

Predrag Krsmanović*

Organizacija i nadležnost upravnih sudova i upravni spor pune jurisdikcije u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

1. Uvod
2. Usklađivanje sa pravnim stečevinama Evropske unije
3. Upravna kontrola
 - 3.1. Pojam i značaj upravne kontrole
 - 3.2. Vrste i oblici upravne kontrole
4. Sudska kontrola uprave
 - 4.1. Sudska kontrola uprave u uporednom pravu
 - 4.2. Upravno sudstvo na području bivše SFRJ
 - 4.3. Upravni sudovi u SR Njemačkoj
 - 4.4. Organizacija i nadležnost sudova za upravne sporove u Republici Hrvatskoj
5. Organizacija i nadležnost sudova za upravne sporove u BiH
 - 5.1. Opšti pogled na sadašnje stanje upravnog sudstva u BiH
 - 5.2. Upravna nadležnost Suda BiH
 - 5.3. Organizacija i nadležnost sudova za upravne sporove u Federaciji BiH
 - 5.4. Organizacija i nadležnost sudova za upravne sporove u Republici Srpskoj
6. Redovni ili specijalizovani sudovi za upravne sporove - kontinentalni ili anglosaksonski sistem?
 - 6.1. Redovni ili specijalizovani sudovi?
 - 6.2. Moguće rješenje reorganizacije upravnog sudstva u BiH
7. Dilema: dvostепенost sudova u upravnom sporu - pravo na žalbu?
 - 7.1. Stanje u Republici Hrvatskoj po pitanju žalbe i dvostепенosti
8. Upravni spor pune i ograničene jurisdikcije
 - 8.1. Pregled
 - 8.2. Značaj spora pune jurisdikcije
 - 8.3. Upravni spor pune i ograničene jurisdikcije na nivou BiH
 - 8.4. Upravni spor pune i ograničene jurisdikcije u Federaciji BiH i Republici Srpskoj
 - 8.5. Postupanje organa uprave i razumna dužina trajanja upravno-sudskog postupka
 - 8.6. Razumna dužina trajanja upravno-sudskog postupka u Republici Hrvatskoj
 - 8.7. Upravni spor pune i ograničene jurisdikcije u Republici Hrvatskoj
 - 8.8. Moguće rješenje u pogledu upravnog spora pune i ograničene jurisdikcije u BiH
9. Zaključak

* Autor je predsjednik upravnog odjeljenja Kantonalnog suda u Tuzli.

1. Uvod

Bosna i Hercegovina je 16. juna 2008. godine sa zemljama članicama Evropske unije potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)¹. Ovim Sporazumom Bosna i Hercegovina se obavezala na usklađivanje postojećeg zakonodavstva sa pravnim stečevinama EU, kao i na efikasno provođenje zakona i primjenu Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP). Komisija EU svake godine u svojim izvještajima, analizira dostignuti nivo usklađenosti država kandidata sa pravnim stečevinama EU u 30-tak područja, među kojima je i stepen prilagođenosti javne uprave država kandidata.

Imajući u vidu obaveze preuzete ovim Sporazumom, i s tim u vezi, zahtjeve u pogledu reforme javne uprave, koja, u širem smislu, obuhvata i upravno-sudsku zaštitu, u nastavku će se prvenstveno prikazati pitanja koja se tiču efikasnog provođenja zakona i primjene EKLJP u domenu upravnih sporova. U tom će se smislu pokazati da li je sudstvo koje odlučuje u upravnim sporovima u BiH institucionalno i materijalno organizovano tako da u upravno-sudskom postupku obezbjeđuje što efikasnije provođenje zakona i primjenu EKLJP, posebno sa stanovišta vrste, odnosno oblika i nadležnosti sudova u kojima se provodi postupak u upravnim stvarima. Riječ je o procjeni potrebe institucionalne reforme sistema upravnog pravosuđa u Bosni i Hercegovini, odnosno iznalaženju odgovora na pitanje da li upravno sudstvo, u pogledu sudske organizacije, nadležnosti i ovlaštenja, učesnicima u upravno-sudskom postupku (upravnom sporu) u sadašnjem obliku obezbjeđuje najbolju zaštitu prava i interesa u upravnim stvarima.

U tom smislu biće dotaknuto i pitanje, treba li postojeći sistem upravnog pravosuđa u Bosni i Hercegovini, koje trenutno funkcioniše u okviru *redovnih* sudova (anglosaksonski sistem) zamijeniti kontinentalnim sistemom sudske zaštite u obliku posebnih *upravnih* sudova.

Najprije slijedi kratak osvrt na način usklađivanja upravnog pravosuđa u BiH sa pravnim stečevinama Evropske unije, zatim pojam, značaj i oblike upravne kontrole, te prikaz organizacije i nadležnosti sudova Bosne i Hercegovine u sistemu upravnog pravosuđa. Pored toga, ukazaće se na postojeća procesna sudska ovlaštenja i obaveze u vođenju upravnih sporova, odnosno na obim ili širinu sudske jurisdikcije u tim sporovima (upravni spor pune i ograničene jurisdikcije), kao i pitanje suštinske dvostепенosti u odlučivanju – mogućnosti izjavljivanja žalbe kao redovnog pravnog lijeka.

U funkciji predstavljanja ovih problema biće spomenuti primjeri organizacije upravnog pravosuđa u zemljama iz neposrednog i u nekoliko izabраних evropskih država, sa posebnim osvrtom na procesna rješenja u pogledu organizacije sudova i širine sudske jurisdikcije u upravnim sporovima u Republici Hrvatskoj, kao državi koja je svoje procesne zakone iz upravne oblasti već uskladila sa evropskim pravnim standardima i pravnim stečevinama Evropske unije.

2. Usklađivanje sa pravnim stečevinama Evropske unije

Komisija EU ispituje stepen konvergencije država-kandidata za EU, između ostalog, i na *upravnom polju*, i u tom smislu istražuje u kojoj mjeri kandidati za članstvo u EU primjenjuju osnovna načela organizacije i funkcioniranja javne uprave, te procjenjuje opšte kvalitete javne

¹ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, potpisan u Luksemburgu, 16. 06. 2008. Tekst sporazuma pod: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA.

uprave, stepen odgovornosti javnih službenika, pravičnost i provodivost postupaka, kao i mogućnosti osporavanja propisa i pojedinačnih odluka. Prema tome, nije dovoljno samo formalno prilagoditi upravno-pravne propise sa pravnim stečevinama EU, nego je neophodno dokazati da se oni stvarno i primjenjuju u duhu evropskih principa i standarda. Hrvatsko iskustvo prilagođavanja EU pokazalo da je kriterij konvergencije kandidata za članstvo znatno pooštren u odnosu na raniji period, i da se od kandidata sada više ne traži da samo da dostignu „najgoreg u razred“, nego da u trenutku pristupa treba da budu na srednjem nivou država članica.²

Iako temeljni ugovori EU, kao ni njeni pravni propisi, ne određuju izričita pravila o organizaciji ili načinu postupanja javnih uprava država-članica, uslovi za pristup u EU, koje su državama-kandidatima postavili kopenhasko i madridsko *Evropsko vijeće* 1993. i 1995. godine sadrže i izričit zahtjev za reformisanjem javnih uprava zemalja-kandidata.

Tim uslovima, u oblasti javne upravne nije određen nikakav precizan put, ali je utvrđena „obveza rezultata“, odnosno „administrativna vjerodostojnost pravne države i učinkovita primjena politika EU“, pri čemu vjerodostojnost ovdje „(...) znači i sposobnost i učinkovitost i predvidivost“, ali i „(...) regularnost postupaka, njihova transparentnost i sposobnost odgovora izazovima vremena i prostora.“³ Pored toga, vrijedi istaći i da je praksa Europskog suda pokazala da se član 6 EKLJP ne ograničava samo na građanske i krivične postupke, nego da se odnosi i na upravni postupak i upravni spor.⁴

3. Upravna Kontrola

3.1. Pojam i značaj upravne kontrole

S obzirom na širinu, obim i važnost materije upravnog prava stiče se utisak da domaća stručna, a ni šira javnost, ovom području ne posvećuju pažnju adekvatnu ulozi i značaju koje ima. Naime, upravno pravo je grana prava sa najvećim brojem materijalnih propisa, te stranačkih prava, obaveza i interesa, a s tim u vezi, i najvećim brojem stranaka, odnosno učesnika u postupku.

Prava, obaveze i pravni interesi koji proističu iz upravnog prava neizbježno se tiču svake fizičke i pravne osobe, i to u više segmenata upravnog prava. Ako se tome doda i uloga upravnog prava u zaštiti i uravnotežavanju privatnih i javnih prava i pravnih interesa, te preventivno sprečavanje prekoračenja ovlaštenja i zloupotrebe izvršne i upravne vlasti, dolazi se do zaključka da se radi o ozbiljnoj i širokoj pravnoj grani, koju ne bi valjalo podcjenjivati i zapostavljati. Stoga je za svaku savremenu državu izuzetno važno uspostaviti i obezbijediti što potpuniju i efikasniju *upravnu kontrolu*, odnosno nadzor zakonitosti u pogledu akata, djelatnosti i rada upravnih tijela, organa, organizacija i njihovih službenika i namještenika pri službenom postupanju. Tek sa uspostavljanjem takve kontrole zaokružuje se i upotpunjuje proces izgradnje pravne države. Uoporedo sa stvaranjem i razvojem upravnog prava tekao je i proces iznalaženja najpogodnijih oblika upravne kontrole.

² N. Šimac, *Evropski upravni prostor i Europska načela javne uprave, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split 2/2012, ss. 357-358.*

³ Šimac (bilj. 2).

⁴ S. Marković, *Jamstvo djelotvorne sudske kontrole zakonitosti upravnih akata u praksi Ustavnog suda, Hrvatska javna uprava, Zagreb 4/2009, s. 1184.*

3.2. Vrste i oblici upravne kontrole

Kontrola uprave, u zavisnosti od kriterija za diferencijaciju, postoji u mnoštvu vrsta i oblika. Podjele se mogu vršiti prema organima koji vrše kontrolu, predmetu kontrole, prirodi prava ili obaveze koje su predmet kontrole, vrsti i snazi odluka u postupku kontrole, odnosno prema ovlaštenjima organa i tijela koji vrše kontrolu, vrsti postupka u kome se vrši kontrola. U tom smislu u savremenom pravu izgrađeni su različiti vidovi i oblici upravne kontrole:

- upravna (autokontrola ili samokontrola od strane upravnih tijela, organa i organizacija), kroz izjavljivanje redovnih i vanrednih pravnih lijekova, te razne vidove interne i eksterne upravne kontrole, revizije i nadzora;
- politička (od strane zakonodavnih tijela, vlade i političkih stranaka), kroz zakonodavnu aktivnost, te politički uticaj i političko djelovanje;
- sudska (od strane upravnih ili redovnih sudova), koja može biti direktna (kroz pokretanje i vođenje upravnog spora), i indirektna (kroz odlučivanje o tužbama za naknadu materijalne ili nematerijalne štete pričinjene od strane organa i tijela javne uprave);
- ustavna (od strane ustavnih sudova) kroz izjavljivanje stranačkih apelacija kojima se štite njihova ustavom zajamčena prava;
- specijalna ili institucionalna (od strane ovlaštenih tužilaštava, pravobranilaštava, ombudsmana i drugih zakonom ovlaštenih organa, tijela i institucija), kroz intervencije ovlaštenih institucija i subjekata tokom ili nakon završetka upravnog postupka i upravnog spora;
- neformalna ili vaninstitucionalna (kontrola od strane javnosti, građana, medija i sl) kroz aktivnosti medija, građana, njihovih udruženja i organizacija.⁵

Nekontrolisane upravne vlasti su klasična opasnost za građanske slobode: „Sve vlasti mogu da greše, ali upravna najviše. Ona ima najveći broj organa, najrasprostranjenije funkcije, svoje odluke donosi brzo i često ih odmah provodi u delo.”⁶

4. Sudska kontrola kao oblik upravne kontrole

Sudska kontrola uprave je sistematski, sveobuhvatni i objektivni sistem upravne kontrole, koji, u današnje vrijeme predstavlja najvažniji i najefikasniji oblik vanjske upravne kontrole.

Prema Đerđi, načelo sudske zaštite osigurava zaštitu prava pojedinaca, te preventivno sprečava prekoračenje ovlasti izvršne i upravne vlasti na štetu građana. Taj je princip prema Đerđinom mišljenju prisutan i u pravu Evropske unije pri čemu upućuje na Schwartzov stav da i pravo Evropske zajednice (sada *Unije*) ustanovljava odgovarajuću sudsku zaštitu prava građana od

⁵ O upravnoj kontroli detaljnije P. Dimitrijević, *Osnovi upravnog prava*, Beograd 1983, ss. 327-337 i 337-367; S. Dedić, *Upravno procesno pravo*, Sarajevo 2001, s. 257.

⁶ L. Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije III*, Beograd 1939, s. 1.

samih svojih početaka, „jer sudski nadzor je sredstvo očuvanja ravnoteže snaga institucija Zajednice i država članica, kao i zaštite prava pojedinaca“.⁷

Sudski nadzor zakonitosti rada uprave jedno je od najbitnijih pitanja upravnog prava svake države, kao i najsavršeniji oblik nadzora nad zakonitošću akata upravnih tijela, odnosno djelovanja njihovih službenih osoba.⁸

Važnost sudske kontrole uprave danas ne treba posebno naglašavati. O njoj govori kasaciona uloga sudova u poništavanju nezakonitih upravnih akata kao i preventivna funkcija, koja ukazuje da i sama mogućnost pokretanja upravnog spora protiv konačnih upravnih akata utiče na službenu osobu organa, koje vodi upravni postupak, da prilikom rješavanja upravne stvari obraća daleko više pažnju na pravila postupka i na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti relevantnih za donošenje zakonitog akta.⁹

4.1. Sudska kontrola uprave u uporednom pravu

S obzirom na vrstu sudova koji u savremenom pravu vrše kontrolu uprave, mogu se razlikovati dva glavna sistema sudske zaštite: anglosaksonski (ili angloamerički), u kome se kontrola rada uprave ostvaruje preko *redovnih* sudova, te francuski (ili kontinentalni, ili njemački) sistem, u kome se takva kontrola ostvaruje preko *specijalizovanih* (posebnih *upravnih*) sudova. Sistem administrativne kontrole u okviru *redovnih* sudova uspostavljen je u Velikoj Britaniji i zemljama nastalim od njenih nekadašnjih kolonija, dok je sistem kontrole od strane posebnih *upravnih* sudova (francuski ili kontinentalni sistem) nastao u Francuskoj, da bi kasnije bio prihvaćen u mnogim evropskim zemljama.¹⁰

Međutim, u pojedinačnim zemljama je došlo do izvjesnog približavanja i miješanja anglosaksonskog i kontinentalnog sistema sudske zaštite u upravnim stvarima. Tako da, prema nekim autorima, danas u Evropi ne postoje samo dva osnovna oblika sudske upravne kontrole – britanski (anglosaksonski, angloamerički) i francuski (kontinentalni, njemački) – nego tri: francuski tip, u kome *najviši* upravni sud nije u potpunosti sudsko tijelo (Državni savjet), njemački tip, u kome svi upravni sudovi, pa i najviši, u potpunosti spadaju u sudsku vlast i britanski tip, u kome sude redovni građanski sudovi, ali se teži specijalizaciji sudova i sudija koji sude upravne stvari.¹¹

⁷ D. Đerđa, Upravni spor u europskoj zajednici, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka 2/1991, s. 914.

⁸ D. Đerđa, Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 1/2008, s. 75; I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb 2002, s. 483.

⁹ Đerđa (bilj. 7), ss. 76-77; Ž. Dupelj, Upravni spor – oblik sudske kontrole nad upravom, *Pravo i porezi*, Zagreb 10/1997, s. 31; G. Branković, *Sudska praksa i upravni spor*, (disertacija) Banja Luka 2012, s. 7, izvor pod: http://www.prafak.ni.ac.rs/files/disertacije/Goran_Brankovic_Sudska_praksa_i_upravni_spor_2012.pdf.

¹⁰ M. Kamarić/I. Festić, *Upravno pravo – opšti dio*, Sarajevo 2004, ss. 495-496. Anglosaksonski sistem danas je zastupljen u Ujedinjenom Kraljevstvu (Velikoj Britaniji), Republici Irskoj, Malti, Kipru, Kanadi, Australiji, Indiji, Izraelu, Danskoj, Norveškoj, SAD, Mađarskoj, Slovačkoj, Holandiji, Rumuniji i još nekim zemljama, dok se kontinentalni sistem primjenjuje u Francuskoj, Njemačkoj, Austriji, Švajcarskoj, Španiji, Portugalu, Grčkoj, Švedskoj, Finskoj, Turskoj itd, kao i u većini bivših komunističkih država istočne Evrope.

¹¹ Detaljnije B. Britvić Vetma, Ustroj i nadležnost upravnih sudova, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1/2012, s. 390.

U Velikoj Britaniji naprimjer dolazi do razvijanja specifičnih upravnih institucija (tzv. administrativni tribunali) samo za pojedina upravna područja. Razlikuju se po svojoj vrsti, organizacionoj strukturi, nadležnosti i postupku po kome djeluju. Jedni su organizovani i djeluju poput sudova, dok drugi pored sudske vrše i upravnu funkciju.¹² Danas u Velikoj Britaniji postoji preko 650 tijela koje vrše funkcije upravnih tribunala u najrazličitijim oblastima: otkupu i kompenzaciji zemljišta, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, radnim odnosima, rudarstvu, poreskom sistemu, obrazovanju, stambenim odnosima, disciplinskim odnosima, pristupu informacijama i zaštiti podataka o ličnosti i drugim.¹³ Kontinentalni sistem, odnosno sistem posebnih upravnih sudova, bio je zastupljen i u bivšoj SFRJ (i to tek počev od 1977. godine, kada su konstituisani republički upravni sudovi). On i danas egzistira u svim bivšim jugoslovenskim republikama, osim u Bosni i Hercegovini.

Što se tiče vrhovne instance za odlučivanje u upravnim sporovima, i tu postoje značajne razlike. Tako, na primjer, u zemljama Evropske unije, od sadašnjih 27 članica, njih 16 ima vrhovni upravni sud ili *državni savjet*, kao najviši organ za odlučivanje u upravnim sporovima (Njemačka, Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Letonija, Luksemburg, Holandija, Poljska, Portugal, Češka, Švedska, Rumunija i Bugarska), dok 11 zemalja ima unutar redovnog vrhovnog suda *specijalizovane odsjeke, odjele ili komore za upravno pravo* (Kipar, Estonija, Danska, Irska, Latvija, Mađarska, Malta, Španija, Slovenija, Slovačka i V. Britanija).

Pored toga što u zemljama Evropske unije i ostalim državama Evrope ne postoji jedinstvo u pogledu vrste sudova koji odlučuju o upravnom sporu (*redovni* ili *upravni*), postoje i razlike u pogledu vertikalnog organizovanja tih sudova. Razlike su organizacione prirode i tiču se postojanja jednostepenih, dvostepenih i trostepenih sudskih instanci.¹⁴

4.2. Upravno sudstvo na području bivše SFRJ

U Kraljevini Jugoslaviji upravni sudovi kao specijalizovani sudovi konstituisani su 1922. godine donošenjem Zakona o Državnom savjetu i upravnim sudovima.¹⁵ U SFRJ upravni spor nije postojao sve do 1952. godine, kada je donijet prvi poslijeratni Zakon o upravnim sporovima¹⁶ prema kojem su upravne sporove rješavali redovni sudovi. Ovim je tadašnja FNRJ postala prva socijalistička zemlja koja je uspostavila upravno-sudsku kontrolu upravne vlasti.

Nakon donošenja novog Zakona o upravnim sporovima 1977. godine¹⁷, u SR Hrvatskoj i SR Bosni i Hercegovini uspostavljeni su *republički upravni sudovi*, kao prvostepena instanca za upravne sporove, dok su vrhovni sudovi tih republika i dalje odlučivali u drugom stepenu. U ostalim republikama o upravnim sporovima odlučivali su vrhovni sudovi.

¹² M. Stojanović, *Sudska kontrola uprave - Austrija, Engleska, Francuska, Italija, Savezna Republika Njemačka, Sjedinjene Američke Države*, Beograd 1963, s. 33.

¹³ D. Milenković, *Javna uprava i administrativna pravda: Upravni tribunali u anglosaksonskom pravu, Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, Beograd 3/2009, s. 315.

¹⁴ Detaljnije D. Đerđa, *Prave reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 1/2008, ss. 80-88.

¹⁵ *Sl. nov. Kraljevine SHS* 111/22, od 22. 05. 1922, br. 9-IV od 11. 01. 1929. i br. 170 LXIV od 29. 07. 1930.

¹⁶ *Sl. l. FNRJ* 23/52, od 23. 04. 1952, noveliran – *Sl. l. SFRJ* 16/65, prečišćeni tekst – *Sl. l. SFRJ* 21/65.

¹⁷ Zakon o upravnim sporovima, *Sl. l. SFRJ* 4/77.

4.3. Upravni sudovi u SR Njemačkoj

Premda je sistem posebnih upravnih sudova (kontinentalni sistem) začet najprije u Francuskoj (zbog čega se po nekim autorima ovaj sistem naziva i francuskim), u SR Njemačkoj je ovaj sistem zaživio šire i potpunije. U Njemačkoj, za razliku od Francuske, nije uspostavljen Državni savjet, kao mješovito vrhovno državno tijelo, koje u sebi objedinjuje sudijsku, upravnu i savjetodavnu funkciju. Njemačko upravno sudstvo predstavlja klasičan sistem specijalizovanih upravnih sudova. On bar u nekim dijelovima, može poslužiti kao potencijalni uzor za eventualne reforme i nove oblike organizovanja upravnog pravosuđa u BiH.

Naime, upravno sudstvo u Njemačkoj organizirano je u trostepeni sistem: U saveznom državama u prvom stepenu odlučuju upravni sudovi (*Verwaltungsgerichte*), u drugom visoki upravni sud (*Oberverwaltungsgericht* ili *Verwaltungsgerichtshof*), a u trećem odluke donosi Savezni upravni sud (*Bundesverwaltungsgericht*), s tim što svaka savezna država mora imati najmanje jedan upravni sud, ali samo jedan Viši upravni sud.¹⁸ Tako postoje 52 prvostepena upravna suda, 16 visokih upravnih sudova i jedan Savezni upravni sud.

Prema području upravnih sporova kojima se upravni sudovi bave, specijalizovani su u pet vrsta: 1) opšti upravni sudovi, 2) penzijsko-zdravstveni, odnosno socijalni sudovi, 3) finansijski sudovi, 4) disciplinski sudovi i 5) Savezni sud za patente. Svaka federalna jedinica ima jedan ili više prvostepeni upravnih sudova, na čije odluke se može uputiti žalba Višem upravnom sudu svake države.

Ukoliko se radi o primjeni saveznog zakona, žalba se ne upućuje Višem upravnom sudu konkretne savezne zemlje, nego Saveznom upravnom sudu, koji u nekim rijetkim slučajevima odlučuje kao prvostepeni sud.¹⁹

4.4. Organizacija i nadležnost sudova za upravne sporove u Republici Hrvatskoj

Sistem upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj za Bosnu i Hercegovinu ima posebnu važnost jer se radi o zemlji koja je, radi prilagođavanja pravnim stečevinama Evropske unije već izvršila reformu tog segmenta sudstva, a od 1. jula ove godine je postala i članica Evropske unije. U pogledu dileme redovni ili upravni sudovi treba ukazati na prijedloge koje je 2008. godine, dakle prije donošenja novog Zakona o upravnim sporovima Republike Hrvatske iznio Dario Đerđa, budući da su u reformi koja je potom uslijedila, svi njegovi prijedlozi u cijelosti prihvaćeni. On se založio da Hrvatska, kao država kontinentalnoga prava, zadrži sistem specijalizovanih *upravnih* sudova. Ovaj sistem je shvaćen kao hrvatska komparativna prednost i na osnovu toga je predložio da se dotadašnje jednostepeno institucionalno ustrojstvo upravnog sudstva u Hrvatskoj izmijeni dvostepenim, uvođenjem mogućnosti nadzora nad odlukama prvostepenog suda. Uz to je predložio i osnivanje četiri prvostepena upravna suda, sa sjedištima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku. Takav prijedlog je obrazložen procjenom da bi se na taj način građanima olakšao pristup sudu, posebno kada rješavanje u sporu pune jurisdikcije i vođenje usmene rasprave postanu pravilo.²⁰

¹⁸ D. Đerđa, Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 1/2010, s. 68.

¹⁹ Đerđa (bilj. 8), s. 83.

²⁰ Đerđa (bilj. 14), ss. 93-94.

Prema važećem Zakonu o upravnim sporovima Republike Hrvatske koji se primjenjuje od 1. januara 2012. godine,²¹ ustrojen je dvostepeni sistem upravno-pravnog sudstva osnivanjem četiri prvostepena upravna suda sa sjedištima u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, te Visokog upravnog suda sa sjedištem u Zagrebu. Novim zakonom, dakle, rješavanje upravnih sporova povjereno je specijalizovanim upravnim sudovima, koji postupaju u prvom stepenu, i Visokom upravnom sudu, kao drugostepenoj i vrhovnoj instanci. Upravni sudovi su po ovom Zakonu nadležni da odlučuju: 1) o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, 2) o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, 3. o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, 4) o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora, 5) u drugim zakonom propisanim slučajevima, dok Visoki upravni sud Republike Hrvatske odlučuje: 1) o *žalbama* protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, 2) o zakonitosti općih akata, 3) o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i 4) u drugim zakonom propisanim slučajevima.

Prema Zakonu o sudovima Republike Hrvatske²² upravni sudovi se ustanovljavaju za područje jedne ili više županija, a Visoki upravni sud Republike Hrvatske za područje cijele Republike.

5. Bosna i Hercegovina

5.1. Opšti pogled na sadašnje stanje upravnog sudstva u BiH

Shodno sadašnjem državnom uređenju, u Bosni i Hercegovini postoje *četiri opšta sudska sistema*: jedan na državnom nivou, dva entitetska i jedan za Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine. Za razliku od pravnog sistema bivše SR BiH, uspostavljeni su jedan *novi sud* - Sud Bosne i Hercegovine²³ (koji nema ulogu vrhovnog državnog suda), i nova *apelaciona instanca* za zaštitu ustavnih, odnosno ljudskih prava i osnovnih sloboda - Ustavni sud Bosne i Hercegovine. Nakon ratifikacije Evropske konvencije o ljudskim pravima, apelaciona nadležnost za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda proširena je i van Bosne i Hercegovine - na Evropski sud za ljudska prava u Strazburu (ESLJP). Takođe je novina i *ukidanje Upravnog suda u Sarajevu* koji je u ranijem sistemu imao prvostepenu upravnu nadležnost (s tim što je u postupku po pravnim lijekovima odlučivao Vrhovni sud SRBiH), dok je prvostepena nadležnost za postupanje u upravnim sporovima prenesena na *redovne* sudove.

U Federaciji BiH formirana su 32 opštinska suda, 10 kantonalnih i jedan Vrhovni sud, kao sudovi opšte nadležnosti.²⁴ Trenutno u Federaciji BiH ne postoje sudovi specijalne nadležnosti kakvi su nekada bili upravni sud, privredni sudovi i sudovi udruženog rada. *Upravni sporovi* su u nadležnosti *redovnih*, tj. kantonalnih sudova, koji u upravnim sporovima odlučuju u prvom stepenu, dok po vanrednim pravnim lijekovima rješava Vrhovni sud F BiH.

U Republici Srpskoj postoji 28 osnovnih sudova, 5 okružnih sudova, i Vrhovni sud RS, koji su konstituisani kao sudovi opšte nadležnosti, te 5 okružnih privrednih i jedan Viši privredni sud,

²¹ Zakon o upravnim sporovima, *Nar. nov.* 20/10 i 143/12; usp. A. Rajko, Početak provedbe reforme upravnog spora u Hrvatskoj, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 10/2012, ss. 8 i dalje.

²² Zakon o sudovima, *Nar. nov.* 150/05, 16/07, 113/08, 153/09 i 116/10.

²³ Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 29/00, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03, 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07, 74/09 i 97/09.

²⁴ Zakon o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Sl. nov. F BiH* 38/05, 22/06 i 63/10.

koji su konstituisani kao sudovi specijalne nadležnosti za privredne sporove.²⁵ Ni u Republici Srpskoj ne postoji poseban upravni sud za upravne sporove, tako da su upravni sporovi takođe u nadležnosti redovnih, odnosno okružnih sudova, koji u upravnim sporovima odlučuju u prvom stepenu, dok po vanrednim pravnim lijekovima rješava Vrhovni sud RS.

U Brčko Distriktu BiH postoji jedan osnovni sud i jedan apelacioni sud²⁶, koji u upravnim sporovima odlučuje po pravnim lijekovima protiv odluka osnovnog suda, kao redovnog prvostepenog suda koji postupa i u upravnim sporovima.

5.2. Upravna nadležnost Suda BiH

U okviru upravne nadležnosti Sud Bosne i Hercegovine je nadležan da odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja institucija Bosne i Hercegovine i njenih tijela, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Distrikta Brčko i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, odnosno kada se radi o njihovoj upravnoj ćutnji. *Upravna nadležnost* Suda BiH propisana je odredbama člana 8 Zakona o Sudu Bosne i Hercegovine.²⁷ U okviru upravne nadležnosti Sud Bosne i Hercegovine:

- odlučuje po tužbama protiv konačnih upravnih akata, odnosno kada se radi o ćutanju administracije, institucija Bosne i Hercegovine i njenih organa, javnih agencija, javnih korporacija, institucija Distrikta Brčko i drugih organizacija utvrđenih zakonom države Bosne i Hercegovine, donesenih u vršenju javnih ovlaštenja;
- ocjenjuje zakonitost pojedinačnih i općih izvršnih upravnih akata donesenih na osnovu državnog zakona, pri vršenju javnih dužnosti organa vlasti Bosne i Hercegovine iz stava (1) ovog člana, za koje zakonom nije predviđeno sudsko ispitivanje;
- rješava imovinske sporove između države i entiteta, između države i Distrikta Brčko, između entiteta, između entiteta i Distrikta Brčko i između institucija Bosne i Hercegovine koje su povezane sa vršenjem javnih ovlaštenja;
- rješava sukob nadležnosti između sudova iz entiteta, i sudova entiteta i sudova Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te između Suda Bosne i Hercegovine i bilo kojeg drugog suda;
- odlučuje o ponavljanju postupka u sporovima koji su vođeni pred Sudom BiH.

Institucije Bosne i Hercegovine, u smislu Zakona o upravnim sporovima BiH su: ministarstva Bosne i Hercegovine i njihova tijela, javne agencije, javne korporacije, institucije Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i druge organizacije utvrđene zakonom države Bosne i

²⁵ Zakon o sudovima Republike Srpske, *Sl. gl. RS* 37/12. Stupanjem na snagu ovog Zakona prestao je da važi Zakon o sudovima Republike Srpske, *Sl. gl. RS* 111/04, 109/05, 37/06, 119/08, 58/09 i 116/09.

²⁶ Zakon o sudovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BD BiH* 19/07, 20/07, 39/09 i 31/11.

²⁷ *Sl. gl. BiH* 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10. Zakon o upravnim sporovima BiH donijela je Parlamentarna skupština BiH, a stupio je na snagu dana 02. 08. 2002.

Hercegovine koje vrše javna ovlaštenja, koja su Ustavom Bosne i Hercegovine određena u nadležnost Bosne i Hercegovine.

Apelaciona nadležnost Suda BiH propisana je odredbama člana 9 Zakona o sudu Bosne i Hercegovine. U okviru apelacione upravne nadležnosti Sud Bosne i Hercegovine nadležan je:

- da odlučuje po žalbama protiv presuda ili odluka koje donese Upravno odjeljenje ovog Suda;
- da odlučuje po vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka koje je donijelo to odjeljenje Suda, osim zahtjeva za ponavljanje postupka.
- rješava u svim drugim predmetima kada je to predviđeno zakonima Bosne i Hercegovine.

5.3. Organizacija i nadležnost sudova za upravne sporove u Federaciji BiH

U Federaciji BiH organizacija i nadležnost sudova u upravnim sporovima uređena je Zakonom o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine.²⁸ Oni su stvarno nadležni za postupanje u svim upravnim sporovima, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrđenih ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđeni konačnim pojedinačnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave, odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu kada za zaštitu tih prava nije osigurana druga sudska zaštita, određeni su kantonalni sudovi²⁹.

Vrhovni sud Federacije BiH u upravnim sporovima nadležan je da odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka kantonalnih sudova.

5.4. Organizacija i nadležnost sudova za upravne sporove u Republici Srpskoj

Nadležnost sudova u upravnim sporovima uređena je Zakonom o sudovima Republike Srpske³⁰, i to na sličan način kao u Federaciji BiH. Kao stvarno nadležni za prvostepeno postupanje u svim upravnim sporovima, kao i o zahtjevima za zaštitu sloboda i prava utvrđenih ustavom, ako su takve slobode i prava povrijeđeni konačnim pojedinačnim aktom ili radnjom službenog lica u organima uprave, odnosno odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom pravnom licu, kada za zaštitu tih prava nije obezbijedena druga sudska zaštita, određeni su okružni sudovi.³¹

²⁸ Sl. nov. F BiH 38/05, 22/06 i 63/10.

²⁹ To su: 1) Kantonalni sud u Bihaću za područje Unsko-sanskog kantona; 2) Kantonalni sud u Odžaku za područje Posavskog kantona; 3) Kantonalni sud u Tuzli za područje Tuzlanskog kantona; 4) Kantonalni sud u Zenici za područje Zeničko-dobojskog kantona; 5) Kantonalni sud u Goraždu za područje Bosanskopodrinjskog kantona - Goražde; 6) Kantonalni sud u Novom Travniku za područje Srednjobosanskog kantona; 7) Kantonalni sud u Mostaru za područje Hercegovačko-neretvanskog kantona; 8) Kantonalni sud u Širokom Brijegu za područje Zapadnohercegovačkog kantona; 9) Kantonalni sud u Sarajevu za područje Kantona Sarajevo i 10) Kantonalni sud u Livnu za područje Kantona 10.

³⁰ Sl. gl. RS 37/12.

³¹ To su: 1) Okružni sud u Banjoj Luci za područje Osnovnih sudova u Banjoj Luci, Gradišci, Kotor Varoši, Prijedoru, Prnjavoru, Novom Gradu i Mrkonjić Gradu; 2) Okružni sud u Bijeljini za područje Osnovnih sudova u Bijeljini, Zvorniku i Srebrenici; 3) Okružni sud u Doboju za područje Osnovnih sudova u Doboju, Derventi, Modriči

Vrhovni sud Republike Srpske nadležan je da u upravnim sporovima odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih odluka okružnih sudova.

6. Redovni ili specijalizovani sudovi za upravne sporove – kontinentalni ili anglosaksonski sistem?

6.1. Redovni ili specijalizovani sudovi?

Uporedno sa uspostavljanjem sudskog nadzora nad radom upravnih organa postavilo se i pitanje vrste sudova koji bi se najefikasnije bavili rješavanjem takvih sporova. Ovo pitanje svodi se na dilemu da li tim obavezama mogu bolje, potpunije i efikasnije udovoljiti *redovni* ili *specijalizovani*, tj. *upravni* sudovi? Kako je već napomenuto, većina evropskih država je tu vrstu specifičnih sudskih poslova ipak povjerila *specijalizovanim upravnim* sudovima, koji se bave *isključivo upravnim sporovima* (iako nije rijedak ni broj država u kojima te poslove obavljaju redovni sudovi).

Ako slijedimo Đerđino³² mišljenje, čini se da je sa pozicije dosadašnjeg iskustva dokazano da je kontrola koju vrši *upravno* sudstvo (kontinentalni sistem upravnih sudova) mnogo dublja, energičnija i smjelija od one koju vrše redovni sudovi. Nadalje, već samu činjenicu postojanja specijalizovanog upravnog suda u Hrvatskoj, prema njegovom mišljenju, treba smatrati velikom prednošću. On upućuje i na Koprića koji naglašava da je specijalizacija u sudstvu važna pretpostavka kvalitetnog upravnog sudovanja i sudske kontrole uprave. Usporedba vrijednosti ova dva glavna sistema sudske zaštite u upravnim stvarima, vodi prema zaključku da u sistemu posebnih upravnih sudova u prilog ide “(...) veća specijalizacija, potpunije rješavanje sporova i, posebno, uloga upravnih sudova u razvoju upravnog prava.”³³ Na nedostatak specijalizovanih upravnih sudova u BiH, kao slabost u sistemu sadašnjeg upravno-sudskog pravosuđa, ukazuje i Branković.³⁴

Prema tome, skup argumenata koji je naveden za organizaciju upravnih sudova u Hrvatskoj primjenjiv je i na Bosni i Hercegovini. U prilog sistema upravno-sudske zaštite koja se ostvaruje u okviru posebnih, sepecijalizovanih upravnih sudova, govori više argumenata:

- (1) Bosna i Hercegovina spada u zemlje u kojima se pretežno i tradicionalno primjenjuje tzv. kontinentalni pravni sistem.
- (2) Brojnost materijalnih propisa kojima je upravna oblast regulisana (u nekim zemljama postoji na stotine, pa čak i na hiljade upravno pravnih zakona i još mnogo više podzakonskih propisa), te stalno donošenje novih i vrlo česte izmjene postojećih propisa, zahtijeva stalnu specijalizaciju i neprekidno stručno usavršavanje sudija koji rade na takvim predmetima, odnosno široko i specijalizovano znanje iz materijalnog upravnog prava. Ovo je lakše postići, odnosno moguće je postići samo u specijalizovanim upravnim sudovima. Problem je još više izražen kod meritornog

i Tesliću; 4) Okružni sud u Trebinju za područje Osnovnih sudova u Trebinju i Foči; i 5) Okružni sud u Istočnom Sarajevu za područje Osnovnih sudova u Sokocu, Višegradu i Vlasenici.

³² D. Đerđa, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka 2008, s. 115.

³³ Đerđa (bilj. 32).

³⁴ Branković (bilj. 9), s. 7.

- rješavanja upravnih sporova, odnosno sporova pune jurisdikcije, kada sud rješava upravnu stvar umjesto organa uprave, jer su za rješavanje određenih upravnih stvari u meritumu često potrebna posebna stručna znanja kakvim sudije u redovnim, pa čak ni u upravnim sudovima, ne raspolažu.
- (3) Pravila postupka u upravnim sporovima i upravnim postupcima specifična su i različita u odnosu na pravila postupka pred redovnim sudovima, što takođe zahtijeva specijalizaciju sudija i sudova u tom postupku.
 - (4) Izdvajanje i specijalizacija upravnog sudstva dovela bi do intenzivnijeg razvoja i lakšeg ujednačavanja sudske prakse u upravnim sporovima. To pogotovo vrijedi s obzirom na činjenicu da entitetski vrhovni sudovi trenutno odlučuju samo o vanrednim pravnim lijekovima, čime se stvara mogućnost različitog postupanja kantonalnih sudova u Federaciji BiH, odnosno okružnih sudova u Republici Srpskoj, u istim upravnim stvarima. Takođe, u specijalizovanim upravnim sudovima brže, lakše i efikasnije bi se provodila edukacija i stručno usavršavanje sudija i ostalog stručnog osoblja.
 - (5) U svim ostalim državama nastalim na prostoru bivše SFRJ upravne sporove rješavaju specijalizovani upravni sudovi.
 - (6) Tradicija: u Bosni i Hercegovini već je postojao i uspješno funkcionisao specijalizovani upravni sud za upravne sporove sa sjedištem u Sarajevu.

S obzirom na navedene razloge, kao i na razloge koje u prilog specijalizovanim upravnim sudovima iznose upravnopravne doktrine (Đerđa i drugi), čini se da se stavljanje upravnih sporova u nadležnost redovnih sudova može posmatrati kao korak unazad u odnosu na raniju upravnu praksu u Bosni i Hercegovini i kao odstupanje od sadašnje upravne prakse susjednih i većine drugih država koje primjenjuju kontinentalno pravo. Ovakav stav dobija na snazi ako se ima u vidu da na ovim prostorima ne postoje ili su rijetki pravници koji prednost daju sistemu upravno-sudske zaštite u okviru redovnih sudova. Uz to se ne iznose pravne prednosti i argumenti koji govore u korist takvog sistema (osim što se iznosi da reforma zahtijeva dodatna materijalna sredstva).

6.2. Pouka za reorganizaciju upravnog sudstva u BiH?

Ukoliko se prihvate navedeni razlozi za prelazak na sistem kontinentalnog upravnog sudstva, u Bosni i Hercegovini, za eventualnu reformu entitetskog upravnog pravosuđa postoji više alternativa:

- (1) Cjelovita reforma, primjenom rješenja koje je već prihvaćeno u Republici Hrvatskoj: organizovanje nekoliko posebnih upravnih prvostepeni sudova sa sjedištem u regionalnim entitetskim centrima i uspostavljanje entitetskih Visokih upravnih sudova (dvostepeni sistem).
- (2) Polovična reforma u kojoj bi u prvom stepenu o tužbama za pokretanje upravnog spora odlučivao novouspostavljeni Upravni sud, koji bi bio uspostavljen u administrativnim sjedištima entiteta, bez prvostepeni sudova, ali sa

- upravnim odjeljenjima u regionalnim entitetskim centrima, dok bi o pravnim lijekovima i dalje odlučivali vrhovni entitetski sudovi.
- (3) Djelimična reforma u kojoj bi u prvom stepenu o tužbama za pokretanje upravnog spora odlučivao novouspostavljeni Upravni sud koji bi bio uspostavljen u administrativnim sjedištima entiteta, bez prvostepenih upravnih sudova i bez upravnih odjeljenja u regionalnim entitetskim centrima, dok bi o pravnim lijekovima i dalje odlučivali vrhovni entitetski sudovi.

7. Dilema: dvostепенost sudova u upravnom sporu - pravo na žalbu?

Ovo pitanje usko je vezano i sa obavezama Bosne i Hercegovine u pogledu usklađivanja postojećeg stanja u pravosuđu sa pravnim stečevinama Evropske unije, ali i sa opštim standardima o pravičnom suđenju. Dvostепенost sudova i pravo stranke na žalbu prema EKLJP predstavlja minimum u ispunjavanju opštih standarda pravičnog suđenja. Zbog toga se dvostепенost kao pravilo neizbježno nameće i u upravnom sporu. Zapravo ne postoji ni jedan ozbiljan *pravni* argument zbog kojeg strankama u upravnom sporu ne bi bio omogućen isti obim zaštite prava u pogledu prava na žalbu, kao u građanskom sporu ili krivičnom postupku. Konačno, odredbama člana 13 EKLJP je i izričito propisano da svako ima pravo na djelotvoran (efikasan) pravni lijek što uključuje i pravo na žalbu.³⁵ Vanredni pravni lijekovi ne mogu se smatrati dovoljno efikasnim, s obzirom da se takvi pravni lijekovi u većini slučajeva ne mogu izjaviti zbog nepravilno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. To, inače, u praksi predstavlja najčešću povredu pravila upravnog postupka. S tim u vezi treba podsjetiti da je Ustavni sud Slovenije ocijenio neustavnim slovenački Zakon o upravnom sporu³⁶, jer strankama nije osiguravao efikasno domaće sredstvo pravne zaštite u skladu sa članom 13 Evropske konvencije o ljudskim pravima.³⁷

Za uvođenje dvostепенosti u upravno sudovanje zalaže se i Branković, koji upravo u ključni nedostatak bosanskohercegovačkog upravnog sudovanja navodi nemogućnost ulaganja žalbe na odluke nadležnog suda, i u tom smislu upućuje na neusklađenost upravnog spora s odredbama Evropske konvencije o ljudskim pravima.³⁸

7.1. Stanje u Republici Hrvatskoj po pitanju žalbe i dvostепенosti

Ilustrativan je način na koji se o ovim pitanjima raspravljalo u Republici Hrvatskoj, pogotovo počev od 1997. godine, kada je Hrvatska ratifikovala EKLJP. Potaknut ratifikacijom Konvencije, Medvedović je npr. insistirao na reformi upravnosudskog procesnog zakonodavstva i na preispitivanju opravdanosti postojanja samo jednog upravnog suda (kao suda prvog i

³⁵ Čl. 13 EKLJP ne obavezuje države članice da neposredno inkorporiraju ovu garanciju u nacionalno pravo. No, ona će zasigurno razviti svoj uticaj u upravnom pravu kada, kao akcesorna garancija, zahtijeva djelotvornu žalbu unutar nacionalne instance npr. u pogledu područja zaštite čl. 6 I EKLJP zbog povrede prava na primjereno trajanje postupka.

³⁶ Navodi kod D. Đerđa, Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 1/2008, s 91; Zakon o upravnom sporu, *Uradni list R Slov.* 50/97, 65/97 i 70/00.

³⁷ Ustavni sud Republike Slovenije, Odluka br. U-I-65/05-12 od 22. 07. 2005, *Uradni list R Slov.* 92/05.

³⁸ Branković (bilj. 9), s. 7.

posljednjeg stepena) u upravnim stvarima.³⁹ Borković je isticao da u hrvatskom pravu nije predviđeno stepenovanje sudskog nadzora u upravnom sporu, iako je to, više ili manje, pravilo u drugim europskim zemljama, te da reformu pravosuđa treba početi prije svega reorganizacijom u oblasti upravnog sudovanja, uvođenjem stepenovanja upravnosudskog nadzora.⁴⁰ Istu ideju podržavali su još i Koprić⁴¹ i Juričić⁴², a i Đerđa, recepcijom stavova pomenutih autora.⁴³

Đerđa je u tom smislu isticao da kritike na račun organizacije upravnog sudstva u Hrvatskoj nisu ograničene samo na krug hrvatskih pravnih stručnjaka, nego da dolaze i iz Europske unije u izvještajima Evropske komisije (od 9. novembra 2005. i iz maja 2005. godine), o napretku Hrvatske u pristupanju evropskim integracijama. U njima se navodi da Hrvatska „(...) *svoje institucije, upravljanje te upravni i sudski sistem mora prilagoditi standardima Unije*“, odnosno, da je upitno može li sadašnja sudska struktura, s jednim upravnim sudom, garantovati dovoljan sudski nadzor odluka koje donose upravna tijela, uz upozorenje da će se ovaj problem pokazati još intenzivnijim u budućnosti, posebno u primjeni pravne stečevine Unije.⁴⁴ Pored toga, Đerđa ističe kako, shodno stajalištima evropskih pravnih stručnjaka i Freibert sugerije da bi sustav upravnog sudstva u Hrvatskoj trebao biti „*barem dvostupanjski*“, što bi omogućilo nadzor potpunosti i pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja u prvom stepenu.⁴⁵

8. Upravni spor pune i ograničene jurisdikcije

8.1. Pregled

Upravno-pravni pojmovi pune i ograničene jurisdikcija u upravnom sporu vezani su za širinu i obim ovlaštenja suda prilikom presuđenja upravne stvari u odnosu na nezakoniti upravni akt koji se pobija tužbom. Naime, ključna dilema je u pitanju da li sud, ukoliko nađe da je tužba osnovana, kod presuđenja može samo konstatovati nezakonitost upravnog akta koji se pobija tužbom i poništiti ga (kasatorna odluka, koja se donosi u sporu ograničene jurisdikcije), ili je ovlašten da pored poništenja akta presudom i riješi upravnu stvar u njenoj suštini - meritumu (meritorna odluka, koja se donosi u sporu pune jurisdikcije). Od konkretnog zakonskog odgovora na ovo pitanje zavisi da li će sud o upravnoj stvari odlučivati u sporu pune ili ograničene jurisdikcije. Dalje, od odgovora na to pitanje zavisi i način vođenja sudskog postupka (da li će se održavati usmena rasprava ili ne, da li će se pred sudom utvrđivati činjenično stanje ili ne), kao i sadržaj izreke presude kojom se upravni spor okončava (da li će se upravni spor okončati presudom kojom se, ukoliko se tužba uvažava, pobijani upravni akt poništava i predmet vraća upravnim organima na ponovno rješavanje, ili će sud poništiti upravni akt i upravnu stvar riješiti meritorno, presudom koja u svemu zamjenjuje upravni akt).

³⁹ D. Medvedović, Upravno sudstvo u Hrvatskoj – prilog za povijesni pregled, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977-2002*, Zagreb 2004, s. 35.

⁴⁰ Borković (bilj 8), s. 489.

⁴¹ I. Koprić, Upravno sudovanje na području bivše Jugoslavije, *Hrvatska javna uprava*, Zagreb 1/2006, s. 232.

⁴² M. Juričić, Prikaz Upravnog suda Republike Hrvatske uz tridesetu godišnjicu suda, *Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977-2007*, Zagreb 2007, s. XV.

⁴³ Đerđa (bilj. 29), ss. 79-80.

⁴⁴ Đerđa (bilj. 29), s. 80.

⁴⁵ Đerđa (bilj. 29), s. 80.

U osnovi se mogu razlikovati tri vrste sudskih ovlaštenja. Prema njima sud može: (a) samo konstatovati da je tim aktom učinjena povreda zakonitosti, bez poništavanja nezakonitog upravnog akta, (b) poništiti nezakoniti upravni akt i predmet vratiti upravnom organu na ponovno rješavanje (spor zakonitosti upravnog akta ili spor ograničene jurisdikcije) i (c) meritorno riješiti konkretnu upravnu stvar (spor *pune* jurisdikcije).⁴⁶ Samo konstatovanje povrede zakonitosti vrlo je rijetko u današnjoj praksi upravnih sudova, a još uvijek je prisutno u SR Njemačkoj.⁴⁷ Takve tužbe mogu se podnijeti samo u slučaju kada stranka nijednom drugom tužbom ne može ostvariti svoje pravo. Osnovna podjela se svodi, ipak, na razlikovanje sporova *ograničene* jurisdikcije (nazivaju se i sporovi o kontroli *zakonitosti akta*, ili o *zaštiti zakonitosti*, ili o *poništenju akta*) i sporove *pune* jurisdikcije.

U sporu *ograničene* jurisdikcije sud nije ovlašten sam riješiti upravnu stvar koja je predmet upravnog postupka, nego ispituje da li je ona u upravnom postupku pravilno i zakonito riješena. U takvom sporu sud ispituje samo formalnu i materijalnu ispravnost osporenog upravnog akta, odnosno utvrđuje da li je u postupku koji je prethodio donošenju akta bilo bitnih povreda pravila upravnog postupka, i da li je konačan upravni akt u svemu usklađen sa materijalnim pravom za tu upravnu stvar. Ukoliko sud u takvom sporu utvrdi bitne povrede postupka ili materijalnu neispravnost (nezakonitost) upravnog akta koji se pobija tužbom, poništiće ga i predmet *vratiti tuženom* (u određenim slučajevima prvostepenom organu, ako poništava i prvostepeni akt), dajući pravna shvatanja i upute organu za postupanje u ponovnom postupku, koja su za upravni organ pravno obavezujuća. Kasacija (poništanje) upravnog akta (upravni spor ograničene jurisdikcije) je najraširenije sudsko ovlaštenje i najčešće se primjenjuje u većini država u svijetu.⁴⁸

U sporovima *pune* jurisdikcije, sud je dužan i ovlašten ne samo ispitivati pravilnost i zakonitost upravnog akta koji se pobija tužbom, nego i *meritorno* riješiti upravnu stvar svojom presudom. U tom slučaju sud istovremeno postupa i kasatorno (poništava nezakoniti upravni akt) i meritorno (donoseći presudu koja u potpunosti zamjenjuje poništeni upravni akt). U izreci presude donesene u sporu *pune* jurisdikcije sud će, kao i u sporu ograničene jurisdikcije, poništiti upravni akt (kasacija), ali će, umjesto vraćanja predmeta na ponovno rješavanje, odlučiti o predmetu upravnog postupka (o zahtjevu stranke, odnosno o pravima, obavezama ili interesima stranke, ili stranaka, ako ih je više) u toj upravnoj stvari i na taj način konačno i pravosnažno riješiti upravnu stvar (ukoliko protiv presude nije dopuštena žalba).

Upravni spor *pune* jurisdikcije prisutan je u brojnim državama, s tim što je najzastupljeniji u Francuskoj i Njemačkoj.⁴⁹ Čini se da uporedno pravo rijetko pominje činjenicu da su upravni spor ograničene i upravni spor *pune* jurisdikcije u većini pravnih sistema u praksi većine zemalja prisutni *istovremeno*. Zbog toga bi se moglo tvrditi da pored ova dva glavna oblika sudske jurisdikcije (*pune* i ograničene), postoji i treći – mješoviti oblik, koji je i najzastupljeniji. Prema mješovitoj jurisdikciji sud je istovremeno ovlašten i za poništenje nezakonitog akta i za meritorno rješavanje upravne stvari. U tom slučaju procesni zakoni obično regulišu kada i pod

⁴⁶ D. Đerđa, Sudske odluke u upravnom sporu - pozitivno i buduće pravno uređenje, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, Rijeka 1/2010, s. 448. I. Krbeč, *Pravo jugoslavenske javne uprave: III knjiga, funkcioniranje i upravni spor*, Zagreb 1962, s. 290; B. Babac, *Upravno pravo: odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Osijek 2004, ss. 948-949.

⁴⁷ Đerđa (bilj. 46), s. 448.

⁴⁸ Riječ je o tužbi za utvrđivanje postojanja ili nepostojanja nekog pravnog odnosa, usp. Đerđa (bilj. 46), s. 448.

⁴⁹ Đerđa (bilj. 46), s. 448 i s. 450.

kojim uslovima se primjenjuje jedan, a kada drugi oblik sudske jurisdikcije.⁵⁰ Prema tome, da li će sud u nekoj konkretnoj stvari odlučiti u sporu ograničene ili pune pune jurisdikcije zavisi isključivo od rješenja predviđenog zakonom. U praksi su najčešće prisutna rješenja da sudovi *u pravilu* odlučuju u upravnom sporu ograničene jurisdikcije, a da samo u zakonom propisanim izuzecima postupaju u sporu pune jurisdikcije. Izuzeci se obično propisuju ili taksativnim nabrojanjem situacija u kojim će sud stvar riješiti u sporu pune jurisdikcije, ili generalnim navođenjem uslova čijim ispunjenjem sud ima pravo ili obavezu da stvar riješi meritorno.

8.2. Značaj spora pune jurisdikcije

Upravni spor pune jurisdikcije je najširi obim sudske jurisdikcije, zbog čega za stranke predstavlja najpoželjniji oblik i način rješavanja upravnih sporova.

Naime, ukoliko se upravni spor ne okonča meritornom presudom, nego se upravni akt poništi i predmet vrati na ponovno rješavanje, postoji mogućnost i bojazan stranaka da će upravni organ, i pored obavezujućih uputa i pravnih stavova sadržanih u presudi, čak i pod prijetnjom disciplinskih sankcija, novim upravnim aktom u ponovnom postupku upravnu stvar riješiti na isti ili sličan način kao i prilikom donošenja poništenog akta. To se u upravnoj praksi nerijetko i dešava, i to čak i nakon što sud višestruko poništi upravne akte. U tom slučaju će u pravilu doći do povrede prava stranke na suđenje u razumnom roku, koje je zaštićeno odredbama člana 6 stav 1 EKLJP.⁵¹

Pored činjenice da stranke u upravnom sporu pune jurisdikcije brže i efikasnije dolaze do ostvarenja svojih prava, meritornim presuđivanjem se izbjegava i vođenje eventualnih novih upravnih i sudskih postupaka o istoj upravnoj stvari, a time se smanjuju i potencijalni troškovi za stranke koje donosi otvaranje novih postupaka.⁵² Na važnost spora pune jurisdikcije ukazuje i činjenica da suđenje u upravnom sporu pune jurisdikcije svojim presudama podstiče i Evropski sud za zaštitu ljudskih prava u Strazburu.⁵³

8.3. Upravni spor pune i ograničene jurisdikcije na nivou BiH

Prema Zakonu o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini⁵⁴ na državnom nivou zastupljeni su i spor pune i spor ograničene jurisdikcije (i to istovremeno, kao mješoviti oblik sudske jurisdikcije), s tim da Sud BiH, u pravilu, odlučuje u sporu ograničene jurisdikcije, a samo izuzetno u sporu pune jurisdikcije. Naime, po Zakonu o upravnim sporovima Sud BiH *može* donositi i presude pune jurisdikcije, ali nije (u svakom slučaju) *obavezan* da ih donosi, osim u

⁵⁰ Tako Pičuljin i Vetma ističu da u praksi postoje obje ove glavne vrste upravnih sporova, ali većinom ne u čistom obliku, nego u nizu prelaznih, mješovitih oblika, s tim da je pravilo da sud odlučuje u sporu o zakonitosti upravnog akta, ali da mu je ostavljeno ovlaštenje da u određenim predmetima odluči i u sporu pune jurisdikcije, ukoliko su za to ispunjeni zakonom predviđeni uslovi. Z. Pičuljan/B. Britvić Vetma, Primjena i evolucija upravnog spora pune jurisdikcije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 1/2010, s. 54.

⁵¹ O tome više u odluci Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH br. CH/02/11204.

⁵² B. Ljubanović/B. Britvić Vetma, *Vrste upravnih sporova, Hrvatska i komparativna javna uprava/Croatian And Comparative Public Administration*, Zagreb 3/2011, s. 760.

⁵³ Ljubanović/Britvić Vetma (bilj. 52), s. 770.

⁵⁴ Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, *Sl. gl. BiH* 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.

izuzetnim, zakonom propisanim slučajevima. Ovi izuzeci taksativno su utvrđeni odredbama Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine.

Prema sadržini tih odredaba Sud BiH *dužan* je *sam* utvrditi činjenično stanje i odlučiti u sporu *pune jurisdikcije* samo u slijedećim slučajevima: (a) ako bi poništenje pobijanog upravnog akta i ponovno vođenje postupka kod nadležene institucije *za tužioca izazvalo štetu koja bi se teško mogla popraviti*, ili (b) ako je na osnovu javnih isprava ili drugih dokaza u spisima predmeta *očigledno da je činjenično stanje drugačije od onog utvrđenog u upravnom postupku*, ili (c) ako je u istom upravnom sporu *već jednom poništen upravni akt*, ili (d) ako nadležna institucije *nije u potpunosti postupila po* (ranijoj) *presudi* (u istoj upravnoj stvari).⁵⁵

S druge strane, ako nađe da se spor ne može raspraviti na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku (zbog toga što u pogledu utvrđenih činjenica postoji proturječnost u spisima, ili su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, ili je iz utvrđenih činjenica izveden nepravilan zaključak u pogledu činjeničnog stanja, ili se u upravnom postupku nije vodilo računa o pravilima postupka koja bi bila od uticaja na rješavanje stvari), Sud BiH će odlučiti nemeritorno, (u sporu ograničene jurisdikcije).⁵⁶ U navedenim konstelacijama sud će poništiti pobijani konačni upravni akt (kasacijska odluka) i predmet vratiti na ponovno rješavanje.

8.4. Upravni spor pune i ograničene jurisdikcije u Federaciji BiH i Republici Srpskoj

Zakoni o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine⁵⁷ i Republike Srpske⁵⁸ su po pitanju sudske jurisdikcije uglavnom komplementarni, iako, čini se, ne baš dovoljno jasni i određeni u pogledu posebnih i specifičnih ovlaštenja suda koja omogućuju meritorno rješavanje predmeta.

Naime, odredbama oba pomenuta procesna zakona propisano je da sudovi u upravnim sporovima odlučuju o *zakonitosti* upravnih akata donešenih u upravnim stvarima,⁵⁹ iz čega bi se (ako se ne bi uzele u obzir druge odredbe tih zakona) moglo zaključiti da se u Federaciji BiH i Republici Srpskoj vodi isključivo spor o *zakonitosti* upravnih akata, odnosno spor *ograničene* jurisdikcije. Međutim, daljim odredbama Zakona o upravnim sporovima⁶⁰ propisano je da se, u slučaju kada se tužba uvažava, upravni akt presudom poništava i upravna stvar *rješava* u slučajevima predviđenim tim Zakonom⁶¹, te da takva presuda u svemu zamjenjuje poništeni upravni akt, što predstavlja spor *pune* jurisdikcije.

Kada se uzmu u obzir slučajevi koji su federalnim Zakonom o upravnim sporovima predviđeni za upravni spor pune jurisdikcije, može se zaključiti da se u sporu pune jurisdikcije obavezno rješava u dvije generalne situacije:

⁵⁵ Čl. 34 st. 3 Zakona o upravnim sporovima BiH.

⁵⁶ Čl. 34 st. 2 Zakona o upravnim sporovima BiH.

⁵⁷ Zakon o upravnim sporovima F BiH, *Sl. nov. F BiH* 9/05.

⁵⁸ Zakon o upravnim sporovima RS, *Sl. gl. RS* 37/12.

⁵⁹ Čl. 1 Zakona o upravnim sporovima F BiH i čl. 1 Zakona o upravnim sporovima RS.

⁶⁰ Čl. 36 st. 2 Zakona o upravnim sporovima F BiH i čl. 1 Zakona o upravnim sporovima RS.

⁶¹ Tj. u slučajevima iz čl. 33 st. 1 i 2 tog Zakona i drugim slučajevima ukoliko su predviđeni tim zakonom.

1. u slučaju kada je činjenično stanje utvrđeno na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku (što je po tom Zakonu i pravilo za utvrđivanje činjenica)⁶² i
2. u slučaju kada sud na raspravi utvrdi drugačije činjenično stanje u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku i otkloni povrede pravila upravnog postupka.

Međutim, ovakvom zakonskom uređenju, u pogledu prve od navedene dvije generalne situacije, može se uputiti prigovor da je kontradiktorno drugim odredbama⁶³ Zakona koje propisuju da sud u situaciji u kojoj je činjenično stanje utvrđeno na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku može donijeti i kasatornu odluku, ukoliko ocijeni da će organ uprave brže i efikasnije provesti postupak i odlučiti o upravnoj stvari. Tako Zakon različitim odredbama u istoj situaciji propisuje i *fakultativno* odlučivanje u sporu *ograničene* jurisdikcije i *obavezno* odlučivanje u sporu *pune* jurisdikcije.

Pomenutom zakonskom uređenju može se prigovoriti i da sud neće moći meritorno odlučiti u slučaju kada je činjenično stanje utvrđeno na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, ukoliko nađe da to činjenično stanje nije potpuno i pravilno utvrđeno. Pored toga, u situaciji u kojoj sud *na raspravi* utvrdi *drugačije* činjenično stanje u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku, i kada otkloni povrede pravila upravnog postupka, to još uvijek ne znači da su se automatski stekli uslovi za meritorno presuđenje. Naime, jedna od glavnih pretpostavki da bi se upravna stvar riješila meritorno jeste pitanje da li je činjenično stanje utvrđeno *potpuno i pravilno*, a ne da li je ono *drugačije* u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku. Stoga bi za meritorno rješavanje spora glavni uslov moralo biti potpuno i pravilno utvrđeno činjenično stanje, a ne drugačije utvrđeno činjenično stanje od onog utvrđenog u upravnom postupku.

Pri tome treba poći od toga da sud prema federalnim zakonu nema eksplicitnu dispoziciju da na raspravi samoinicijativno utvrđuje činjenice koje nisu utvrđene u upravnom postupku, kao ni činjenice koje stranke nisu iznijele, niti da samoinicijativno izvodi dokaze koji nisu izvedeni u upravnom postupku, ili dokaze koje stranke nisu predložile. Isto tako treba imati u vidu da je federalnim zakonom iznošenje novih činjenica i predlaganje novih dokaza u tužbi za pokretanje upravnog spora znatno ograničeno⁶⁴, zbog čega se ono, po pravilu, utvrđuje na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.⁶⁵ Dalje, tim zakonom nije predviđena ni mogućnost, ni obaveza suda, da, zbog složenosti ili razjašnjenja stvari, ili kada posumnja da je činjenično stanje nepravilno i nepotpuno utvrđeno, *samoinicijativno* zakazuje *raspravu* u predmetu kako bi se na raspravi činjenično stanje utvrdilo potpuno i pravilno, ili da u tom smislu od drugog suda ili organa uprave traži dopunu postupka, odnosno dostavljanje relevantnih isprava ili važnih

⁶² Ovakva mogućnost nije predviđena Zakonom o upravnim sporovima RSa.

⁶³ Čl. 28 st. 4 Zakona o upravnim sporovima F BiH.

⁶⁴ Iznošenje novih činjenica i predlaganje novih dokaza u tužbi prema federalnom zakonu (čl. 22 st. 1) dozvoljeno je samo ako te činjenice i dokazi nesumnjivo ukazuju da je činjenično stanje očigledno drugačije od onog koje je utvrđeno u upravnom postupku i pod uslovom da tužilac pruži dokaze da ih bez svoje krivice nije mogao iznijeti, odnosno predložiti do završetka upravnog postupka.

⁶⁵ To je izričito i propisano odredbama čl. 33 st. 1 Zakona o upravnim sporovima F BiH.

podataka. Pravo odlučivanja o tome da li će se u određenom predmetu održati javna rasprava prema odredbama člana 28 stav 2 federalnog zakona u isključivoj je dispoziciji stranaka.⁶⁶

Odredbama člana 25 stav 2 Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, propisano je da zbog složenosti sporne stvari ili ako nađe da je to potrebno radi boljeg razjašnjenja stvari, sud (samoinicijativno) može odlučiti da se održi usmena rasprava. Ovo se čini znatno boljim rješenjem od onog u federalnom zakonu. Odredbama Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske, propisano je da će, u slučaju kada na raspravi utvrdi drugačije činjenično stanje u odnosu na činjenično stanje utvrđeno u upravnom postupku i otkloni povredu pravila upravnog postupka, sud poništiti osporeni upravni akt i sam riješiti upravnu stvar (spor pune jurisdikcije).⁶⁷ Takva mogućnost, međutim, nije predviđena za slučaj u kojem je sud odlučio na podlozi činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku.

Stoga se u Federaciji BiH u većini sudova javne rasprave rijetko zakazuju i održavaju, pa se u praksi upravnih sudova dešava da se u preko 90% slučajeva⁶⁸ sporovi u kojima se tužba uvažava završavaju bez rasprave, nemeritornim (kasatornim) presudama. Njima se upravni akti poništavaju i predmet vraća tuženom ili prvostepenom organu na ponovno rješavanje. Stoga se u Federaciji BiH (a slično stanje je i u Republici Srpskoj), upravni sporovi vrlo rijetko okončavaju meritorno (u sporu pune jurisdikcije).

Na osnovu navedenog čini se da oba pomenuta entitetska zakona, nedovoljno jasno, nedovoljno dosljedno i na kontradiktoran način regulišu pitanje sudske jurisdikcije u upravnom sporu. Jer, upravni spor u početku oba zakona definišu kao upravni spor *ograničene jurisdikcije* (spor o zakonitosti upravnog akta), dok ga kasnijim odredbama ustanovljuju i kao spor *pune jurisdikcije*, ali bez jasnih granica i bez dovoljno jasnih ovlaštenja suda u pogledu postupanja koje vodi meritornom okončanju predmeta.

8.5. Postupanje organa uprave i razumna dužina trajanja upravno-sudskog postupka

Istina je da su u oba entitetska procesna zakona predviđene sankcije (disciplinske i prekršajne) za službena lica koja su u slučaju nemeritornih presuda odgovorna za nedonošenje novog upravnog akta u zakonskom roku, ili za donošenje novog akta protivno pravnim shvatanjima suda. Međutim, te odredbe izgleda nisu dovoljne i one se u praksi ne primjenjuju dosljedno.

Naime, nerijetko se dešava da upravni organ čak i poslije druge ili treće presude donesene u istoj upravnoj stvari, upravnu stvar riješe na identičan način kao i prilikom donošenja poništenog akta donesenog u ranijem postupku, ili upravnu stvar riješe protivno pravnim shvatanjima suda, ili čak novi upravni akt ne donesu u zakonskom roku (često čak ni u razumnom roku). Takvim djelovanjem upravni organi ne samo da krše prava stranaka i načelo ekonomičnosti postupka po odredbama domaćih procesnih zakona, nego čine i povredu prava stranaka na suđenje u razumnom roku iz člana 6 stav 1 EEKLJP.

⁶⁶ Održavanje javne rasprave ili nejavno rješavanje tužilac može najkasnije predložiti u tužbi, a tuženi i zainteresovano lice u odgovoru na tužbu.

⁶⁷ Čl. 31 u vezi sa čl. 29 Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske.

⁶⁸ Autoru nije poznato da su u Federaciji ili Republici Srpskoj, po pitanju broja predmeta koji se završavaju u sporu pune i u sporu ograničene jurisdikcije, vršena i objavljena određena istraživanja, zbog čega je podatak o tome da se 90% predmeta završava poništavanjem upravnih akata autorova procjena zasnovana na praćenju sudske prakse u BiH i neformalnoj komunikaciji sa sudijama na upravnim sporovima.

Prema praksi Ustavnog suda BiH u vremenski period trajanja upravno-sudskog postupka, koji se uzima u obzir pri ocjeni da li je suđenje trajalo u razumnom roku, računa se ne samo vrijeme trajanja *sudskog* postupka, nego i vrijeme koje je proteklo u vođenju *upravnog* postupka.⁶⁹ Slično stanovište izraženo je i u odluci Komisije za ljudska prava pri Ustavnom sudu BiH (koja je nasljednik nekadašnjeg Doma za ljudska prava BiH)⁷⁰. U njoj se, između ostalog, sudovi u upravnim sporovima podstiču na češće odlučivanje u sporu pune jurisdikcije. Komisija smatra da su sudovi u ovom slučaju ispravljali greške organa uprave, ali da su, umjesto donošenja meritornih odluka, upravne akte samo poništavali i vraćali organima uprave, zbog čega je posljedice u pogledu dužine trajanja postupka neosnovano trpio apelant, kome je na taj način povrijeđeno pravo na efikasan pristup sudu i pravo na suđenje u razumnom roku.

8.6. Razumna dužina trajanja upravno-sudskog postupka u Republici Hrvatskoj

Po mišljenju većine hrvatskih autora i u praksi Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava u Strazburu zastupljeno je stanovište da se u dužinu trajanja upravnog spora, kao kombinovanog upravnog i sudskog postupka računa i vrijeme trajanja upravnog postupka. Razmatrajući tačan vremenski početak računanja vremena za suđenje u razumnom roku, Šikić naprimjer ističe da se, u situacijama kada je vođenje sudskih postupaka uslovljeno obaveznim prethodnim radnjama u upravnim postupcima, prema praksi ESLJP relevantno razdoblje započinje računati od trenutka ulaganja onoga pravnog sredstva u upravnom postupku čije je korištenje nužan preduslov za mogućnost korištenja upravnosudske zaštite.⁷¹ S obzirom na hrvatsko pozitivno pravo, Šikić zaključuje da bi ovakva praksa značila da se kao početak relevantnoga razdoblja trebao uzimati trenutak podnošenja žalbe u upravnom postupku, jer je ona obavezan uslov za moguću daljnju upravno-sudsku zaštitu. Pored toga, ističe da je u nekoliko presuda Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava, u kojima je tužena strana bila Republika Hrvatska, i u kojima se prosuđivala razumnost dužine trajanja postupaka pred Upravnim sudom, istaknuto da postupak pred organima uprave treba uključiti prilikom izračunavanja ukupnog trajanja postupka u smislu člana 6 EKLJP (u situacijama kada na temelju domaćeg zakonodavstva podnositelj zahtjeva mora iscrpiti prethodni upravni postupak prije nego što se može obratiti Upravnom sudu). Dalje, Šikić navodi kako je povećanje broja ustavnih tužbi usporilo rad Ustavnog suda i primoralo ga da

⁶⁹ Taj stav izražen je u odlukama Ustavnog suda BiH br. AP 1070/05 od 09. 02. 2006. Presuda objavljena u *Sl. gl. BiH* 45/06, donijeta je povodom trajanja upravno-sudskog postupka za vraćanje stana predratnom nosiocu stanarskog prava. U st. 57 Ustavni sud ističe: „S obzirom na činjenicu da je upravni postupak za povrat spornog stana apelantu do dana donošenja izvršnog rješenja trajao preko pet godina, te da u naredne dvije godine, do donošenja odluke Ustavnog suda, to rješenje još nije izvršeno, kao i da se odgovornost za tako dugo trajanje postupka može u cijelosti pripisati nadležnim upravnim organima, Ustavni sud zaključuje da je došlo do povrede prava na «suđenje u razumnom roku» kao jednom od elemenata prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije.“ Stav je izražen i u presudi br. AP 19/05, od 20. 12. 2005. Presuda objavljena u *Sl. gl. BiH* 37/06. Takođe je donijeta povodom trajanja upravno-sudskog postupka za vraćanje stana predratnom nosiocu stanarskog prava. U st. 68 Ustavni sud ističe: “Postoji povreda prava na pravičan postupak u razumnom roku kada postupak donošenja rješenja o povratu stana nije okončan ni nakon sedam godina od dana podnošenja zahtjeva, a takvo neopravdano trajanje sveukupnog postupka se može, u cijelosti, pripisati ponašanju nadležnih javnih vlasti.”

⁷⁰ Odluka br. CH/02/11204 - Milan RADOVIĆ protiv BiH i F BiH, donesena povodom apelantovog zahtjeva za povrat u posjed prijeratnog stana.

⁷¹ M. Šikić: Vremenski okviri odlučivanja u hrvatskom upravnom sporu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 1/2010, s. 102.

Hrvatskom saboru predloži izmjene Zakona o sudovima koje bi omogućile da i redovni i specijalizovani sudovi učestvuju u utvrđivanju povrede prava na suđenje u razumnom, što je od Sabora i prihvaćeno, tako da sada stranka koja smatra da nadležni sud nije odlučio u razumnom roku o njenom pravu ili obavezi, može neposredno višem sudu uputiti zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Ako se postupak vodi pred Visokim trgovačkim sudom Republike Hrvatske, Visokim prekršajnim sudom Republike Hrvatske ili Upravnim sudom Republike Hrvatske, tada o zahtjevu za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku odlučuje Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Na činjenicu da u svrhu određivanja “razumnog roka” Evropski sud za ljudska prava među građanske postupke uključuje i upravni postupak ukazuju i Jurić-Knežević⁷² i Vajić, koji ističu da se, u slučaju nastavljanja upravnog postupka pred sudom, u obzir uzima i prethodno trajanje postupka pred upravnim organima, a ne samo onaj dio koji se odvija pred sudom.⁷³

8.7. Upravni spor pune i ograničene jurisdikcije u Republici Hrvatskoj

U novom Zakonu o upravnim sporovima koji se u Republici Hrvatskoj primjenjuje počev od 01. januara 2012. godine⁷⁴ spor pune jurisdikcije uzdignut je na nivo pravila i propisan kao *obavezan*, sa dozvoljenim *izuzecima* koji u zakonu nisu sasvim precizno definisani. Naime, odredbama tog Zakona⁷⁵ propisano je da će sud, ako utvrdi da je pojedinačna odluka javnopravnog tijela nezakonita, presudom usvojiti tužbeni zahtjev, poništiti pobijanu odluku i *sam riješiti stvar*, osim ako to *ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari* ili ako je *tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni*.

U kojim okolnostima priroda upravne stvari neće davati mogućnost upravnom sudu da sam riješi upravnu stvar ostaje faktičko pitanje otvoreno za svaki konkretan slučaj. Ocjenjivaće ga sud koji odlučuje u predmetu, kao i o pravilima sudske prakse koja, s tim u vezi, bude uspostavljena tokom primjene ovih odredaba. Ovdje treba naglasiti da su i ove odredbe Zakona o upravnim sporovima (i samo donošenje tog zakona), uslijedili u okviru široke zakonodavne reforme koja je za cilj imala prilagođavanje hrvatskog zakonodavstva pravnim stečevina Evropske unije, posebno, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Alen Rajko smatra da je reformom upravnog spora nadzor zakonitosti proširen u dva dodatna pravca, od kojih jedan predstavlja afirmisanje donošenja presuda u sporu pune jurisdikcije, te da su među ciljevima upravnosudske reforme, koji su spomenuti i u obrazloženju Konačnog prijedloga novog Zakona o upravnim sporovima, između ostalog i uvođenje upravnog spora kao pune jurisdikcije; te utvrđivanje činjeničnog

⁷² D. Jurić-Knežević, Nedonošenje upravnog akta (šutnja uprave) i put pravne zaštite, *Pravo i porezi*, Zagreb 9/2003, s. 57.

⁷³ N. Vajić, Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb 2001, s. 985. O suđenju u razumnom roku u Republici Hrvatskoj vidjeti još kod I. Šprajca, O načinu procjenjivanja “razumnosti” trajanja upravnosudskog postupka, *Informator*, Zagreb 2005, ss. 5-6; J. Crnić, Razmišljanje o (ne)ustavnosti nekih odredaba (novog) Zakona o sudovima, *Informator*, Zagreb 2006, ss. 29-30 i 32; Ž. Potočnjak, Zaštita prava na suđenje u razumnom roku nakon stupanja na snagu novog Zakona o sudovima, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb 4/2006, ss. 13-31; J. Omejec, “Razumni rok” u interpretaciji Ustavnog suda Republike Hrvatske, *Organizator*, Zagreb 2000, ss. 134-137.

⁷⁴ *Nar. nov.* 20/10.

⁷⁵ Čl. 58 st. 1 novog Zakona o upravnim sporovima.

stanja od strane suda.⁷⁶ Autor posebno ističe da je raniji Zakon o upravnim sporovima mogućnost meritornog odlučivanja u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva propisivao kao izuzetak, a da bi u novom Zakonu to trebalo biti pravilo.

U novom Zakonu o upravnim sporovima predviđeno je novo načelo – *načelo usmene rasprave*⁷⁷. Ono je u funkciji podsticanja odlučivanja u sporu pune jurisdikcije prema kojem sud u upravnom sporu odlučuje na temelju usmene, neposredne i javne rasprave, a da se bez održavanja rasprave može odlučiti samo u slučajevima propisanim tim Zakonom. Izuzeci od načela usmene rasprave u Zakonu su taksativno nabrojani:⁷⁸

- ako je tuženik priznao tužbeni zahtjev u cijelosti,
- u predmetu u kojem se rješava na temelju pravosnažne presude donesene u oglednom sporu,⁷⁹ ali tek nakon omogućivanja strankama da se o tome izjasne,⁸⁰
- ako utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadrži nedostatke koji sprečavaju ocjenu njihove zakonitosti,
- ako tužilac osporava samo primjenu prava, činjenice su nesporne, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu izričito ne zahtijevaju održavanje rasprave i
- ako se stranke o tome izričito saglase, a sud utvrdi da nije potrebno izvoditi nove dokaze.

8.8. *Moguće rješenje u pogledu upravnog spora pune i ograničene jurisdikcije u BiH*

Ako uzmemo u obzir činjenicu da se Bosna i Hercegovina Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, između ostalog, obavezala i na efikasno provođenje zakona, rješenje u pogledu upravnog spora pune jurisdikcije koje je usvojeno u procesnom zakonu Republike Hrvatske bi moglo poslužiti kao uzor ili bar kao putokaz za izmjene domaćeg procesnog zakonodavstva. Čini se da je nesporno da se upravne stvari znatno brže i efikasnije rješavaju u upravnom sporu pune, nego u upravnom sporu ograničene jurisdikcije.

Riječ je o tome da se budućim zakonskim intervencijama sudska ovlaštenja i obaveze odrede jasnije i nedvosmislenije, odnosno tako da se obezbijedi više mogućnosti za postupanje u sporu pune jurisdikcije (kako u entitetima, tako i na državnom nivou i u Brčko Distriktu). Na taj način bi se većoj mjeri stimulisala meritorna rješavanja sporova. U tom smislu morale bi se izvršiti odgovarajuće korekcije u pogledu veće uloge suda u utvrđivanju činjenica, izvođenju dokaza, te posebno, u odlučivanju o potrebi održavanja usmene i javne rasprave, ili čak održavanje usmene

⁷⁶ Rajko (bilj. 21), ss. 8 i 9.

⁷⁷ Čl. 7 novog Zakona o upravnim sporovima.

⁷⁸ Čl. 36 novog Zakona o upravnim sporovima.

⁷⁹ Prema odredbama čl. 48 novog Zakona o upravnim sporovima, u slučaju kada su u deset ili više prvostepenih upravnih sporova predmet tužbe iste pravne i činjenične prirode, sud može rješenjem odlučiti koji će predmet riješiti u oglednom sporu, dok će u ostalim predmetima rješenjem prekinuti spor, a nakon pravosnažnosti presude donesene u oglednom sporu sud će nastaviti voditi prekinute sporove uz primjenu dokaza koji su provedeni u oglednom sporu. Razlog za ovakvo rješenje je ujednačavanje prakse suda u predmetima sa istom činjeničnom ili pravnom osnovom, što bi se moglo prihvatiti kao dobar primjer i za procesne zakone u BiH.

⁸⁰ Čl. 48 st. 3 novog Zakona o upravnim sporovima.

i javne rasprave propisati kao *načelo (pravilo)*, uz zakonom predviđene izuzetke (kako je to učinjeno u novom Zakonu o upravnim sporovima Republike Hrvatske).⁸¹

9. Zaključak

Iz formalnopravne i uporednopravne perspektive bi se moglo zaključiti da ustrojstvo, nadležnosti i jurisdikcija sudova u BiH uglavnom ne odstupa od upravno-sudskog sistema koji postoji i funkcioniše u zemljama članicama Evropske unije, posebno ako se ima u vidu da taj sistem nije jednoobrazan i uniformisan ni među članicama Unije. Isto bi se moglo reći i za usklađenost procesnih zakona, s tim što bi se određene zamjerke mogle uputiti u pogledu nedovoljne efikasnosti sudova u provođenju zakona povodom obaveze suđenja u razumnom roku po odredbama člana 6 EKLJP. Za ovo su zaslužne procesne odredbe koje nedovoljno, ili nedovoljno jasno, stimulišu sudove na meritorno rješavanje upravnih sporova. Takođe se određene zamjerke procesnom zakonodavstvu mogu uputiti i u pogledu dosljednosti u nepropisivanju (makar i ograničenog) prava na žalbu u upravnom sporu. To je u suprotnosti sa odredbama člana 13 EKLJP, kojom je jasno i izričito propisano da svako ima pravo na djelotvoran (efikasan) pravni lijek.

Na tim osnovama se nameće pitanje da li je u Bosni i Hercegovini, u cilju efikasnijeg provođenje zakona, neophodno izvršiti reformu *organizacije* i *nadležnosti* sudova koji odlučuju o upravnim sporovima kako bi se napustio sistem redovnih sudova i kako bi se prešlo na sistem specijalizovanih upravnih sudova, sa dvostepenim nivoom odlučivanja. Treba podsjetiti da se u prilog takvoj reformi kao argumenti, između ostalog, navode: veća specijalizacija, brže, potpunije i efikasnije rješavanja upravnih sporova i veća uloga upravnih sudova u razvoju upravnog prava. Suprotno tome, ne iznose se relevantni argumenti (pogotovo ne pravni) u korist sistema upravno-sudske zaštite u okviru redovnih sudova.

Iz izloženog se takođe postavlja i pitanje potrebe reforme domaćih procesnih zakona o upravnim sporovima u pogledu širine jurisdikcija sudova, odnosno izmjena i dopuna kojima bi se sudovi *jasnijim i eksplicitnijim* procesnim ovlaštenjima i obavezama više obavezivali i podsticali da odlučuju u sporu pune jurisdikcije, kako bi se veći broj predmeta okončavao meritorno.

S tim u vezi treba razmisliti i o potrebi zakonskih intervencija u odredbe koje se odnose na pitanja održavanja usmene i javne rasprave, posebno u formi izričitog propisivanja usmene rasprave kao pravila ili načela. Takođe treba razmotriti i pitanje usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa članom 13 EKLJP, omogućavanjem žalbe kao redovnog pravnog lijeka (makar kao izuzetka), te uvođenjem dvostepenosti u odlučivanju u upravnim sporovima.

⁸¹ Treba pomenuti da pojedini autori ukazuju na postojanje razloga protiv šireg uvođenja spora pune jurisdikcije. Ovi razlozi, međutim, nisu pravne prirode. Tako npr. Pičuljin i Vetma kao razloge protiv šireg uvođenja spora pune jurisdikcije navode preopterećenost suda, strah od prevaljivanja poslova uprave na sud kroz spor pune jurisdikcije i strah da bi uprava tako prepuštala sudu da umjesto nje rješava složene predmete. Usp. Z. Pičuljan/B. Britvić Vetma, Primjena i evolucija upravnog spora pune jurisdikcije, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split 1/2010, s. 59.