

Zlatko Kulenović*

Karakteristike normativnog uređenja upravnog spora u BiH i uspostava upravnih sudova

Sadržaj

1. Uvod
2. Trenutno stanje zakonskog normiranja upravnog spora u BiH
 - 2.1. Predmet upravnog spora
 - 2.2. Pojam konačnog akta
 - 2.3. Sastav suda
 - 2.4. Rasprava u upravnom sporu
 - 2.5. Domašaj odluka
 - 2.6. Sistem pravnih lijekova i sudovi nadležni za odlučivanje
 - 2.6.1. Žalba
 - 2.6.2. Ponavljanje postupka
 - 2.6.3. Zahtjev za (vanredno) preispitivanje sudske odluke
 - 2.6.4. Zahtjev za zaštitu zakonitosti
3. Značaj EKLJP
4. Upravni sud kao sud specijalizovane nadležnosti: situacija u regionu
 - 4.1. Srbija, Crna Gora i Makedonija
 - 4.2. Slovenija i Hrvatska
5. Potreba i perspektiva uspostave upravnih sudova u BiH
6. Zaključak

1. Uvod

Bosna i Hercegovina je država kompleksnog unutrašnjeg uređenja, a čine je dva ravnopravna entiteta¹ i kondominijum Brčko Distrikt BiH². Ovlasti države, entiteta i Distrikta u pravcu organizacije redovnih sudova, propisani su Ustavom BiH, Ustavima entiteta i Statutom Brčko

* Od oktobra 2003. do maja 2013, autor je bio sudija Vrhovnog suda Republike Srpske, Upravno vijeće, a od juna 2013. se nalazi na poziciji sudije Ustavnog suda Republike Srpske.

¹ Čl. I/3 Ustava BiH.

² Tačke 9-11 Konačne arbitražne odluke za Brčko, 05. 03. 1999.

Distrikta BiH, a bliže razrađeni Zakonom o Sudu BiH³ i relevantnim zakonima o sudovima u entitetima i u Distriktu⁴.

Redovni sudovi, kao sudovi opšte nadležnosti, su manje ili više identično ustrojani na području cijele države, uz izuzetak u Republici Srpskoj. Izuzetak se ogleda u postojanju privrednih sudova kao redovnih sudova posebne nadležnosti. Ti sudovi egzistiraju kao okružni privredni sudovi, sa sjedištem u Banjoj Luci, Bijeljini, Doboju, Istočnom Sarajevu i Trebinju, te Viši privredni sud, kao apelacioni sud, sa sjedištem u Banjoj Luci. Po vanrednim pravnim lijekovima u privrednim sporovima, odlučuje Vrhovni sud Republike Srpske.

Zakon o Sudu BiH kao i zakoni o sudovima F BiH i Brčko Distrikta BiH ne poznaju privredne sudove kao izdvojene sudove posebne nadležnosti. Nasuprot tome, u F BiH su definisana privredna odjeljenja pri pojedinim općinskim sudovima, drugostepeni sud u ovoj vrsti sporova je kantonalni sud, a trećestepeni – Vrhovni sud F BiH. U Brčko Distriktu BiH, rješavanje privrednih sporova je u nadležnosti Osnovnog suda Brčko Distrikta BiH, a drugostepeni i trećestepeni sud je Apelacioni sud.

Svi ovi zakoni – na nivou države, entiteta ili u distriktu – ne poznaju upravne sudove kao samostalne sudove, nego je nadležnost za suđenje u upravnom sporu povjerena Sudu BiH, te kantonalnim/okružnim sudovima i Osnovnom sudu Brčko Distrikta BiH. Pošto je upravni spor u pravilu „jednostepeni postupak“, uz izuzetak u Distriktu, iz čega slijedi da su odluke suda u upravnom sporu pravosnažne u tom „jednom (prvom)“ stepenu, nadležnost za postupanje po pravnim sredstvima u upravnom sporu je povjerena Apelacionom vijeću Suda BiH, Vrhovnim sudovima entiteta, Apelacionom sudu Distrikta, te djelimično kantonalnim sudovima.

U nastavku ću prikazaću neke karakteristike zakonskog uređenja upravnog spora u BiH i na osnovu toga iznijeti mišljenje o potrebi uspostave upravnih sudova u BiH, iz perspektive sudije – praktičara i na podlozi nekih statističkih pokazatelja.

2. Trenutno stanje zakonskog normiranja upravnog spora u BiH

Za sva tri nivoa sudske vlasti u upravnom sporu – država, entiteti, distrikt – među kojima nema hijerarhijskog odnosa, postoje brojne zajedničke karakteristike u pogledu načina normativnog uređenja upravnog spora. Dotaknuću se, prema vlastitom izboru i s obzirom na predmet ovog rada, samo nekih od karakteristika. Neću prikazivati sve odredbe relevantnih zakona o upravnim sporovima u BiH, podrazumijevajući da su ostale odredbe poznate. Dakle, govorimo o:

1. predmetu upravnog spora;
2. pojmu konačnog pobijanog akta;
3. sastavu suda;
4. raspravi u upravnom sporu;
5. domašaju odluka;
6. sistemu pravnih lijekova i sudovima nadležnim za odlučivanje.

³ *Sl. gl. BiH* 29/00, 15/02 Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, 16/02, 24/02, 3/03, 37/03, 42/03; 4/04, 9/04, 35/04, 61/04, 32/07, 49/09 – Prečišćeni tekst, 97/09.

⁴ Zakon o sudovima RS, *Sl. gl. RS* 37/12, Zakon o sudovima u F BiH, *Sl. nov. F BiH* 38/05, 22/06 i 63/10, Zakon o sudovima Brčko Distrikta BiH, *Sl. gl. BD BiH* 19/07, 20/07, 39/09 i 31/11.

2.1. Predmet upravnog spora

Prema zakonima entiteta i Distrikta, predmet upravnog spora je definisan kao ocjena zakonitosti (konačnog) pojedinačnog upravnog akta, te ćutnja uprave, u drugom ili u oba stepena upravnog odlučivanja. Ukratko, konačni pojedinačni akt je akt nadležnog organa uprave, kojim to tijelo odlučuje o nekom pravu ili obavezi, ili neposrednom ličnom interesu fizičkog ili pravnog lica u kakvoj upravnoj stvari.

Ćutnjom uprave (administracije) se smatra propust organa uprave, nadležnog za donošenje konačnog akta, koji može biti jednostepeni ili dvostepeni, da taj akt donese u roku propisanom relevantnim Zakonom o (opštem) upravnom postupku. Sudska zaštita u upravnom sporu se pruža i u slučaju da je u dvostepenoj upravnoj stvari i prvostepeni organ propustio donijeti akt po zahtjevu stranke u propisanom roku, akt povodom koga je pokrenut upravni postupak, a istovrsni propust – nedonošenje akta po žalbi u istoj upravnoj stvari – je počinio i drugostepeni organ. Izvjestan otklon od ovog, već klasičnog pojma predmeta upravnog spora, ZUS BiH je učinio tako što je pored ocjene zakonitosti pojedinačnog konačnog akta i ćutnje uprave, kao predmet upravnog spora odredio i zakonitost opšteg konačnog akta.

Akcesorni predmet upravnog spora je i povrat oduzetih stvari ili zahtjev na naknadu štete, nastale izvršenjem osporenog akta, uz uslov da se tužbom traži poništenje tog akta. Dalji akcesorni predmet upravnog spora je i zahtjev za odlaganje izvršenja osporenog akta. O ovom odlaganju može odlučiti i sud u upravnom sporu, ukoliko odlaganje nije traženo od upravnog organa, a sud može odložiti izvršenje akta na maksimalno 60 dana počev od dana donošenja odluke o odlaganju (u RS). Na nivou BiH, u F BiH i Brčko Distriktu odlaganje se može odrediti do donošenja odluke suda, uz uslov da to nije protivno javnom interesu.

2.2. Pojam konačnog pobijanog akta

U pogledu normativnog određenja ZUS BiH o opštem konačnom aktu, mišljenja sam da bi to po prirodi stvari bili oni opšti akti koji ne spadaju pod apstraktnu nadležnost Ustavnog suda. Ovakvo zakonsko određenje predmeta upravnog spora u ZUS BiH predstavlja potpunu novost i mali, ali vrlo stidljivi pomak prema pravu EU. Međutim, dalje odredbe ZUS BiH ne donose razrađeniji pojam opšteg konačnog akta. Na pitanje šta se u smislu tog zakona smatra opštim konačnim aktom, vrlo posredni, uopšteni odgovor se može se tražiti u odredbi člana 19 stav 2 tog zakona. Njime se definiše rok za podnošenje tužbe protiv „pobijanog propisa⁵“. Dakle, preostaje da se precizniji odgovor na ovo pitanje potraži u pravnoj teoriji i sudskoj praksi Suda BiH, pravilnom primjenom materijalnih propisa na nivou BiH.

Prema odredbama ZUS u entitetima i distriktu, pobijani konačni akt je uvijek i samo pojedinačni akt, kojim je nadležni organ uprave riješio o nekom pravu ili obavezi ili pravnom interesu pojedinca (građanina), u upravnoj stvari.

Prema svim zakonima o upravnim sporovima u BiH, ključne odrednice ovog pojma su:

- po vrsti akta – pojedinačni akt;
- po stvarnoj i mjesnoj nadležnosti – nadležni organ, kao donosilac akta;

⁵ „Tužba se podnosi u roku od dva mjeseca od dana kada je podnosilac tužbe obaviješten, odnosno kada je primio pobijani konačni upravni akt ili rješenje, odnosno od dana objavljivanja *pobijanog propisa*.“

- po predmetu odlučivanja – pravo, obaveza ili pravni interes, uz akcesorni zahtjev za naknadu štete;
- po subjektu – fizičko ili pravno lice, te i tijelo koje nema svojstvo pravnog lica, ako može biti nosilac prava i obaveza u upravnom postupku;
- po vrsti pravne oblasti – upravna stvar.

2.3. Sastav suda

Pitanje sastava suda je donekle različito uređeno pozitivnim zakonodavstvom u BiH. Tako, u ZUSu BiH je određeno da sudi vijeće od trojice sudija, ako zakonom nije drugačije određeno⁶. U F BiH, to je sudija pojedinac, a ako se radi o složenom predmetu, sudiće vijeće od trojice sudija, o čemu odlučuje predsjednik vijeća za upravne sporove. U Republici Srpskoj, u pravilu, sudi sudija pojedinac, no može suditi i vijeće od trojice sudija, ako se radi o složenoj stvari i ako je tužba podnijeta iz razloga pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i/ili pogrešne primjene materijalnog prava, koji razlozi su od uticaja na pravično rješavanje spora. U Distriktu, upravne sporove rješava sudija pojedinac.

Odredbama ZUSa svih nivoa vlasti o sastavu suda – vijeće trojice sudija – je moguće izraziti ozbiljnu kritiku, s obzirom da u entitetima procjenu složenosti predmeta vrši predsjednik vijeća (u F BiH), odnosno sudija izvjestilac (u RS). Polazeći od činjenice da u pravilu nejavno rješavanje upravnog spora, bez obzira što je riječ o odlučivanju po tužbi, podrazumijeva zborni sastav suda, ovakvo zakonsko određenje ima formalno opravdanje. No, vodeći računa da za pojam „složenost predmeta“ nema jasnih, zakonom ili sudskom praksom uspostavljenih kriterija, mišljenja sam da se u praksi taj pojam pretežno i nepravilno zamjenjuje pojmom „obimnosti“ predmeta. Notorno je da obiman predmet, u činjeničnom smislu, često može biti veoma jednostavan, u pravnom smislu. Dalji mogući prigovor suđenja u vijeću trojice sudija se može iznijeti i sa aspekta sporosti odlučivanja. Jer, i to je opštepoznato, sudija pojedinac može brže rješavati predmet nego vijeće od trojice sudija, čime se približava zahtjevu suđenja u razumnom vremenu. Konačno, suđenje po sudiji pojedincu bliže determiniše nivo individualne stručne odgovornosti sudije za odluku koju je donio, bez obzira na prezumpciju *iura novit curia*.

2.4. Rasprava u upravnom sporu

Pitanje rasprave u upravnom sporu, kako je definisana pozitivnim zakonima u BiH je „boljka“ upravnog spora.

Ako je riječ o nejavnom suđenju, koje je pravilo, načelo kontradiktornosti (raspravnosti) je vrlo ograničenog karaktera i svodi se na pravo pismenog odgovora na tužbu, uslijed čega to načelo gotovo i ne postoji u upravnom sporu. Naravno, pitanje rasprave je usko povezano sa predmetom spora, tako da ocjena zakonitosti pobijanog akta, koja u ogromnom broju slučajeva vodi samo ka njegovom poništenju, a vrlo rijetko i ka meritornom odlučivanju (puna jurisdikcija, reformacijska odluka suda), tako da se upravna stvar konačno rješava, podrazumijeva nejavno suđenje. Takav koncept upravnog spora, zadržan u BiH, je zastario i relikv je sistema zakonskog uređenja upravnog spora prema ZUS SFRJ.

⁶ U sporovima protiv rješenja o stavljanju stranca pod nazdor odlučuje sudija pojedinac.

Zakonodavstvo upravnog spora u BiH prevagu daje nejavnom suđenju, a javna rasprava se održava samo izuzetno, ukoliko su ispunjeni uslovi propisani zakonom. Tako, prema ZUS BiH, RS i Distrikta, usmena rasprava će se održati ako sud ocijeni da se radi o složenoj upravnoj stvari ili je rasprava potrebna radi boljeg razjašnjenja stvari. I stranka može predložiti održavanje usmene rasprave, no taj prijedlog nije obavezujući za sud. Izuzetak od ovog opšteg pravila je u ZUSu Brčko Distrikta BiH, određen tako da je usmena rasprava uvijek obavezna, ako se tužbom traži povraćaj stvari ili naknada štete.

ZUS F BiH drugačije uređuje pitanje javnosti postupanja suda. Primarno je pravilo da sud odlučuje nejavno, po sudiji pojedincu ili na sjednici (vijeća trojice sudija). Ovaj zakon poznaje i zahtjev stranke da prisustvuje nejavnom rješavanju ili njen zahtjev za održavanjem javne rasprave, koji je obavezujući sa sud. Dakle, sud u upravnom sporu u F BiH nema diskreciono pravo odlučivati da li je javna rasprava neophodna ili ne, te ako se radi o nejavnom rješavanju, mora stranci omogućiti prisustvo, ako to ona zahtijeva. Prema svim zakonima u BiH, odsustvo obaviještene stranke ne sprečava sud da odluči u predmetu.

Može se postaviti pitanje: kakav je suštinski procesni, pa i materijalno-pravni kvalitet prisustva stranke nejavnom odlučivanju? Po logici stvari i pravilima odlučivanja u vijeću, stranka samo prisustvuje dijelu nejavne sjednice, u kojem sudija izvjestilac iznosi stanje spisa predmeta, bez davanja svog mišljenja o osnovanosti tužbe i zahtjeva iz tužbe. U takvom nejavnom rješavanju, stranka nema pravo davati iskaz, ni predlagati izvođenje dokaza, niti bilo šta drugo iznositi, a ne smije prisustvovati dijelu sjednice kada se vijeća i glasa, jer to prisustvo krši suštinu nejavnog odlučivanja. Otuda, iako mi nije poznata praksa sudova u F BiH u ovom dijelu, mišljenja sam da prisustvo stranke nejavnom rješavanju spora nema nikakvog efekta na zaštitu njenih procesnih prava, posljedično i materijalno-pravnih, i svodi se na puku ulogu publike.

Prema ZUSu na nivou BiH i entiteta, postupanje suda na raspravi je gotovo identično riješeno. Tako, riječ prvo dobija sudija izvjestilac, koji iznosi stanje spisa bez davanja svog mišljenja o predmetu, potom se riječ daje tužiocu da obrazloži tužbu, a zatim tuženoj strani i zainteresovanim licima da „obrazlože svoja gledišta“. Iz ZUSa BiH i entiteta slijedi da se činjenično stanje utvrđuje na raspravi ili preko jednog člana vijeća ili preko drugog zamolbenog suda, dok ZUS Distrikta ne sadrži ovako izričite odredbe. Pitanje raspravnosti, tj. pravila o utvrđivanju činjeničnog stanja je prema tom zakonu riješeno generalnom normom iz člana 32, tako da se na ostala proceduralna pitanja shodno primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku.

S obzirom na odredbe ZUSa na nivou BiH i u entitetima o načinu utvrđivanja činjeničnog stanja, i bez izričitih daljih odredaba o pravilima dokaznog postupka, slijedilo bi da stranke nemaju pravo predlagati dokaze, pa suštinskog učešća stranaka u javnoj raspravi praktično i nema. Time se izvodi zaključak da se u suštini i ne radi o javnoj raspravi, već o javnom dijelu sjednice vijeća. Međutim, ovakvo nedorečeno normiranje je donekle ublaženo normom, identično kao u ZUS Distrikta, da se na pitanja koja nisu uređena u ZUSom, primjenjuju odredbe zakona kojim su uređena pravila parničnog postupka. No, i ovdje se javlja nedosljednost zakonodavaca, jer je u ZUS BiH, ZUS F BiH i ZUS DB određena „shodna“ primjena zakona kojim se uređuje parnični postupak, dok takve odrednice u ZUS RS nema. Dakle, ZUS RS nalaže dosljednu primjenu pravila iz parničnog postupka.

Norma o *shodnoj* primjeni pravila parničnog postupka otvara brojna pitanja načina primjene tih pravila. Pojam „shodne primjene“ bi trebalo tumačiti tako da će se neko pravilo parničnog postupka primijeniti u upravnom sporu ukoliko ono odgovara predmetu upravnog spora, osim naravno onih pravila postupka koja se mogu nazvati identičnim za sve postupke, npr. računanje rokova, otklanjanje grešaka u odluci, pozivanje, djelimično i dostavljanje i drugo. Taj predmet upravnog spora, kako je već rečeno, je primarno ocjena zakonitosti osporenog upravnog akta sa posljedicom njegovog poništenja, a supsidijarno spor pune jurisdikcije, pa bi slijedila restriktivna primjena pravila parničnog postupka. No, kako je rasprava u upravnom sporu ipak propisana, mišljenja sam da je zakonskom odredbom neophodno izričito propisati pravo stranaka da predlažu i izvode dokaze, pored već postojećih odredaba o načinu sudskog utvrđivanja činjeničnog stanja. Takvom mogućnošću, raspravnost u upravnom sporu se donekle približava pojmu raspravnosti prema pravilima parničnog postupka, premda bih tu raspravnost u upravnom sporu nazvao quasi-raspravnost. Treba voditi računa da u važećem parničnom zakonodavstvu u BiH vrijedi načelo kontradiktornosti, ali tako da stranke izvode dokaze, a ne sud. U pogledu odluke suda u parničnom postupku, na snazi je i načelo *da mihi factum, dabo tibi ius*.

2.5. Domašaj odluka

Prema sadržaju svih zakona o upravnim sporovima u BiH, sud rješava spor u pravilu na podlozi činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku. Otuda, sud primarno poništava osporeni akt i zavisno od prirode upravne stvari: predmet vraća tuženoj strani na ponovnu odluku o žalbi protiv prvostepenog akta, a ovlašten je poništiti i prvostepeni akt i time spis upravnog postupka vratiti u fazu prvostepenog odlučivanja o zahtjevu stranke.

Reformacijska presuda (spor pune jurisdikcije) se donosi kada sud na raspravi utvrdi činjenično stanje drugačije nego što je ono bilo utvrđeno u upravnom postupku ili ako iz isprava i drugih dokaza očigledno slijedi drugačije činjenično stanje, kada sud otkloni procesne propuste upravnog organa, te ako bi poništenje akta i vraćanje na ponovni postupak izazvalo nepopravljivu štetu, ili je pak akt već jednom bio poništen, ili ako tuženi organ nije postupio po ranijoj presudi.

Odredbe svih zakona o upravnim sporovima o uslovima za donošenje odluke u sporu pune jurisdikcije su jasne i određene, tako da ne ostavljaju nikakvu dilemu kada, odnosno, pod kojim uslovima se donosi reformacijska odluka. No, ako posmatramo mjesto tih odredaba u zakonima o upravnim sporovima, i uporedimo ga sa praksom sudova, vidimo da je primat i dalje na poništenju osporenog akta, a ne na punoj jurisdikciji.

Odluke sudova u upravnom sporu su obavezne, što znači da se u slučaju poništenja osporenog akta spis predmeta vraća u stanje u kome je bio prije nego je donesen poništeni akt. Ako prema prirodi predmeta, nakon poništenja akta, treba donijeti novi akt, upravni organ je dužan donijeti ga odmah i bez odlaganja, a najkasnije u roku izričito propisanom svakim pojedinim zakonom o upravnom sporu. Prema ZUSu RS taj rok iznosi 30 dana, a prema ostalim zakonima o upravnim sporovima u BiH iznosi 15 dana i računa se od dana prijema presude. Dakle, ovakvom zakonskim određenjem je uzeta u obzir priroda upravne stvari, pa se može izvesti zaključak da postoje upravne oblasti u kojima je presuda „samoizvršena“, tako da nema potrebe donositi novi akt u izvršenju presude. To će primjerice biti oblast razrješenja funkcionera, jer uvažanjem

tužbe kojom je neko lice nezakonito razriješeno izvjesne funkcije, akt o razrješenju se poništava i nema potrebe donositi novi akt u izvršenju presude.

Kada je riječ o presudi u sporu zbog ćutnje uprave, presudom se tužba uvažava kao opravdana i daje nalog u kom pravcu i roku je tuženi dužan donijeti odluku po žalbi.

U izvršenju presude, upravni organ je vezan pravnim shvatanjem suda i primjedbama u pogledu pravila postupka.

2.6. Sistem pravnih lijekova i sudovi nadležni za odlučivanje

2.6.1. Žalba

Pravo žalbe protiv odluke u suda u upravnom sporu, kao redovni pravni lijek, je *izričito isključeno* u ZUSu F BiH, a u ZUSu RS je to pravo uslovljeno – žalba je dozvoljena samo ako je to određeno posebnim propisom. ZUS BiH ne sadrži nikakve odredbe o žalbi, pa slijedi da ni prema tom propisu žalba u upravnom sporu nije dozvoljena.

ZUS Distrikta je pravo žalbe dozvolio, opet, članom 32 generalnom klauzulom – da se „ (...) na postupak po pravnim lijekovima (...) shodno primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku, osim odredaba koje se odnose na reviziju.“ Prema ovoj odredbi, slijedi da je protiv odluke suda u upravnom sporu u Distriktu dozvoljena žalba, o kojoj, saglasno Zakonu o parničnom postupku i Zakonu o sudovima Distrikta, odlučuje Apelacioni sud.

Od vanrednih pravnih lijekova, poznati su ponavljanje postupka, zahtjev za (vanredno) preispitivanje sudske odluke, te – prema ZUSu BiH– i zahtjev za zaštitu zakonitosti.

2.6.2. Ponavljanje postupka

Podnesak kojim se traži ponavljanje postupka je različito imenovan. U RS i Distriktu je to prijedlog, na nivou BiH zahtjev, dok se u F BiH ponavljanje postupka pokreće tužbom. S praktične strane gledano, smatram nebitnim kako je propisan naziv podneska, s obzirom da se njime inicira ponavljanje postupka, i prema svim zakonima o upravnim sporovima u BiH, petit je identičan – zahtijeva se dozvola da se ponovi postupak, da se stavi van snage sudska odluka i da se poništi upravni akt, ili da se ponište i upravni akt i meritorna odluka.

Zakonski razlozi iz kojih se može tražiti ponavljanje postupka su gotovo identični prema svim zakonima o upravnim sporovima u BiH. Mogu se sumirati na sljedeći način: nove činjenice ili novi dokazi (koji bi, da se za njih znalo ili da su postojali, mogli dovesti do povoljnije odluke za stranku); donošenje odluke na podlozi nezakonite radnje sudije, zaposlenika, stranaka, punomoćnika ili zastupnika, a radnja ima obilježje krivičnog djela, uključujući lažni iskaz stranke, svjedoka ili vještaka; da je odluka zasnovana na sada ukinutoj krivičnoj ili građanskopravnoj presudi; da je odluka zasnovana na lažnoj ili lažno preinačenoj ispravi; mogućnost upotrebe ranije a drugačije odluke suda u istoj stvari, te onemogućavanje učešća stranke u postupku.⁷

⁷ Detaljnije, o razlozima ponavljanja postupka: ZUS BiH čl. 42; ZUS RS čl. 41; ZUS F BiH čl. 47, te ZUS DB čl. 363.

I rokovi za podnošenje zahtjeva/prijedloga/tužbe za ponavljanje postupka su identično definisani. Naime, ponavljanje postupka se može tražiti u roku od 30 dana od dana saznanja za postojanje nekog od razloga ponavljanja (subjektivni rok), dok to više nije moguće po proteku 5 godina od dana pravosnažnosti sudske odluke (objektivni rok). U pogledu objektivnog roka, izuzetak ZUSa DB se ogleda u tome što objektivni rok ne postoji ukoliko se ponavljanje postupka traži zbog toga što nezakonitim postupanjem stranci nije bilo omogućeno učešće u postupku, ili ako je u postupku došlo do propusta u pogledu stranačkog svojstva, ili neovlašćenog zastupanja⁸. Prema ZUSu BiH, RS i F BiH, ovaj izuzetak u pogledu objektivnog roka se odnosi na odluku suda: ukoliko je odluka suda rezultat krivičnog djela sudije ili sudskog zaposlenika, ili prevarne radnje, koja predstavlja krivično djelo, a počinile su je stranke ili punomoćnici; ako je odluka suda zasnovana na presudi u krivičnoj ili građanskoj stvari a ta presuda je kasnije ukinuta drugom pravosnažnom presudom, te ako se odluka suda zasniva na lažnoj ili preinačenoj ispravi, ili na lažnom iskazu stranke, svjedoka ili vještaka.

Sastav suda u rješavanju o prijedlogu/zahtjevu/tužbi za ponavljanje postupka je različito definisan. Tako, na nivou BiH, o zahtjevu za ponavljanje postupka odlučuje vijeće suda koje je donijelo presudu, u F BiH je sudija pojedinac suda koji je donio odluku, ali sudija koji nije učestvovao u donošenju te odluke, a u RS je to sudija pojedinac- i to suda koji je donio odluku na koju se odnosi razloga ponavljanja, bez bližeg propisivanja da li je to sudija koji je učestvovao u donošenju odluke u postupku čije se ponavljanje traži. ZUS Distrikta ne sadrži posebna pravila o ponavljanju postupka, pa slijedi primjena pravila ZPP Distrikta, tako da o prijedlogu za ponavljanje postupka odlučuje vijeće trojice sudija Apelacionog suda koji nisu odlučivali u postupku po žalbi.

2.6.3. Zahtjev za (vanredno) preispitivanje sudske odluke

Razlozi iz kojih se može podnijeti ovo pravno sredstvo su u suštini identično propisani svim zakonima o upravnim sporovima u BiH, kao povreda propisa o postupku ili povreda zakona.

Nadležnost za odlučivanje je, logično, različito propisana. U F BiH, ako se radi o povredi kantonalnih propisa, o zahtjevu će rješavati kantonalni sud, a ako se radi o povredi tih propisa na nivou Federacije, o zahtjevu će odlučivati Vrhovni sud F BiH. U Republici Srpskoj, o zahtjevu odlučuje Vrhovni sud RS, dok na nivou BiH, Apelaciono vijeće Suda BiH odlučuje o zahtjevu za preispitivanje odluke svog vijeća, ali i o zahtjevu podnijetom protiv „konačne odluke najvišeg suda Brčko Distrikta BiH“, donesene u upravnom sporu.

Rok za podnošenje ovog pravnog sredstva je identično propisan u svim zakonima o upravnim sporovima u BiH i iznosi 30 dana od dana prijema odluke protiv koje se zahtjev podnosi.

2.6.4. Zahtjev za zaštitu zakonitosti

Ovo vanredno pravno sredstvo je definisano isključivo u ZUSu BiH, i podnosi se protiv konačne odluke Upravnog odjeljenja Suda BiH, ali i protiv konačne odluke Apelacionog suda Distrikta. Razlozi podnošenja ovog zahtjeva su definisani kao povreda zakona BiH ili povreda pravila postupka koji je prethodio donošenju odluke. Rok za podnošenje zahtjeva iznosi 30 dana od dana

⁸ Čl. 366 st. 3 u vezi sa čl. 363 st. 2 i 3 ZPP Distrikta, *Sl. gl. BD BiH* 8/09 i 52/10.

uručenja odluke koja se zahtjevom pobija. Zahtjev se ne može podnijeti protiv odluke Apelacionog vijeća Suda BiH o zahtjevu za preispitivanju odluke.

Jedini ovlaštenu podnosilac je Pravobranilaštvo BiH. Mišljenja sam da ta norma ZUSa BiH, pa time i pravno sredstvo u cjelini, ne odgovara zahtjevima efikasnog pravnog sredstva u smislu odredbe člana 13 EKLJP.

Poznato je da član 13 EKLJP na nacionalnom nivou obezbjeđuje dostupnost pravnog sredstva kojim se ostvaruje suština konvencijskih prava i sloboda u formi kojom se ta prava obezbjeđuju u domaćem pravnom poretku. Efekat člana 13 Konvencije je u tome da se njime zahtijeva postojanje domaće norme koja se bavi suštinom „žalbe“ u smislu Konvencije i da se tom normom obezbijedi odgovarajuća satisfakcija. Obim obaveze države članice iz člana 13 Konvencije varira, zavisno od prirode „žalbe“ stranke. Međutim, pravno sredstvo iz člana 13 Konvencije, mora biti efikasno u praksi i u teoriji⁹.

Dakle, dostupnost pravnog sredstva u „praksi i u teoriji“ podrazumijeva da je ono propisano zakonom, ali tako da se njime mogu koristiti obje stranke u postupku. Time se zadovoljava i princip ravnopravnosti stranaka u postupku, ili bliže – jednakost pravnih sredstava, što su sve garancije pravičnog suđenja. Spornim normiranjem – da je Pravobranilaštvo BiH jedino ovlašćeno na podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti, ovaj princip je prekršen zato što ga stranke ne mogu podnijeti, a povodom istog pravnog sredstva, pravosnažna odluka suda može biti preinačena (mijenja se pobijanom odlukom već pravosnažno riješen pravni odnos između stranaka) ili ukinuta (nižestepenom sudu se nalaže ponovno odlučivanje).

Pošto je Pravobranilaštvo BiH uspostavljeno zbog osiguranja mogućnosti da država BiH raspolaze efikasnom zakonskom zaštitom i zastupanjem u pogledu zaštite njenih Ustavom utvrđenih nadležnosti, interesa i prava¹⁰, postojanje ovako propisanog ovlaštenog podnosioca bi se moglo pravdati samo u vrlo širokom kontekstu principa vladavine prava. Jedan od elemenata vladavine prava je i pravna sigurnost, koja se realizuje načelom pravosnažnosti. Vladavina prava podrazumijeva i da stranke u postupku imaju pravo pobijati izvjesnu pravosnažnu odluku na jednakim osnovama, a ne i da se trećem licu daje više prava nego što ih same stranke imaju.

Zbog toga, smatram da propis prema kojem je jedino Pravobranilaštvo BiH ovlašteno podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti, a ne i stranke u postupku, ovo pravno sredstvo čini neefektivnim. U svakom slučaju, s obzirom na razloge iz kojih se može podnijeti, otvara se pitanje da li je ovakvo pravno sredstvo uopšte potrebno, jer su ti razlozi podnošenja već sadržani u razlozima za podnošenje zahtjeva za preispitivanje sudske odluke.

3. Značaj Evropske Konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (EKLJP)

Pristupanjem članstvu Vijeća Evrope (VE), država članica se obavezuje ratifikovati EKLJP. Ta ratifikacija podrazumijeva da nova država članica svoj pravni sistem i praksu uskladi sa sadržajem EKLJP i pratećom praksom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Time bi se izišlo u susret stavu da je EKLJP „živi instrument“ koji je u stalnom razvoju i da predstavlja temelj interpretativne uloge ESLJP.

⁹ *Kudła protiv Poljske* [GC], presuda br. 30210/96, § 157, ECHR 2000-XI.

¹⁰ Čl. 1 Zakona o Pravobranilaštvu BiH, *Sl. gl. BiH* 8/02, 10/02, 44/04 i 102/09.

Razvojem društvenih odnosa, upravno pravo ostvaruje sve veći upliv u sfere javnog ali i privatnog života. Polazeći od činjenice da je EKLJP „živi instrument“, vidljivo je da ESLJP značajno mijenja praksu primjenjivosti proceduralnih garancija na predmete upravnog spora, tako da sve više oblasti upravnog prava u materijalno-pravnom smislu potpada pod pojam utvrđivanja građanskih prava i obaveza, koji je prvi element u ocjeni primjenjivosti člana 6 stav 1 EKLJP na konkretni predmet. Ukoliko se radi o građanskom pravu ili obavezi, stranci pripadaju i ostale procesne garancije iz te odredbe i država ih je dužna na efikasan način obezbijediti, ali i integrirati u vlastiti pravni sistem.

Opšti zahtjev iz člana 6 stava 1 EKLJP je održavanje javne rasprave. Istina, u interpretaciji ovog prava u sferi suđenja u upravnom sporu, ESLJP ostavlja mogućnost da se spor riješi u pismenoj formi, vanraspravno, uz uslov da se strankama obezbijedi mogućnost da traže održavanje rasprave, a posljedično, na nacionalnom je sudu da u svakom pojedinom slučaju temeljito procijeni da li je taj zahtjev opravdan ili nije, zavisno od toga da li se radi o tehničkim ili čisto (materijalno) pravnim pitanja i zavisno od sadržaja spora (npr. socijalna prava)¹¹. Međutim, ukoliko u postupku pred sudom, stranke pobijaju činjenice i nude dokaze u prilog svojih tvrdnji, na nacionalnom je sudu da ocijeni te činjenice i dokaze¹². Tada se, u svrhu pravičnosti postupka javna rasprava mora održati i riješiti upravna stvar. U času potpisivanja EKLJP ili u času deponovanja instrumenata ratifikacije, svaka država članica može izjaviti rezervu na pojedinu odredbu EKLJP u obimu u kome neki zakon, na pravnoj snazi u državi članici, nije saglasan sa tom konkretnom odredbom EKLJP¹³.

Pošto država Bosna i Hercegovina u času potpisa, a ni u času ratifikacije EKLJP nije izjavila nijednu rezervu na bilo koju od odredaba EKLJP, slijedi da je dužna dosljedno primjenjivati njene standarde, koje je Sud svojim presudama razvio i interpretirao.

Kako sam već pokazao, rasprava u upravnom sporu na teritoriji BiH je i u normativnom smislu izuzetak, a ne pravilo. Ovo bi se moglo pravdati predmetom upravnog spora prema svim zakonima o upravnim sporovima u BiH – naime, da je to ocjena zakonitosti osporenog akta. Ako se, dakle, u upravnom sporu ocijeni da se spor ne može riješiti na podlozi činjenica kako su utvrđene u upravnom postupku, ili ako je iz njih izveden pogrešan zaključak, sudovi će osporeni akt samo poništiti. No, čini mi se da se pojedini sudovi u Republici Srpskoj kruto drže principa da sud, u pravilu spor rješava na podlozi činjenica kako su utvrđene u upravnom sporu, tako da se dešava čak i da pojedini sudovi ovu odredbu netačno interpretiraju, naime tako da se spor rješava na podlozi činjenica, gubeći iz vida zakonsku odrednicu „u pravilu“.

Iz vlastite prakse mi je poznato da se pretežan broj tužbi u upravnom sporu odnosi na pobijanje činjeničnog stanja utvrđenog u upravnom postupku, prouzročeno povredama pravila postupka. Dovodeći u vezu naprijed naznačene principe – zahtjev za usmenom raspravom i u pravilu nejavno suđenje – vidljivo je da su međusobno suprotstavljeni i da ih je vrlo teško, gotovo nemoguće uskladiti, da bi oba opstala. U takvoj situaciji, jasno, prevagnuće zahtjev iz EKLJP nauštrb domaćeg zakonodavstva. Uslijed činjenice da BiH nije, djelimično ili u cjelini, izjavila rezerve na odredbu člana 6 stav 1 EKLJP, moguće je da već prva presuda ESLJP koja se bude bavila ovim pitanjem, bude sistemska, sa jasnim nalogom vlastima u BiH da zakonodavstvo

¹¹ *Martinie protiv Francuske*, presuda br. 58675/00, od 12. 04. 2006.

¹² *Thomas protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda br. 19354/02, od 10. 05. 2002.

¹³ Čl. 57 EKLJP.

upravnog spora usaglasila sa zahtjevom obavezne javne rasprave, uz već rečene, dozvoljene izuzetke.

4. Upravni sud kao sud specijalizovane nadležnosti: situacija u regionu

Raspadom SFR Jugoslavije, sve novonastale države – bivše jugoslovenske republike – su prvobitno zadržale nekadašnji ZUS SFRJ, da bi ga postepeno, protekom vremena u većoj ili manjoj mjeri mijenjale, dopunjavale ili usvojile svoj zakon sličnog sadržaja (BiH, Srbija, Crna Gora, Makedonija) ili potpuno novog, drugačijeg sadržaja (Slovenija, Hrvatska).¹⁴

U daljem tekstu ću se samo ukratko osvrnuti na pojedine karakteristike zakonskih rješenja u susjednim zemljama.

4.1. Srbija, Crna Gora i Makedonija

U ovim državama, nadležnost suda za rješavanje u upravnom sporu je identično određena. O tužbi odlučuje Upravni sud, a o vanrednom pravnom sredstvu – Vrhovni sud (Crna Gora i Makedonija), odnosno Vrhovni kasacioni sud (Srbija).

Po tužbi odlučuje vijeće troje sudija, kao i o pravnom sredstvu, osim u Crnoj Gori, gdje o zahtjevu za ponavljanje postupka odlučuje vijeće pet sudija. U pogledu sastava suda, u Srbiji je izuzetak, koji se ogleda u tome da sudija pojedinac postupa ako treba donijeti procesnu odluku o tužbi, protiv koje je dozvoljen prigovor posebnom vijeću troje sudija. Primarno je odlučivanje o zakonitosti upravnog akta, u nejavnoj sjednici, a odluka u punoj jurisdikciji i javna rasprava su sekundarnog karaktera. U Crnoj Gori, javna rasprava je obavezna ako to stranka traži u tužbi ili u odgovoru na tužbu. U Makedoniji je javna rasprava obavezna ako su ispunjeni svi kumulativni uslovi propisani zakonom.¹⁵ U Srbiji, javna rasprava je obavezna ako tužena strana ne dostavi spise predmeta, ako je predmet složen ili radi boljeg razjašnjenja stvari, te u slučaju da je u upravnom postupku učestvovalo dvije ili više stranaka sa suprotnim interesima, ili ako sud utvrđuje činjenično stanje radi rješavanja spora u punoj jurisdikciji.

ZUS Srbije i Crne Gore poznaju zahtjev za vanredno preispitivanje sudske odluke i ponavljanje postupka, dok ZUS Makedonije – samo ponavljanje postupka. ZUS Makedonije poznaje institute zaštite Ustavom zagarantovanih prava i sloboda povrijeđenih pojedinačnim aktom ili radnjom službenog ili odgovornog lica u organu uprave ili ustanovi, odnosno preduzeću koje vrši javna ovlašćenja.

4.2. Slovenija i Hrvatska

U paraleli sa BiH, Srbijom, Crnom Gorom i Makedonijom, ove dvije države su bitno unaprijedile sistem sudske zaštite, tako što su na snazi zakoni o upravnim sporovima, potpuno novog sadržaja, bitno drugačijeg nego u ostalim državama nasljednicama SFR Jugoslavije. Zajednička nit im je činjenica uspostavljenog *samostalnog upravnog sudstva*. To su upravni

¹⁴ Usp. referate A. Rajka i J. Ivanović.

¹⁵ Čl. 30 st. 2 Zakon za upravnite sporovi, *Služben vesnik na Republika Makedonija* 62/06 sa izmjenama i dopunama iz 2010, te odlukama Ustavnog suda Makedonije od 13. 02. 2008, 16. 09. 2009. i 15. 01. 2010.

sudovi, koji odlučuju o tužbama, te instancijski sudovi – Visoki Upravni sud (Hrvatska) i Vrhovni sud Slovenije. Predmet upravnog spora je i dalje ocjena zakonitosti upravnog akta (Hrvatska i Slovenija) te i sudska zaštita ljudskih prava, ako nema druge sudske zaštite (Slovenija). Prema ZUSu Hrvatske, predmet upravnog spora je i ocjena zakonitosti: postupanja organa uprave jedinstvene nadležnosti, propuštanja upravnog organa da odluku donese u zakonom propisanom roku, ocjena zakonitosti zaključenja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora, te ocjena zakonitosti opšteg akta lokalne i regionalne samouprave ili pravnog lica, u vršenju javnih ovlasti.

U pogledu sastava suda, u Hrvatskoj, o tužbi odlučuje sudija pojedinac u svim vrstama predmeta, osim kada Visoki upravni sud Hrvatske odlučuje o zakonitosti opštih akata, u vijeću pet sudija, dok je u Sloveniji to vijeće trojice, osim zakonom taksativno određenih slučajeva¹⁶, kada odlučuje sudija pojedinac. Vrhovni sud Slovenije odlučuje u vijeću od tri sudije. Ponavljanje postupka se u Sloveniji rješava u vijeću tri sudije, odnosno po sudiji pojedincu¹⁷. Oba zakona poznaju institut oglednog spora¹⁸.

Prema sadržaju oba zakona, javna rasprava je pravilo, a vanraspravno odlučivanje je izuzetak u Republici Hrvatskoj, uz ispunjenje zakonom taksativno navedenih uslova.¹⁹

U Republici Hrvatskoj, od pravnih lijekova propisani su: žalba, ponavljanje postupka i zahtjev za vanredno preispitivanje. Žalba je uvijek dozvoljena protiv presude upravnog suda, a protiv rješenja, samo kada je to propisano zakonom. Žalba nema suspenzivno dejstvo, i o njoj odlučuje Visoki Upravni sud Hrvatske. Ponavljanje postupka je propisano slično kao u zakonima o upravnim sporovima u Bosni i Hercegovini, a o ovom pravnom sredstvu odlučuje sud na koji se odnosi razlog ponavljanja. Vrhovni Upravni sud Hrvatske odlučuje o zahtjevu za izvanredno preispitivanje pravosnažne presude, koji se podnosi zbog povrede zakona. Pošto je ovlašten podnosilac isključivo Državno odvjetništvo, po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke, mišljenja sam da sve rečeno u pogledu zahtjeva za zaštitu zakonitosti prema ZUS BiH, vrijedi i za ovo pravno sredstvo. Posebno poglavlje predstavlja ocjena zakonitosti opšteg akta, o kome rješava Visoki upravni sud, po službenoj dužnosti ili na zahtjev drugog suda, u vijeću od pet sudija i na podlozi javne sjednice.

U Republici Sloveniji, pravni lijekovi protiv odluke upravnog suda su žalba i revizija. Žalba nije dozvoljena u sporu o zakonitosti akta izbornih organa za lokalne izbore. Uslovi za podnošenje revizije su određeni slično kao u parničnom postupku: (a) ako vrijednost pobijanog dijela upravnog organa ili dijela presudom meritorno riješenog spora prelazi 20.000,00 EUR, (b) ako se pobijanom presudom odstupilo od sudske prakse ili se radi o neujednačenoj praksi o pitanju o

¹⁶ Čl. 13 st. 2 Zakona o upravnom sporu, *Uradni list Slovenije* 105/06, 109/12.

¹⁷ Vidjeti detaljnije čl. 13 st. 4 ZUS Slovenije.

¹⁸ Situacija kada se podnese više tužbi (Hrvatska, najmanje 10, Slovenija, najmanje 20 tužbi) kojima je predmet iste činjenične i pravne prirode; sud rješenjem odlučuje koji će predmet riješiti, a u ostalim predmetima postupak se prekida. Po pravosnažnosti odluke u tom predmetu, postupak se nastavlja u prekinutim sporovima, uz primjenu dokaza provedenih u oglednom sporu. U tim ostalim predmetima, spor se može riješiti vanraspravno, uz obavezu suda da strankama omogući izjašnjavaње o tome.

¹⁹ Čl. 36 ZUS Hrvatske: a) ako je tuženi u cjelosti priznao tužbeni zahtjev; b) ako je riječ o predmetu koji se rješava na podlozi odluke iz oglednog spora; c) ako se utvrdi da pojedinačna odluka, postupanje ili upravni ugovor sadrži nedostatke koji sprečavaju ocjenu njihove zakonitosti; d) ako kod nespornih činjenica tužitelj osporava samo primjenu prava, a stranke u tužbi ili u odgovoru na tužbu ne traže izričito održavanje javne rasprave i e) ako se stranke o tome izričito saglase, a sud ne nađe za potrebnim izvođenje novih dokaza.

kome viša sudska instanca nije zauzela pravno shvatanje, te c) ako pobijana odluka proizvodi naročito teške posljedice za stranku. Izričito je propisano da revizija nije dozvoljena u sporovima izbora u kojima je dozvoljena žalba, a propisani su i drugi već uobičajeni uslovi kada se pravni lijek smatra nedozvoljenim.²⁰ O žalbi i reviziji odlučuje Vrhovni sud Slovenije, vanraspravno. Pravila ZUSa Slovenije o ponavljanju postupka su uobičajenog sadržaja, bez naročitih specifičnosti, a tom pravnom lijeku takođe odlučuje sud na koji se odnosi razlog ponavljanja u vijeću od troje sudija.

5. Potreba i perspektiva uspostave upravnih sudova u BiH

U BiH egzistiraju četiri Vlade (Vijeće ministara BiH, Vlada RS, Vlada F BiH i Vlada Brčko Distrikta) u čijem sastavu se nalaze Ministarstva (nivo BiH: 9, nivo entiteta: po 16, Distrikt: Kancelarija Gradonačelnika i 11 Odjeljenja), brojna ministarstva na kantonalnom nivou, kao i ogroman broj upravnih organa, upravnih organizacija, ali i pravnih lica sa datim javnim ovlaštenjima. Podrazumijeva se da je značajan broj donijetih odluka predmetom ocjene zakonitosti u upravnom sporu, pred mjesno i stvarno nadležnim sudom. Nadalje, pretpostavka je da upravni organi dosljedno, pravilno, zakonito i pravično primjenjuju pozitivne propise. Taj vid primjene podrazumijeva obučenost i visok stepen pravničkog znanja organa, bilo inokosnog, bilo kolektivnog, kao donosioca akta. U takvoj situaciji, upravno sudstvo bi zaista bilo na margini redovnih sudova opšte nadležnosti.

Međutim, stvarno stanje stvari ne odgovara opisanom idealu. Upravo se veliki broj tužbi uvažava na procesnoj osnovi, od elementarnih povreda postupka, učešće stranke u postupku, pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, pogrešno izveden zaključak o bitnim, pravno relevantnim činjenicama uslijed nepravilne ili nepostojeće ocjene dokaza. Tu su i drugi nedostaci osporenog akta, propust ocjene žalbenih navoda, nedovoljno obrazloženje odluke, odlučivanje mimo zahtjeva ili žalbe, naročito, u slučajevima u kojima je donosilac osporenog akta Vlada, potpuni izostanak obrazloženja, kao obavezni element akta. Takođe je čest osnov uvažanja tužbe i povreda zakona. To pokazuje da upravni organi nedovoljno vladaju materijalnim upravnim pravom. Otuda, vidljivo je da je na upravnim vijećima/odjeljenjima sudova težak i nadasve obiman zadatak ocjene zakonitosti osporenog akta.

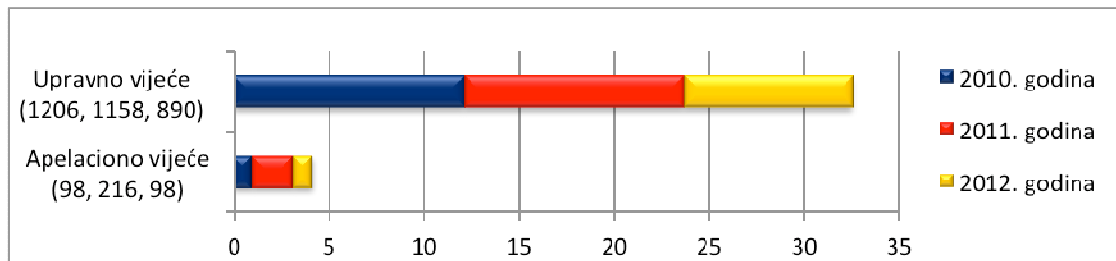
Zavisno od mjesne nadležnosti suda, teritorije na kojoj se nalaze organi donosioci osporenog akta i naravno, broja tih organa, samo u pojedinim sudovima u BiH su formirana Upravna odjeljenja²¹, dok ostali sudovi nemaju osnovana ta odjeljenja, već se predmeti raspodjeljuju svim ili samo nekim sudijama, u okviru njihovog osnovnog referata.

²⁰ Čl. 83 st. 3 ZUS Slovenije.

²¹ Sud BiH, Kantonalni sudovi u Sarajevu, Zenici, Mostaru, Novom Travniku, Okružni sud u Banjaluci.

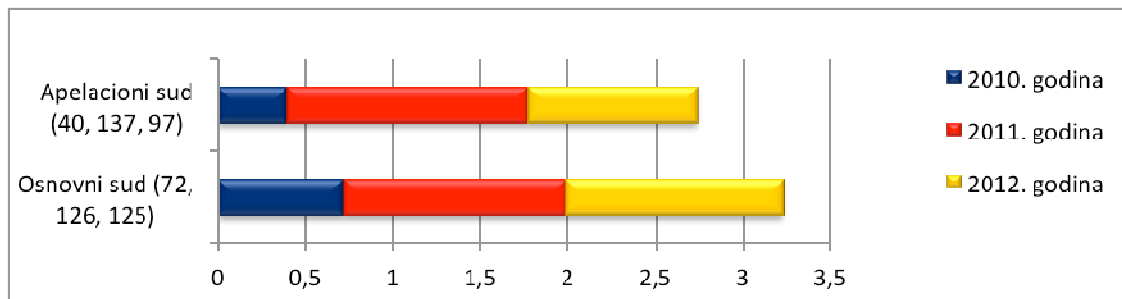
Kakav je priliv predmeta upravnog spora u sudovima u BiH, pokazuju sljedeće tabele:²²

Sud Bosne i Hercegovine



Upravno vijeće ukupno: 3.254
 Apelaciono vijeće ukupno: 412
Ukupni zbir: 3.666

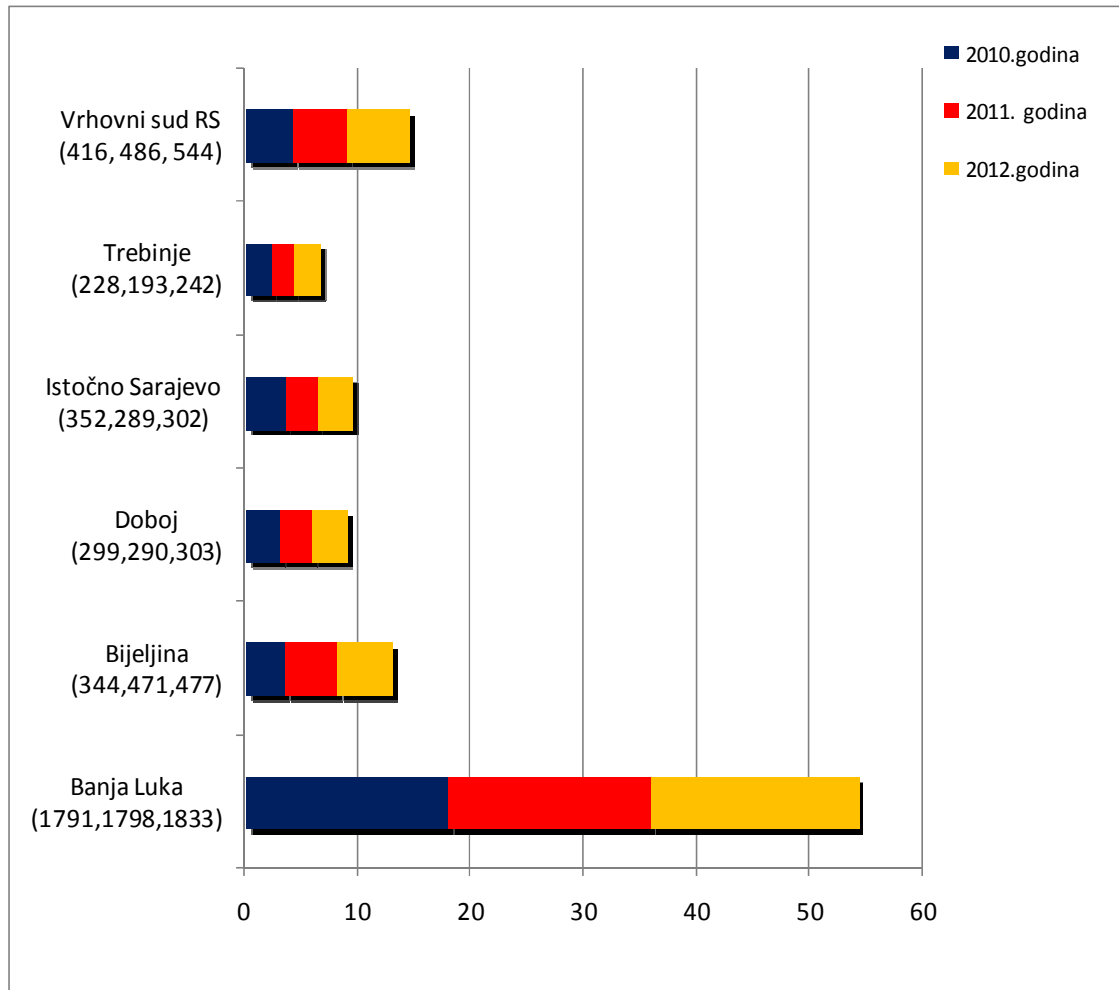
Brčko Distrikt BiH



Osnovni sud: zbir: 325
 Apelacioni sud: zbir: 274
Brčko Distrikt ukupni zbir: 599

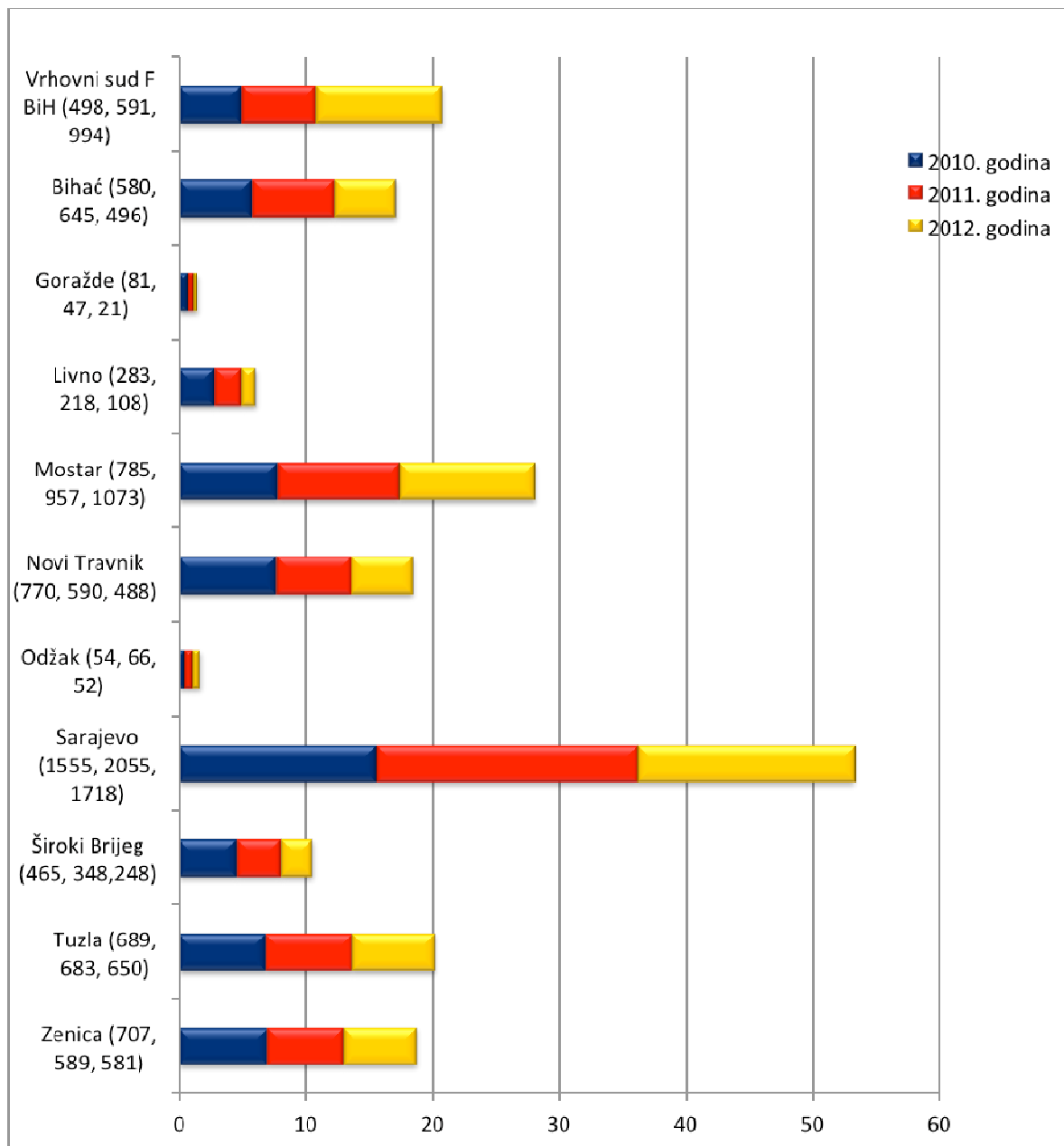
²² Objavljene tabele rezultat su statističke obrade podataka koje je sam autor prikupio od svih sudova u BiH, nadležnih za upravne sporove.

Republika Srpska



Okružni sudovi ukupno: 9.212
 VSRS ukupno 1.446
Ukupni zbir: 10.658

Federacija BiH



Kantonalni sudovi ukupno: 17.602
 VS F BiH ukupno: 2.083
Ukupni zbir: 19.685
BIH ukupno: 34.608

Iz ovih podataka proizlazi da se u BiH godišnje pokrene oko 11.536 predmeta upravnog spora (tužbe i vanredna pravna sredstva). To ukazuje na vrlo visok stepen nepovjerenja stranaka u

upravnom sporu u zakonitost konačnih akata upravnih organa, ali i u zakonitost sudskih odluka. U takvoj situaciji, s punim pravom se postavlja pitanje potrebe za uspostavom upravnih sudova, kao zasebnih sudova specijalizovane nadležnosti. Međutim, doći do izričitog, a sveobuhvatnog odgovora, nije nimalo jednostavno.

Iz ugla praktičara, smatram neophodnim uspostaviti upravne sudove, kao sudove posebne nadležnosti. Razlog vidim prvenstveno u obavezama BiH saglasno EKLJP: pravo na pravičan postupak, koji uključuje pravo na javnu raspravu. Naime, takvo postupanje sudova u upravnom sporu ide u prilog pravnoj sigurnosti i neosporni je element efikasnog suđenja. No, iako svi zakoni o upravnim sporovima u BiH propisuju mogućnost rješavanja na podlozi održane javne i usmene rasprave i u punoj jurisdikciji, sudovi se vrlo rijetko odlučuju da posegnu za tim odredbama i upravnu spor tako riješe. Štaviše, tamo gdje se osporava jedino primjena materijalnog prava, a činjenično stanje je potpuno i pravilno utvrđeno, i tada se u velikom broju predmeta spor rješava samo uvažanjem tužbe i poništenjem osporenog akta, bez meritornog rješavanja upravno-pravnog odnosa.

Sljedeći razlog je očigledna potreba za okončanjem upravnog spora meritornim rješavanjem upravne stvari, upravo zbog velikog broja upravnih sporova. Mišljenja sam da je uspostava upravnih sudova neophodna i sa aspekta usaglašavanja nacionalnog zakonodavstva i nacionalne jurisdikcije sa zahtjevima i principima prava EU. BiH se prema njemu mora orijentirati iako je puno članstvo tek daleka perspektiva. Za formiranje upravnih sudova, pored velikog broja pokrenutih upravnih sporova, potrebna je i volja (saglasnost) odlučujućih političkih faktora (parlamenti), obezbjeđenje kontinuiranog finansiranja tih sudova, uz donošenje novih ili temeljitu izmjenu i dopunu postojećih procesnih i organizacionih zakona (ZUS i Zakon o sudovima). Treba voditi računa i o mogućoj, a očigledno potrebnoj (suštinskoj) izmjeni zakona o (opštem) upravnom postupku, kao razlogu u prilogu tezi o opravdanosti uspostave upravnih sudova.

Međutim, pitanje uspostave upravnih sudova je prvenstveno vezano za ustavno ustrojstvo države BiH, od čega zavisi način uspostave tih sudova (organizacija). Bosna i Hercegovina je kompleksna država, u kojoj je nadležnost za oblast pravosuđa povjerena i državi i entitetima, te djelimično i Distriktu. Ako bi se slijedilo sadašnje ustavno ustrojstvo, pa čak uzimajući u obzir i trenutne aktivnosti na pojednostavljenju ustavne organizacije F BiH, mogu se javiti ozbiljne prepreke uspostavljanju upravnih sudova. U Federaciji BiH, pravosuđe egzistira na nivou kantona, a jedino je Vrhovni sud F BiH definisan na entitetskom nivou. Mišljenja sam da slijediti dosadašnje ustrojstvo pravosuđa u Federaciji BiH po formuli „jedan kanton = jedan kantonalni (upravni) sud“ vodi ka bespotrebnom gomilanju barem nekoliko upravnih sudova, koje nema nikakvo profesionalno ni ekonomsko opravdanje. Dakle, realnija opcija bi bila uspostava manjeg broja upravnih sudova nego što je sada broj kantona ili kantonalnih sudova.

Ali, koji je to broj sudova i gdje bi im bilo sjedište?

Mogući odgovor na ovo pitanje vidim u formiranju jednog upravnog suda za područje nekoliko sadašnjih kantona. Pri tom se naravno mora voditi računa da zbog prateće izmjene ZUSa, koji bi propisivao usmenu i javnu raspravu i suđenje u punoj jurisdikciji, kao apsolutna pravila, sjedište tih sudova mora biti u onim centrima u kojima se bilježi konstantan porast predmeta. Tako bi se, zbog javnosti suđenja, stranke što je manje moguće izlagale izdacima putovanja i drugim pratećim troškovima.

Slično rješenje bi se moglo primijeniti i na području RS, koja je unitarnog uređenja. Dakle, poželjno bi bilo odstupiti od organizacije pet (5) okružnih sudova. Međutim, iz naprijed date tabele je vidljivo da Okružni sud Banjaluka u jednoj godini primi u rad oko 70% predmeta više nego svi ostali okružni sudovi zajedno. S druge strane, RS je geografski razučena, putne veze na istočnom dijelu (Podrinje i Hercegovina sa Trebinjem) su slabo razvijene, pa se kao ozbiljan problem u razmatranju ove materije javlja pitanje u kojim centrima (gradovima) uspostaviti upravni sud, tako da se zadovolji balans između troškova stranaka i broja primljenih predmeta.

U organizacionom smislu, veoma važno pitanje je: koliko svaki od tih upravnih sudova treba da ima minimalno sudija? Mislim da odgovor treba tražiti u pažljivoj analizi iskustava zemalja u bližem regionu i opredjeljenju zakonodavca. Ne vidim razloga za bilo kakvo odstupanje od sadašnjeg rješenja u ZUS i procesnom parničnom zakonodavstvu, tj. da u prvom stepenu odlučuje sudija pojedinac, a orijentacionu normu mjesečno riješenih predmeta sudije upravnog suda treba staviti u istu ravan sa sudijom suda nadležnog za upravne sporove sadašnjeg ustrojstva sudova. Dakle, novoformirani upravni sud bi trebalo da ima barem četiri sudije i to tri sudije i predsjednika suda. Svakako da na ovaj broj sudija treba dodati prosječni matematički faktor, dakle, 3,2 administrativna radnika na jednog sudiju. To daje minimalan broj od 13 lica u svakom upravnom sudu. Konačni broj sudija upravnog suda i instancionog suda treba utvrditi i s obzirom na eventualno buduće zakonsko rješenje u pogledu ponavljanja postupka, naime, da li je to sudija (vijeće) donosilac odluke ili sudija (vijeće) koje nije donosilac odluke.

U pogledu pravnih lijekova, može se zadržati postojeći sistem na nivou entiteta – da žalba kao redovni pravni lijek ne postoji, već da se protiv odluke upravnog suda mogu podnijeti zahtjev za vanredno preispitivanje i prijedlog za ponavljanje postupka. Kao instancioni sud, mogao bi se formirati Visoki upravni sud, ili unutar postojećih Vrhovnih sudova formirati posebno Vijeće za upravne sporove, koje već postoji u F BiH, sa najmanje šest sudija.

Pitanje plata sudija se može riješiti zadržavanjem sadašnjeg rješenja, tako da je plata sudije upravnog suda jednaka plati sudije okružnog/kantonalnog suda, a plata sudije Visokog upravnog suda (ako se prihvati formiranje tog suda) plati sudije Vrhovnog suda. Za sva finansijska pitanja, neophodna je valjana, detaljna procjena: koliko je novca na godišnjem nivou potrebno za uspostavu upravnih sudova i da li je ta sredstva moguće kontinuirano obezbjeđivati u budžetima entiteta. Neophodno je uzeti u obzir da veliki broj sadašnjih sudija, koji rade u upravnim vijećima, čine potencijalne kandidate za novouspostavljene sudove, pa budući troškovi u ovom pogledu neće biti dodatni troškovi na teret budžeta. Veoma ozbiljno pitanje je obezbjeđenje prostora i oprema za rad ovakvih sudova. Kao početni „uzorak procjene troškova“ moguće je iskoristiti iskustvo Republike Srpske, iz procesa uspostave privrednih sudova. U svakom slučaju, za odluku o uspostavi upravnih sudova, neophodna je politička volja, koju je pravosudna zajednica sposobna animirati.

Tezi o uspostavi upravnih sudova u BiH, moguće je suprostaviti i protivargument – da prosječno primljeni broj predmeta ne opravdava uspostavu upravnih sudova ili da nije moguće obezbjeđivati kontinuirano i stabilno finansiranje tih sudova. Odgovor na takav stav bi mogao biti: jasna potreba temeljite izmjene svih postojećih zakona o upravnim sporovima, sa javnom raspravom i reformacijskom presudom kao pravilom, uz proširenje broja sudijskih pozicija, tamo gdje je broj godišnje primljenih predmeta znatno veći od prosjeka.

6. Zaključak

U Bosni i Hercegovini egzistiraju četiri Zakona o upravnim sporovima, čiji sadržaj upućuje da su ključne procesne odredbe o sastavu suda (sudija pojedinac ili zborni sastav), načinu odlučivanja (poništenje osporenog akta ili reformacijska presuda), o načinu učešća stranaka u postupku i sistemu pravnih lijekova, različito propisane. Iz ovoga slijedi da zakonodavstvo upravnog spora ne izlazi u susret suštinskim zahtjevima EKLJP. Takođe, u BiH postoji 20 sudova nadležnih za upravne sporove, a upravni sudovi kao samostalni sudovi, ne postoje.

S druge strane, sve susjedne zemlje, bivše republike SFR Jugoslavije, imaju formirane upravne sudove. Prosta činjenica da te zemlje imaju zasebno upravno sudstvo, ne znači da i BiH mora isto učiniti, ali je korisno utvrditi koje su okolnosti navele zakonodavce tih zemalja da to učine i uporediti ih sa stanjem u BiH, te izvesti zaključak da li je u BiH moguće i potrebno, te sa stručnog aspekta i ekonomski opravdano, uspostaviti zasebno upravno sudstvo.

Kakav se god zaključak izvede, neophodno je što prije pokrenuti proces izmjene i ujedno harmonizacije svih zakona o upravnim sporovima u BiH. Rezultat treba da bude takav da svi budući zakoni o upravnim sporovima, na nivou BiH, entiteta i Distrikta, sadrže minimum identičnih pravila postupka, koji se tiču sastava suda, javne rasprave, donošenja reformacijske presude, te uspostave pravnih lijekova, na jednak način dostupnih svim strankama u postupku. Takvim ujednačenim zakonodavnim rješenjima, u punom smislu riječi, stranke imaju jednak tretman na području cjelokupne države, ostvaruje se princip pravne sigurnosti i ispunjavaju zahtjevi pravičnog suđenja.