3278/97 od 09. 06. 1999. – Izbor odluka, br. 1999/I, odluka br. 18, nav. prema M. Simović/H. Tajić, *Zbirka sudske prakse iz oblasti upravnog prava*, Sarajevo 2007, s. 348.

¹⁷ Sl. nov. FBiH 9/05.

rješenje i zaključak) poništiti i predmet vratiti na ponovno rješavanje, što će zavisiti od toga kako će sud interpretirati odredbe člana 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK.

Postoji i mogućnost da sud, na osnovu člana IV.C.10. (4) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine *pokrene ustavno pitanje* pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine o nesaglasnosti člana 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK sa odgovarajućim odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ili sa članom 6 stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹⁸

Ukoliko bi podnosilac tužbe u upravnom sporu bio nezadovoljan odlukom suda, mogao bi podnijeti nadležnom sudu zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke, na osnovu člana 41 Zakona o upravnim sporovima i istovremenu protiv iste odluke suda podnijeti apelaciju Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine zbog povrede prava na pravično suđenje iz člana II/3 e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6 stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Jer, u konkretnom slučaju, u pitanju je „građansko pravo“, odnosno „pravo na saslušanje u građanskim stvarima“. U prava i obaveze „građanske prirode“, prema relevantnim sudskim stajalištima, spada i „izdavanje dozvole za građenje“.¹⁹ U konkretnom slučaju, ovlašteni predlagači mogu pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine pokrenuti postupak kontrole ustavnosti člana 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK, jer je izvjesno da je taj član u nesaglasnosti sa članom II/3 e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6 stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Očigledno je, naime, da je članom 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK (kako se taj član tumačio u razmatranom slučaju), onemogućeno znatnom broju osoba, koje prema članu 48 ZUP-a mogu imati svojstvo uzgredne stranke u upravnom postupku, da u tom postupku budu „pravično saslušane o svojim građanskim stvarima“.

4. Zaključak

Analiza konkretnog slučaja pokazuje da je član 112 Zakona o prostornom uređenju i građenju USK u suprotnosti sa članom 1 stav 2, članom 2 i članom 48 ZUP-a. Taj član je u razmatranom

¹⁸ U vezi pokretanja ustavnog pitanja instruktivna je presuda Ustavnog suda FBiH, br. U-17/12 od 07. 02. 2013. objavljena u Sl. nov. FBiH 24/13. U toj presudi, koja je donesena na osnovu pokrenutog ustavnog pitanja (ustavno pitanje pokrenuo je Kantonalni sud Mostar), utvrđeno je da čl. 5 st. 2 u dijelu koji glasi: „Pisanim dokaznim sredstvom u smislu ovog zakona ne smatra se izjava stranke i drugih lica bez obzira na to u kojem je obliku saopštena“ i čl. 7 st. 2 i 3 u dijelu koji glasi: „i samo riješi upravnu stvar bez pozivanja korisnika prava po bilo kojem osnovu“ Zakona o provođenju kontrole zakonitosti prava iz oblasti branilačko-invalidske zaštite ('Službene novine Federacije BiH', broj 82/09) nisu u saglasnosti sa članom 6 stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda“. U obrazloženju navedene presude, uz ostalo, navedeno je: „Iz navedenog razloga stav je Ustavnog suda Federacije da su odredbe člana 7 st. 2 i 3 osporenog zakona u dijelu koji glasi (...) u nesaglasnosti sa članom 6 stav 1 Evropske konvencije. Pri tome Ustavni sud Federacije ukazuje da se, kada je riječ o primjeni prava na pravično suđenje u upravnom postupku, ovaj princip odnosi ne samo na sudski nego i na druge postupke u kojima se donose odluke o nekom pravu“. Također, Ustavni sud Federacije u obrazloženju spomenute presude je naveo: „S druge strane, ispitujući osporene odredbe sa stanovišta člana 6 stav 1 Evropske konvencije, stav je Ustavnog suda Federacije da pravo na pravično suđenje podrazumijeva pravo stranke da u upravnom postupku bude usmeno saslušana o svim okolnostima slučaja koje su bitne za odlučivanje o njegovom pravu iz oblasti branilačko-invalidske zaštite.“

¹⁹ Ch. Steiner/N. Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine - Komentar*, Sarajevo 2010, s. 232.

slučaju pogrešno protumačen i prihvaćen kao pravilo posebnog upravnog postupka, a ne kao dopunsko pravilo tog postupka.

Također, osnovano se može zaključiti da je član 112 navedenog Zakona u suprotnosti sa članom II/3 e) Ustava Bosne i Hercegovine i sa članom 6 stav 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i da je zbog toga neustavan.